

PRAWNE PROBLEMY GÓRNICTWA I OCHRONY ŚRODOWISKA



NR
1/2022



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska

nr 1/2022

Komitet Naukowy

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

Kolegium Redakcyjne

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

Recenzenci

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

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

Central and Eastern European Online Library

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

Central European Journal of Social Sciences and Humanities

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

Śląska Biblioteka Cyfrowa

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

Adres redakcji

„Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
ul. Bankowa 11B, 40-007 Katowice
www.kpgios.us.edu.pl
kpgios@us.edu.pl

Spis treści

Wykaz skrótów

Od redakcji (*Grzegorz Dobrowolski*)

Zbigniew Bukowski

Problematyka różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na rodzaj zabudowy w przypadku metody od gospodarstwa domowego

Miłosz Szymon Chruściel

Legalizacja samowoli budowlanej a obowiązki inwestora w zakresie ochrony środowiska

Krzysztof Gruszecki

Postępowanie w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych na podstawie Prawa ochrony środowiska – wybrane uwagi

Anna Haładyj

Etykietowanie odpadów niebezpiecznych. Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

Jacek Krystek

Zawartość karty informacyjnej przedsięwzięcia

Ilona Przybojewska

Greenwashing w kontekście unormowań prawnych

Contents

Abbreviation list

From the editors (*Grzegorz Dobrowolski*)

Zbigniew Bukowski

The issue of differentiation of the municipal waste management fee rates per household depending on the type of building development

Miłosz Szymon Chruściel

Legalization of lawlessness in construction and the investor's obligations in the field of environmental protection

Krzysztof Gruszecki

Proceedings concerning the imposition of fines under Environmental Protection Law – selected remarks

Anna Haładyj

Labeling of hazardous waste. Subject and objective exclusions

Jacek Krystek

Contents of the project information card

Ilona Przybojewska

Greenwashing in the context of legal provisions

Содержание

Список сокращений

От составителей (*Гжегож Добровольский*)

Збигнев Буковский

Проблематика дифференцирования ставок оплаты за обращение с коммунальными отходами с домохозяйства в зависимости от типа строения

Милош Шимон Хрустель

Легализация самовольных построек и обязательства инвестора в области охраны окружающей среды

Кшиштоф Грушецкий

Процедура наложения денежных штрафов в соответствии с природоохранным законодательством – отдельные замечания

Анна Халадый

Этикетирование опасных грузов. Субъектные и предметные исключения

Яцек Крыстек

Содержание информационного листа проекта

Илона Пшибоевска

Гринвошинг в контексте правового регулирования

Indice

Elenco delle abbreviazioni

Di redattori (*Grzegorz Dobrowolski*)

Zbigniew Bukowski

La questione della differenziazione delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani secondo il tipo di sviluppo nel caso del metodo domestico

Miłosz Szymon Chruściel

Legalizzazione degli abusi edilizi e obblighi di protezione ambientale dell'investitore

Krzysztof Gruszecki

Procedimenti per l'imposizione di multe nell'ambito del diritto ambientale – osservazioni selezionate

Anna Haładyj

Etichettatura dei rifiuti pericolosi. Esclusioni di soggetto e oggetto

Jacek Krystek

Contenuto della scheda informativa del progetto

Ilona Przybojewska

Greenwashing nel contesto della legislazione



Wykaz skrótów*

k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane
u.o.	– ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach
u.o.k.k.	– ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów
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.n.p.r.	– ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym
u.u.c.p.g.	– ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach
u.z.n.k.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji
Legalis	– System Informacji Prawnej Wydawnictwa C.H. Beck
LEX	– System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer

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



Od redakcji

Zespół redakcyjny „Prawnych Problemów Górnictwa i Ochrony Środowiska” pozwala sobie przedstawić Szanownym Czytelnikom kolejny numer tego czasopisma. Miło nam poinformować, zwłaszcza Autorów zamieszczonych w nim tekstów, że uzyskało ono 40 pkt na liście MEiN. Mamy nadzieję, że zachęci to Państwa do zgłaszania artykułów do naszego periodyku.

Aktualny numer PPGiOŚ z pewnością wart jest polecenia. Zostały w nim poruszone zagadnienia szczegółowe, które jednak okazują się nie tylko ciekawe dla naukowca, badacza prawa, lecz także ważne z punktu widzenia praktyki.

Pierwszy tekst, opracowanie Zbigniewa Bukowskiego, skupia się na różnicowaniu stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wysokość tej opłaty może być w Polsce zależna np. od takich uwarunkowań jak powierzchnia lokalu mieszkalnego czy liczba mieszkańców. Artykuł odpowiada na pytanie, czy w przypadku wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty od gospodarstwa domowego możliwe jest różnicowanie stawek dla gospodarstw z uwagi na rodzaj zabudowy. Autor dokonuje analizy zmian w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które odnoszą się do tej tematyki, przedstawia różne wykładnie owych przepisów, a wreszcie rozważa je w kontekście wybranych zasad konstytucyjnych, by wykazać dopuszczalność takiego różnicowania stawek.

Interesującemu problemowi związanemu z legalizacją samowoli budowlanej poświęcony jest artykuł Miłosza Szymona Chruściela, mianowicie obowiązkom w zakresie ochrony środowiska, jakie spoczywają na inwestorze. Zagadnienie to budzi sporo kontrowersji, szczególnie gdy chodzi o przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko w wypadku inwestycji już zrealizowanych. Autor analizuje przepisy dotyczące samowoli budowlanej, koncentrując się na

zmianach procedury legalizacyjnej po nowelizacji Prawa budowlanego z 2021 r. oraz na wymogach w kwestii ochrony środowiska, i wskazuje na duże znaczenie owych wymogów dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Stosowanie ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska, a zwłaszcza wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych, od lat stanowi przedmiot sporów zarówno w praktyce, jak i w doktrynie oraz w orzecznictwie. Nasiliły się one wraz z umieszczeniem w Kodeksie postępowania administracyjnego przepisów ogólnych odnoszących się do tego typu kar, głównie art. 189a i 189f k.p.a. Omawia je Krzysztof Gruszecki w istotnym z perspektywy praktycznej artykule, w którym podkreśla, że priorytetem w toku postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie warunków korzystania ze środowiska powinna być realizacja zasady „zanieczyszczać płaci”. Ustalając zaś, jakie przesłanki będą miały wpływ na przebieg sprawy, trzeba pamiętać, że znajdują się one nie tylko w Prawie ochrony środowiska i k.p.a., lecz także w przepisach szczególnych, np. w Prawie przedsiębiorców. Równocześnie z przeprowadzonych analiz wynika, że obecnie kary pieniężne nie są jedynym środkiem prawnym, który ma zastosowanie w przypadku naruszenia warunków korzystania ze środowiska. W rezultacie organy administracji każdorazowo powinny wszechstronnie zbadać, czy nie zachodzą podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary.

Anna Haładyj prezentuje tekst zatytułowany *Etykietowanie odpadów niebezpiecznych. Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe*. Porusza w nim znaczący problem stosowania wytycznych rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów. Analizuje przepisy o etykietowaniu odpadów niebezpiecznych pod kątem zakresu podmiotowego adresatów zobligowanych do umieszczania etykiet oraz zwolnionych z tego wymogu. Dochodzi do pesymistycznej konkluzji, że na skutek wyłączenia licznej grupy podmiotów spod obowiązku stosowania etykiet cele omawianego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte.

Jacek Krystek przygotował artykuł *Zawartość karty informacyjnej przedsiębiorstwa*, w którym zaznacza, że obecnie obserwuje się praktykę zwiększania szczegółowości i obszerności owych kart, lecz w literaturze przedmiotu brak głębszych rozważań na temat tego, co taki dokument powinien zawierać. Autor wskazuje, jakie informacje mają się znaleźć w karcie, a także zwraca uwagę na wysuwane nieraz przez organy administracji żądania, by podać w niej informacje, których nie przewiduje ustawa.

Greenwashing stanowi proceder wprowadzania w błąd – najczęściej konsumentów, ale również innych podmiotów biznesowych – co do ekologicznego charakteru określonych towarów, usług czy samych przedsiębiorstw. Wysuwanie fałszywych lub dezinformujących twierdzeń o wpływie danego produktu lub przedsiębiorstwa na środowisko naturalne jest coraz powszechniejszym zjawiskiem. Zagadnienie to wnikliwie omawia Ilona Przybojewska,

która przede wszystkim charakteryzuje rzeczywistą i potencjalną odpowiedź systemu prawa na ów problem. Trzeba podkreślić, że w artykule tym jako jednym z pierwszych w języku polskim tak szeroko poruszony został temat nierzetelnego marketingu ekologicznego i choćby dlatego bez wątpienia zasługuje on na lekturę.

Ufamy, że całą zawartość PPGiOŚ uznają Państwo za ciekawą i wartościową, i jak zawsze zapraszamy do nadsyłania tekstów do następnych numerów.

W imieniu zespołu redakcyjnego
Grzegorz Dobrowolski



Zbigniew Bukowski

<https://orcid.org/0000-0003-0814-4028>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

Polska

Problematyka różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na rodzaj zabudowy w przypadku metody od gospodarstwa domowego

1. Wstęp

Problematyka wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma znaczenie niezmiernie istotne społecznie i gospodarczo. Z racji wprowadzenia w ostatnich kilkunastu miesiącach radykalnych podwyżek owych opłat ich tematem zaczęto się szerzej interesować, również w mediach. Zagadnienie to doczekało się też opracowań naukowych¹, lecz z powodu jego

¹ Najbardziej kompleksowo omówione zostało ono w: T. Lewandowski, R. Sowiński, *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020. Zob. też: G. Radecki, *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19–38; A. Barczak, E. Kowalewska, *Oplaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 8, s. 27–45; M. Goleń, *Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2014, z. 138, s. 125–141 (notabene, numer w całości dotyczy problematyki gospodarowania odpadami komunalnymi); A. Krzywoń, *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2/4, s. 11–23.

złożoności nie wszystkie kwestie szczegółowe zostały dotychczas wyczerpująco zanalizowane. Jednej z takich kwestii poświęcono niniejszy artykuł.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest przedmiotem regulacji w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach². Zasadniczo może być ona różnicowana ze względu na powierzchnię lokalu mieszkalnego, liczbę mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbieranie odpadów z terenów wiejskich lub miejskich oraz rodzaj zabudowy³. Nie ma jasności, czy to ostatnie kryterium dotyczy także metody od gospodarstwa domowego. Takie rozwiązanie przyjęła Rada m.st. Warszawy w uchwałach z dnia 12 grudnia 2019 r.:

- nr XXV/671/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik i worek o określonej pojemności⁴;
- nr XXIV/676/2019 w sprawie ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne⁵.

Wyrokiem z dnia 27 stycznia 2021 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność uchwały nr XXIV/676/2019 w części, tj. w zakresie § 1 pkt 1 oraz § 2 pkt 1 i 2, z uwagi na uchwalenie przez Radę m.st. Warszawy dwóch stawek dotyczących gospodarstwa domowego. Sąd przyjął, że „kryteria różnicowania w zależności od tego, z jakich terenów odbierane są odpady, albo od rodzaju zabudowy przystają do metod określonych zarówno w ust. 1, jak i ust. 2 art. 6j. Pomimo to nie mogą być one stosowane do metody określonej w ust. 2 art. 6j [tj. od gospodarstwa domowego – Z.B.], gdyż treść tego przepisu wyklucza różnicowanie stawek. Ustawodawca zdecydował, że w przypadku metody od gospodarstwa domowego powinna być uchwalona jedna stawka opłaty za gospodarowanie odpadami”⁶.

Zagadnienie zbadane i przedstawione w artykule dotyczy właśnie wątpliwości, jaka powstaje przy wyborze sposobu ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego, mianowicie czy dopuszczalne jest w takiej sytuacji różnicowanie gospodarstw domowych w zależności od tego, czy prowadzone są w budynku jednorodzinnym, czy w budynku wielolokalowym. W pierwszej kolejności należy dokonać analizy historycznej zmian w przepisach ustawy, które odnoszą się do owej tematyki. Dalej zostaną zastosowane różne wykładnie rzecz-

² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm. [dalej: u.u.c.p.g.].

³ Zob. M. Bajor-Stachańczyk, *Możliwość wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1 (65), s. 232–236.

⁴ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 15291.

⁵ Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 15293.

⁶ Sygn. III SA/Wa 867/20, orzeczenie na dzień 28.08.2021 r. nieprawomocne.

nych przepisów, a wreszcie nastąpi ich analiza w kontekście wybranych zasad konstytucyjnych.

2. Zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w odniesieniu do art. 6j ust. 1, ust. 2 i ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 i ust. 2

Art. 6j ust. 1, w brzmieniu: „W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość albo
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

– oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1”,
wprowadzony został do u.u.c.p.g. ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁷.

Ta sama nowelizacja dodała ust. 2 w brzmieniu: „W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”. Nie ulega wątpliwości, że intencję ustawodawcy stanowiło wprowadzenie w ust. 2 wyjątku w stosunku do zasad określonych w ust. 1. Stworzono możliwość uchwalenia stawki opłaty od gospodarstwa domowego, co nie było dopuszczalne na mocy samego ust. 1. Skądinąd warto także zwrócić uwagę na niewłaściwe usytuowanie ust. 2, poświęconego kwestii stawek opłat, gdyż art. 6j co do zasady dotyczy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a dopiero art. 6k – stawek opłat.

Analiza art. 6j ust. 1 i ust. 2 nie może być oderwana od analizy art. 6k ust. 1, który został wprowadzony w brzmieniu: „Rada gminy w drodze uchwały:

- 1) dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty;
- 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności”.

Powyższe przepisy zostały zmienione ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸. Znoweli-

⁷ Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897.

⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 228.

zowano wówczas art. 6j ust. 1, dodano ust. 2a w art. 6j oraz znowelizowano art. 6k.

Art. 6j ust. 1 otrzymał następujące brzmienie: „W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

– oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1”.

Zmiana ta z perspektywy interesującego nas zagadnienia nie ma znaczenia.

Ponadto do art. 6j wprowadzono ust. 2a w brzmieniu: „Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”.

Jeśli chodzi o zmiany w art. 6k, to ust. 1 pkt 1 otrzymał brzmienie: „[...] dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy”. Ponadto dodano ust. 4 w brzmieniu: „Rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”.

Owa nowelizacja pozwoliła więc na różnicowanie stawek opłat (poprzez dodanie w art. 6j ust. 2a). Nie dokonano przy tym zmiany w art. 6j ust. 2, czyli pozostawiono tam regulację mówiącą o jednej stawce opłaty. Potwierdzeniem możliwości różnicowania stawek opłat, o których mowa w art. 6j ust. 1 i 2, było wprowadzenie ust. 4 w art. 6k, co skutkowało istnieniem w ustawie dwóch norm: przewidującej jedną stawkę opłaty (w art. 6j ust. 2) oraz dopuszczającej różnicowanie tej stawki (w art. 6k ust. 4 w związku z art. 6j ust. 2a).

Kolejna nowelizacja omawianych przepisów nastąpiła ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁹, w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r.¹⁰ Zmieniono wówczas art. 6k ust. 4 przez nadanie mu następującego brzmienia: „Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty

⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 87.

¹⁰ Sygn. K 17/12, Dz.U. z 2013 r. poz. 1593.

uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.)”. Zmiana ta nie została zaproponowana w pierwotnym projekcie ustawy (druk nr 2377)¹¹, wobec czego brak jest odniesienia do niej w uzasadnieniu.

Z zapisu przebiegu posiedzenia dwóch sejmowych komisji: Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 145) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 292) w dniu 25 września 2014 r.¹², w trakcie prac w ramach I czytania, gdy poseł Tadeusz Arkit zgłosił takie brzmienie przepisu, wynika, że jego jedynym uzasadnieniem było dostosowanie art. 6k do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., a nie pozbawienie gmin możliwości różnicowania stawek w przypadku, o którym mowa w art. 6j ust. 2a. Podkreślić przy tym trzeba, że wyrok TK tej kwestii nie dotyczył, mimo iż jeden z jego elementów stanowiło rozpoznanie wniosku grupy posłów z 8 maja 2013 r. o zbadanie zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z 13 września 1996 r. – w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – z art. 2, art. 20, art. 84 i art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. W odniesieniu do art. 6j ust. 2a Trybunał orzekł, iż jest on zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Natomiast w odniesieniu do art. 6k ust. 4 orzekł, że w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego, oraz w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Na tle przedstawionych nowelizacji należy zadać pytanie, w jakim stopniu zmiana brzmienia art. 6k ust. 4 pozwala na zmianę wykładni art. 6j ust. 2a w ten sposób, że całkowicie odrzucona zostanie możliwość różnicowania stawek opłat w przypadku wyboru metody od gospodarstwa domowego. W moim przekonaniu przyjęcie takiego stanowiska trzeba uznać za błędne, co w dalszej części artykułu znajdzie szczegółowe uzasadnienie.

Ostatnich zmian w omawianych przepisach dokonano ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw¹³. Znowelizowano wówczas art. 6j ust. 2a przez dodanie w nim drugiego zdania w brzmieniu: „Rada gminy może stosować łącznie różne kryteria różnicujące stawki opłaty”. Kwestia ta nie ma dla analizowanego tutaj zagadnienia znaczenia pierwszorzędnego, ponieważ zastosowanie

¹¹ Dostępny na stronie Sejmu RP: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2377> [dostęp: 28.08.2021].

¹² Dostępny na stronie Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?sknrn=OSZ-145> [dostęp: 28.08.2021].

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1579.

owej regulacji jest tylko pochodną zastosowania całego ust. 2a do gospodarstw domowych.

3. Różnicowanie stawki w przypadku metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g.

Problem różnicowania stawki w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. pojawia się w odniesieniu do literalnego brzmienia tego przepisu („W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego”) w kontekście dopuszczalnego w art. 6j ust. 2a różnicowania stawek.

W związku z powyższym rodzą się pytania:

- 1) czy art. 6j ust. 2a zezwala na różnicowanie stawki także w przypadku, o którym mowa w art. 6j ust. 2;
- 2) czy możliwa jest inna niż literalna wykładnia art. 6j ust. 2.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to na odpowiedź twierdzącą wskazywałaby aktualna lokalizacja tego przepisu. Usytuowanie ust. 2a w strukturze art. 6j dopuszcza zastosowanie go do wszystkich wcześniejszych przepisów zawartych w owym artykule. Gdyby ust. 2a miał dotyczyć wyłącznie ust. 1, to powinien zostać wprowadzony jako ust. 1a. Jak wynika jednak z analizowanych w orzecznictwie uzasadnień wprowadzenia do ustawy ust. 2a w art. 6j, zakładano jego zastosowanie również do ust. 2 (świadczą o tym chociażby wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁴, w których odwołano się do posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP VII kadencji z dnia 3 stycznia 2013 r.). Od tego czasu nie zaistniały żadne względy społeczne ani ekonomiczne, które skłaniałyby do odrzucenia takiego stanowiska. Brak też jakiegokolwiek celowego działania organów władzy ustawodawczej czy władzy wykonawczej (w zakresie przedkładanych projektów ustaw), które zmierzałoby do niedopuszczenia do różnicowania stawki w odniesieniu do gospodarstw domowych. Z lokalizacji ust. 2a w art. 6j wnioskowałbym więc, iż obejmuje on także możliwość różnicowania stawki opłaty określonej w ust. 2 tego artykułu.

¹⁴ Np. wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., sygn. II FSK 16/16, LEX nr 2064744; wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. II FSK 3231/15, LEX nr 2033618.

Powyższy argument wzmacniają zarówno wykładnia systemowa, jak i wykładnia celowościowa (teleologiczna) art. 6j ust. 2a. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 1998 r.¹⁵ stwierdził, że wolno odstąpić od znaczenia literalnego (potocznego) danego przepisu, gdy pozostaje ono w oczywistym konflikcie lub w sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, gdy prowadzi do absurdalnych konsekwencji z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego bądź do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć albo pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi. Z potencjalnymi tego typu sytuacjami mamy do czynienia w przypadku analizy możliwości wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. oraz zastosowania przepisu art. 6j ust. 2a u.u.c.p.g. i zróżnicowania stawki opłaty. Czy istnieją przesłanki przemawiające za obciążeniem kosztami odbioru odpadów komunalnych z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej gospodarstw domowych z budynków mieszkalnych wielolokalowych? Nie ulega wątpliwości, że koszt odbioru odpadów z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej jest wyższy niż z budynków mieszkalnych wielolokalowych. Nie wydaje się, aby można było podać jakiegokolwiek racjonalne argumenty środowiskowe, społeczne lub gospodarcze za takim obciążeniem.

4. Różnicowanie stawki w przypadku wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty od gospodarstwa domowego a niektóre konstytucyjne zasady ustrojowe

W kontekście przytoczonych argumentów natury systemowej należy przeanalizować, w jakim stopniu zakaz różnicowania stawki w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. jest zgodny z niektórymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą proporcjonalności oraz zasadą zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej¹⁶. Podkreślić tutaj można w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego

¹⁵ Sygn. I KKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7.

¹⁶ Zob. P. Wróbel, *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1 (8), s. 135–150; S. Kowalczyk, *Państwo a problem sprawiedliwości społecznej*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2009, nr 1, s. 171–178.

z dnia 12 lipca 2012 r.¹⁷, że treść zasady sprawiedliwości społecznej „z jednej strony wyznacza obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych¹⁸ oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych¹⁹, z drugiej zaś wyznacza obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego²⁰”. W analizowanej tutaj sytuacji jest to kwestia przesłanek (zwłaszcza społecznych) przemawiających za obciążeniem kosztami odbioru odpadów komunalnych z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej gospodarstw domowych z budynków mieszkalnych wielolokalowych.

Następną zasadą, na którą trzeba zwrócić uwagę w kontekście wyprowadzenia z przepisów ustawy ewentualnego zakazu różnicowania stawki w przypadku wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g., jest zasada proporcjonalności²¹. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wska-

¹⁷ Sygn. P 24/10, Dz.U. z 2012 r. poz. 841.

¹⁸ Zob. wyroki TK: z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; z dnia 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z dnia 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4; z dnia 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; z dnia 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; z dnia 15 października 2001 r., sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213; z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37; z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30; z dnia 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; z dnia 29 maja 2007 r., sygn. P 8/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 51; z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 157; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. P 48/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 173; z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9; z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57; z dnia 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80.

¹⁹ Zob. wyrok TK z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; zob. też wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9.

²⁰ Zob. wyroki TK: z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294; z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; z dnia 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100; z dnia 30 października 2007 r., sygn. P 36/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 110; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64; z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46; z dnia 5 lipca 2010 r., sygn. P 31/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 57.

²¹ Zob. na temat tej zasady: E. Łętowska, *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*,

zywał, że zasada ta nie dotyczy jedynie sytuacji, kiedy dochodzi do bezpośredniego ograniczenia konkretnych praw lub wolności obywatela, ale powinna mieć zastosowanie również wtedy, gdy na obywatela lub inny podmiot prawa nakłada się obowiązek. W takich sytuacjach ciężar, a szczególnie dolegliwość obowiązku powinny pozostawać w adekwatnym związku z rezultatem oczekiwany przez prawodawcę²². Należy wówczas zbadać trzy istotne zagadnienia: po pierwsze, czy oceniana regulacja prawna jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, po drugie, czy jest niezbędna w celu ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym się wiąże, i po trzecie, czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny. Według mnie w odniesieniu do wyprowadzenia z przepisów u.u.c.p.g. zakazu różnicowania stawki, jeśli gmina wybierze metodę obliczania opłaty od gospodarstwa domowego, ten test proporcjonalności ma wynik negatywny. Nie jest zgodne z interesem publicznym ani też celowe obarczanie nadmiernymi ciężarami publicznymi tych właścicieli nieruchomości, którzy nie odpowiadają za zwiększone koszty odbioru od nich odpadów komunalnych, takie zaś zwiększone koszty występują w przypadku nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²³.

Kolejną konstytucyjną zasadą, którą należy przywołać w kontekście wyprowadzenia ewentualnego zakazu różnicowania stawki opłaty w razie wyboru przez radę gminy metody jej obliczania od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2, jest zasada zrównoważonego rozwoju. Za jej element w analizowanym przypadku uznałbym zasadę „zanieczyszczający płaci” jako kluczową regułę odnoszącą się do kosztów korzystania z gospodarczych zasobów środowiskowych.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane w fundamentalnym akcie polskiego prawa ekologicznego, czyli ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁴, w art. 3 pkt 50. Przez „zrównoważony rozwój” rozumie się taki „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

red. P. Szymaniec, Wydawnictwo PWSZ im. Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2015; M. Szydło, *Komentarz do art. 31*, w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

²² Zob. wyrok TK z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 9.

²³ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

W definicji tej można wyodrębnić konkretną normatywną treść – zgodnie z nią zrównoważony rozwój oznacza specyficzny rozwój społeczno-gospodarczy, ze wskazanym celem i o określonym charakterze. Celem jest zagwarantowanie warunków do zaspokajania potrzeb przez ludzi. Podejmowane w związku z tym działania chroniące środowisko przyrodnicze nie mają chronić przyrody jako wartości samej w sobie, ale jako środowisko zaspokajające ludzkie potrzeby. W świetle definicji nie chodzi o wszelkie potrzeby, lecz wyłącznie podstawowe. Oczywiście, ich sprecyzowanie jest zadaniem trudnym – zwłaszcza że mają one dotyczyć zarówno społeczności, jak i obywateli. W obu przypadkach można pomocniczo wykorzystać tutaj przepisy konstytucyjne odnoszące się do praw i wolności powszechnych i obywatelskich, chociaż wydaje się, że potrzeby społeczności mogą być regulowane także w inny sposób – czy to na drodze ustawowej, czy innymi aktami uchwalanymi przez prawnie określonych przedstawicieli danej społeczności, w tym dokumentami politycznymi. Opierając się na nich, do podstawowych potrzeb zaliczyć można m.in.: posiłki i ubrania, mieszkanie, zaopatrzenie w wodę i kanalizację, odbiór odpadów komunalnych, dostęp do opieki zdrowotnej, prawo do pracy, prawo do środowiska. Rzecz jasna, w ich obrębie występują rozmaite niuanse – posiłki, ale nie musi oznaczać to żywienia np. rzadkimi gatunkami roślin i zwierząt; praca, ale nie każda, lecz zgodna z wymogami zrównoważonego rozwoju, itd.²⁵

Przenosząc owe rozważania na grunt rozpatrywanego zagadnienia, uznałbym, że brak możliwości zróżnicowania stawki w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty od gospodarstwa domowego powoduje, iż niektórzy właściciele nieruchomości ponoszą nieadekwatne opłaty w stosunku do kosztów zagospodarowania wytworzonych przez nich odpadów komunalnych. Nieadekwatność ta nie ma jednak żadnego gospodarczo-środowiskowego uzasadnienia, nie zmierza także do osiągnięcia żadnego z celów hierarchii gospodarki odpadami określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁶. Co więcej, może powodować niezrównoważone (środowiskowo, gospodarczo i społecznie) korzystanie z usługi odbioru odpadów komunalnych, gdyż bez związku z jej kosztami. Koszty te przekształcają się w ogólnospołeczne, a nie indywidualne, zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

²⁵ Zob. Z. Bukowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 449–455.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.

5. Wnioski

Podsumowując, przyjąłbym, że w razie wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. dopuszczalne jest różnicowanie stawki opłaty, w tym z uwagi na rodzaj zabudowy. Możliwość różnicowania stawki opłaty przez zastosowanie przepisu art. 6j ust. 2a wynika z usytuowania owej regulacji w art. 6j, co powoduje, iż przesłanki w niej określone odnoszą się do ust. 1 i ust. 2. Ponadto możliwość różnicowania stawki przez zastosowanie przepisu art. 6j ust. 2a w przypadku wyboru takiej metody obliczania opłaty wynika z wykładni systemowej i celowościowej (teleologicznej) art. 6j ust. 2a w kontekście całego art. 6j. Odstąpienie od wykładni literalnej danego przepisu uzasadnione jest jego pozostawianiem w oczywistej sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu oraz prowadzeniem do absurdalnych konsekwencji z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego bądź do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy kosztami odbioru odpadów komunalnych z zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej obciąża się gospodarstwa domowe z budynków mieszkalnych wielolokalowych. Na dodatek wprowadzenie *de facto* zakazu różnicowania stawki opłaty w przypadku wyboru przez radę gminy metody obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego na podstawie art. 6j ust. 2 u.u.c.p.g. jawi się jako niezgodne z niektórymi zasadami konstytucyjnymi: zasadą sprawiedliwości społecznej, zasadą proporcjonalności oraz zasadą zrównoważonego rozwoju.

Do powyższego wniosku przychylił się ustawodawca, który ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach²⁷ dokonał zmiany art. 6j ust. 2 polegającej na wykreśleniu wyrazu „jedną”, co powinno już w sposób niebudzący wątpliwości umożliwić różnicowanie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego z uwagi na rodzaj zabudowy²⁸.

²⁷ Ustawa oczekuje na opublikowanie w „Dzienniku Ustaw”.

²⁸ W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano właśnie na to, że sądy kwestionowały orzeczeniami możliwość różnicowania stawek opłat dla gospodarstw domowych.

Literatura

- Bajor-Stachańczyk M., *Możliwość wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020, nr 1 (65), s. 232–236.
- Barczak A., Kowalewska E., *Oplaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Acta Iuris Stetinensis” 2014, nr 8, s. 27–45.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Goleń M., *Problemy kształtowania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w świetle nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2014, z. 138, s. 125–141.
- Kowalczyk S., *Państwo a problem sprawiedliwości społecznej*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2009, nr 1, s. 171–178.
- Krzywoń A., *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2/4, s. 11–23.
- Lewandowski T., Sowiński R., *Finansowanie systemu gospodarowania odpadami w gminach*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Łętowska E., *Wprowadzenie do problematyki proporcjonalności*, w: *Zasada proporcjonalności a ochrona praw podstawowych w państwach Europy*, red. P. Szymaniec, Wydawnictwo PWSZ im. Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2015, s. 15–22.
- Radecki G., *Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 19–37.
- Szydło M., *Komentarz do art. 31*, w: *Konstytucja RP*, T. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Saffjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Wróbel P., *Postulat sprawiedliwości społecznej a idea sprawiedliwości*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2013, nr 1 (8), s. 135–150.
- Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Zbigniew Bukowski

Problematyka różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na rodzaj zabudowy w przypadku metody od gospodarstwa domowego

Streszczenie

Oplata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może być w Polsce różnicowana ze względu na takie uwarunkowania jak m.in. powierzchnia lokalu mieszkalnego czy liczba mieszkańców. W artykule analizowany jest problem, czy dotyczy to także stawek w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami od gospodarstwa domowego.

Słowa kluczowe: odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Zbigniew Bukowski

The issue of differentiation of the municipal waste management fee rates per household depending on the type of building development

Summary

The fee for municipal waste management in Poland may be differentiated due to such conditions as, inter alia, the area of the dwelling or the number of residents. The problem analyzed in the paper is whether it also applies to the fee when choosing the method of its determination per household.

Key words: municipal waste, fee for municipal waste management

Збигнев Буковский

Проблематика дифференцирования ставок оплаты за обращение с коммунальными отходами с домохозяйства в зависимости от типа строения

Резюме

Плата за обращение с коммунальными отходами в Польше может варьироваться, в частности, от таких условий, как площадь жилого помещения и количество проживающих. В статье анализируется проблема, распространяется ли это также на оплату при выборе метода определения ее размера с домохозяйства.

Ключевые слова: коммунальные отходы; сбор за обращение с коммунальными отходами

Zbigniew Bukowski

Il problema della differenziazione delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani per famiglia a seconda del tipo di sviluppo edilizio

Sommario

La tassa per la gestione dei rifiuti urbani può essere differenziata in Polonia a seconda di fattori come la superficie di un'abitazione o il numero di residenti. Il problema analizzato nel documento è se questo si applica anche alla tassa quando si sceglie un metodo di determinazione per famiglia.

Parole chiave: rifiuti urbani, tassa per la gestione dei rifiuti urbani



Miłosz Szymon Chruściel

<https://orcid.org/0000-0002-8854-7371>

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Polska

Legalizacja samowoli budowlanej a obowiązki inwestora w zakresie ochrony środowiska

1. Wstęp

Samowola budowlana związana z zarządzaniem nieruchomością i wykonywaniem na niej prawa własności stanowi wciąż aktualny problem. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹ nie definiuje pojęcia samowoli budowlanej, zawiera tylko (w art. 48) katalog sankcji, jakim podlega dopuszczający się jej podmiot. W doktrynie i w literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że samowola budowlana zachodzi, gdy roboty budowlane są wykonywane lub zostały przeprowadzone bez uprzedniego uzyskania wymaganego prawem pozwolenia na budowę lub też bez uprzedniego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ². Niestety, zdarza się również, że inwestycja jest realizowana lub została zrealizowana niezgodnie nie tylko z przepisami prawa budowlanego, lecz także z przepisami ochrony środowiska. Nierzadko zarówno inwestor, jak i administracja architektoniczno-budowlana nie uwzględniają w odpowiednio szeroki sposób przepisów tego drugiego prawa w trakcie procedury wydania pozwolenia na budowę lub wydania przez właściwy organ administracyjny decyzji o legalizacji samowoli budowlanej. (W przypadku decyzji legalizacyjnej dotyczy to przede wszystkim wydania zgody na zmianę spo-

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 [dalej: pr. bud.].

² Zob. Z. Niewiadomski, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, Legalis 2021, art. 48.

sobu użytkowania nieruchomości lub jej rozbudowę). Wskutek takich zaniechań dochodzi do naruszenia przepisów regulujących ochronę środowiska, gdy np. nie dokona się oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Co jednak musi zrobić i jakim obowiązkom powinien zadośćuczynić inwestor, który stara się o legalizację samowoli budowlanej? Celem artykułu jest analiza rozwiązań w tej kwestii wprowadzonych w 2021 r. do ustawy Prawo budowlane, szczególnie zakresu zmian odnoszących się do obowiązków inwestora w procesie budowlanym. Przedmiot opracowania stanowi również ocena korelacji między przepisami prawa budowlanego a przepisami prawa ochrony środowiska w omawianej materii.

2. Samowola budowlana i procedura legalizacyjna po nowelizacji Prawa budowlanego

Podmiotem odpowiedzialnym za całokształt zorganizowania procesu budowlanego i jego zgodność z przepisami prawa jest inwestor. Przepisy pr. bud. nie podają jednoznacznej definicji inwestora, lecz tylko wymieniają jego obowiązki w procesie budowlanym. Trzeba się zgodzić z M. Krusiem i Z. Leońskim, którzy wskazują, że investorem jest każda osoba fizyczna lub prawna oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która podejmuje działalność budowlaną i realizuje ją przez zorganizowanie procesu budowlanego³. Toteż zgodnie z art. 17 i 18 pr. bud. do głównych obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych w przepisach, w szczególności zaś zapewnienie: opracowania projektu budowlanego oraz, stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; wykonania i odbioru robót budowlanych, a w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem ich skomplikowania lub warunkami gruntowymi zapewnienie nadzoru nad wykonywaniem owych robót – przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. W myśl art. 19 pr. bud. inwestor na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej może zatrudniać osoby sprawujące nadzór autorski i inwestorski; w wyjątkowych sytuacjach organ administracji architektoniczno-budowlanej może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania

³ M. Kruś, Z. Leoński, *Inwestor*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.

wania obiektu lub robót budowlanych bądź przewidywanym wpływem na środowisko. Informacje o wszystkich podmiotach, które działają na zlecenie inwestora w trwającym procesie budowlanym i które wykonują określone czynności o charakterze samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, powinny być umieszczone w dokumentacji budowy.

Podmioty rozpoczynające proces budowlany często nie zdają sobie sprawy z przepisów dotyczących konieczności uzyskania pozwolenia na budowę lub po prostu świadomie omijają procedury administracyjne. Niekiedy też inwestorzy mimo otrzymanego pozwolenia decydują się na samowolne odstępstwa od zatwierdzonego projektu architektoniczno-budowlanego lub po wybudowaniu obiektu zmieniają jego przeznaczenie bądź sposób użytkowania. Wówczas mówimy o prowadzeniu lub zakończeniu robót budowlanych z naruszeniem prawa, czyli o samowoli budowlanej.

Jak wskazuje K. Małyś-Sulińska, do prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem prawa każdorazowo dochodzi, gdy „inwestor całkowicie zignorował władcze uprawnienia organów do oceny w zakresie zgodności z prawem zamierzenia inwestycyjnego oraz udzielenia formalnej zgody na jego realizację i rozpoczął roboty budowlane bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru ich podjęcia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej; prowadzenie robót budowlanych przebiega w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź przepisach prawa; prowadzenie robót budowlanych [odbywa się – M.Ch.] na podstawie zgłoszenia zamiaru przystąpienia do ich wykonania, dokonanego w odniesieniu do robót objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; prowadzenie robót budowlanych [przebiega – M.Ch.] w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Prowadzenie robót budowlanych z naruszeniem prawa zagrożone jest karami. Możliwe jest jednak podjęcie procedury naprawczej w odniesieniu do robót budowlanych prowadzonych z naruszeniem prawa, a przy spełnieniu określonych przez ustawodawcę przesłanek – ich legalizacja”⁴. Należy pamiętać, że legalizacja samowoli budowlanej ma charakter kontroli następczej ze strony organu administracji architektoniczno-budowlanej⁵.

Sankcje dotyczące samowoli budowlanej określa art. 48 pr. bud., gdzie wskazano, że organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy w przypadku obiektu budowlanego (lub jego części) będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu do tego

⁴ K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 202–203.

⁵ M. Cherka, W. Grecki, *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 131.

zgłoszenia. Nadto jeżeli w wyniku budowy występuje stan zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, to w postanowieniu o jej wstrzymaniu nakazuje się bezzwłoczne zabezpieczenie obiektu budowlanego lub terenu, na którym prowadzona jest budowa, oraz usunięcie stanu zagrożenia. W razie wydania owego postanowienia organ nadzoru budowlanego informuje również o możliwości złożenia wniosku o legalizację samowoli budowlanej, a także o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania takiej decyzji. Podmiot powinien też zostać poinformowany o zasadach obliczania rzeczonej opłaty.

Kluczowym elementem przywołanych przepisów jest złożenie przez inwestora wniosku i wniesienie opłaty legalizacyjnej. Schemat postępowania zmierzającego do legalizacji samowoli budowlanej po nowelizacji Prawa budowlanego z 2020 r. (na podstawie art. 48 i 49 pr. bud.) wygląda następująco⁶:

1. Wydanie przez właściwy organ postanowienia o wstrzymaniu budowy – również w razie jej zakończenia. Postanowienie to powinno zawierać informacje o możliwości złożenia wniosku o legalizację i wysokości naliczonej opłaty legalizacyjnej.
 2. Złożenie przez inwestora w ciągu 30 dni wniosku o legalizację samowoli budowlanej.
 3. Wydanie przez organ nadzoru budowlanego postanowienia o obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w wymaganym terminie, co do zasady nie krótszym niż 60 dni. Takimi dokumentami w zależności od inwestycji i etapu prac są m.in.: pozwolenie na budowę; zaświadczenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zgodności inwestycji z dokumentami planistycznymi obowiązującymi na danym terenie; projekt techniczny planowanej lub wykonanej inwestycji.
 4. Weryfikacja złożonych dokumentów pod kątem ich kompletności oraz ewentualne wydanie postanowienia o konieczności usunięcia nieprawidłowości w wymaganych dokumentach.
 5. Uiszczenie opłaty legalizacyjnej.
 6. Decyzja o legalizacji, zatwierdzająca projekt budowlany bądź projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz zezwalająca na wznowienie budowy.
- Niespełnienie wymienionych wymagań upoważnia organ nadzoru budowlanego do wydania decyzji o rozbiórce obiektu.

Od nowelizacji z 2021 r. ustawy Prawo budowlane oprócz powyższej tzw. zwykłej procedury możliwa jest uproszczona procedura legalizacji samowoli budowlanej. Dotyczy ona postępowań odnoszących się do obiektów budowlanych lub ich części wzniesionych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub bez wymaganego zgłoszenia albo mimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia. Warunek stanowi termin – upływ 20 lat od momentu zakoń-

⁶ D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 7–8.

czenia budowy⁷. Zgodnie z interpretacją Naczelnego Sądu Administracyjnego „w sensie techniczno-budowlanym można mówić o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, gdy odpowiada on warunkom, jakie przewiduje Prawo budowlane wobec budowy legalnej przy zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy (art. 57 pr. bud.). Obiekt budowlany powinien być w takim stanie, by mógł zostać przeprowadzony jego odbiór i by można było przekazać go do normalnej eksploatacji i użytkowania”⁸.

Uproszczoną procedurę legalizacji wszczyna się zarówno na wniosek, jak i z urzędu z zachowaniem norm wyrażonych w art. 49f pr. bud. W przypadku powstania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat, organ nadzoru budowlanego wszczyna uproszczone postępowanie legalizacyjne. Natomiast do obiektów, których budowa została zakończona przed dniem wejścia w życie ustawy lub w odniesieniu do których przed owym dniem wszczęto postępowanie administracyjne, stosuje się dotychczasowe przepisy. W tym wypadku uproszczone postępowanie legalizacyjne możliwe jest wyłącznie na wniosek właściciela bądź zarządcy obiektu. Nadto w razie stwierdzenia stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze postanowienia, bezwzględne zabezpieczenie obiektu budowlanego lub jego części oraz usunięcie stanu zagrożenia. Nie można wszcząć uproszczonego postępowania legalizacyjnego, jeżeli termin 20 lat, o którym mowa, upłynął po dniu wydania postanowienia o wstrzymaniu budowy.

W obu przypadkach, tj. legalizacji samowoli budowlanej w trybie zwykłym oraz w trybie uproszczonym, uzyskanie decyzji uzależnione jest od zebrania i przedstawienia organowi administracji budowlanej szeregu określonych dokumentów i wniesienia ustalonej opłaty. Po spełnieniu omówionych tu wymogów prawa inwestor lub właściciel nieruchomości mogą otrzymać decyzję o legalizacji samowoli budowlanej i uniknąć nakazu rozbiórki.

Należy zaznaczyć, że każde działanie inwestora w procesie legalizacji samowoli budowlanej jest jego uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Niezłożenie wniosku o legalizację w terminie skutkować będzie wydaniem decyzji o nakazie rozbiórki obiektu. Trzeba pamiętać, że procedury legalizacyjnej nie powinno się odczytywać jako zbioru norm uznaniowych, lecz jako zbiór norm bezwzględnie obowiązujących, których zastosowanie nie zależy od woli organu nadzoru budowlanego⁹.

⁷ D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.

⁸ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2735/95, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁹ D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021...*

3. Konieczność ochrony środowiska w procesie legalizacyjnym – główne obowiązki inwestora

Istnieje wiele opracowań odnoszących się do realizacji przepisów ochrony środowiska w procesie budowlanym; co jednak znaczące, na etapie legalizacji samowoli budowlanej tylko niektóre wymogi można uznać za obiektywnie możliwe do spełnienia. Ochrona środowiska stanowi przedmiot licznych aktów prawnych, w tym regulacji międzynarodowych (m.in. Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju z 1992 r.)¹⁰ oraz dyrektyw unijnych, takich jak: dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa)¹¹, dyrektywa Rady 87/217/EWG z dnia 19 marca 1987 r. w sprawie ograniczania zanieczyszczenia środowiska azbestem i zapobiegania temu zanieczyszczeniu¹², dyrektywa Komisji (UE) 2015/996 z dnia 19 maja 2015 r. ustanawiająca wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹³, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁴.

Implementacja norm prawnych wynikających z przepisów międzynarodowych zakłada przede wszystkim dbanie o szeroko pojęty zrównoważony rozwój¹⁵. Powinien on być uwzględniany także przy legalizacji samowoli budowlanej w systemie prawa krajowego. Spełnieniu tego obowiązku służą przepisy dwóch głównych ustaw z zakresu ochrony środowiska, mianowicie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶ oraz 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 środowisko¹⁷. Właśnie do nich często odwołują się przepisy ustawy Prawo budowlane, które ukierunkowują postępowanie inwestora i właściciela nieruchomości.

Przepis artykułu 48b ust. 4 pr. bud. jednoznacznie stanowi, że w przypadku złożenia wniosku o legalizację w stosunku do obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 48 ust. 1, jeżeli wniosek poprzedziła decyzja o środowiskowych

¹⁰ Zob. 27 zasad zrównoważonego rozwoju w: Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju [online], <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html> [dostęp: 21.09.2021].

¹¹ Dz. Urz. UE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r.

¹² Dz. Urz. WE L 85 z dnia 28 marca 1987 r., s. 40.

¹³ Dz. Urz. UE L 168 z dnia 1 lipca 2015 r., s. 1; Dz. Urz. UE L 5 z dnia 10 stycznia 2018 r.

¹⁴ Dz. Urz. UE L 26/1 z dnia 28 stycznia 2012 r.

¹⁵ Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.

¹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1718 [dalej: u.o.o.ś.].

uwarunkowaniach wydana w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, to organowi nadzoru budowlanego należy przedłożyć również załącznik graficzny określający przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, na który będzie ono oddziaływać, o ile przedłożenie 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.ś.).

Nadto art. 49 ust. 4 pr. bud. wskazuje, że po uiszczeniu przez inwestora opłaty legalizacyjnej organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o legalizacji, która zatwierdza projekt budowlany albo projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz zezwala na wznowienie budowy, jeżeli nie została ona zakończona. Decyzja, o której mowa w ust. 4, może być wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny jego oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli wymagają tego przepisy u.o.o.ś., w przypadkach gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska. W decyzji, o której mowa w ust. 4, nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Te trzy ustawowe obowiązki, mianowicie: ocena (lub ponowna ocena) oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; ocena jego oddziaływania na obszar Natura 2000 z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych i możliwości ustalenia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska; uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie – stawiają przed inwestorem wiele dodatkowych wymogów. Warto pokrótce opisać każdy z nich, pamiętając, że przy określaniu obowiązków inwestora w procedurze legalizacji samowoli budowlanej, zgodnie z istotą normy wynikającej z art. 48 Prawa budowlanego, chodzi o działanie zmierzające do „wyeliminowania stanu naruszenia prawa i doprowadzenia do stanu zgodnego z przepisami. Każde inne działanie miałoby charakter legalizacji działań pozaprawnych, co nie było intencją ustawodawcy”¹⁸.

3.1. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko lub ponownej oceny

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 u.o.o.ś. postępowanie w sprawie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko obejmuje w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

¹⁸ Z. Niewiadomski, w: *Prawo budowlane. Komentarz...*, art. 48.

Przeprowadzenie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko lub ponownej oceny określa art. 59 u.o.o.ś., który wskazuje, że wymaga jej realizacja następujących przedsięwzięć:

- a) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
- b) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny jego oddziaływania na środowisko został stwierdzony na podstawie kryteriów zawartych w art. 63 ust. 1.

Realizacji tego obowiązku przez inwestora i stworzeniu katalogu obu rodzajów przedsięwzięć poświęcone jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹. Jego § 2 określa pierwszą grupę przedsięwzięć, a § 3 – drugą grupę. Do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje do wyrobu substancji z zastosowaniem procesów chemicznych służące do wytwarzania podstawowych produktów lub półproduktów chemii organicznej albo chemii nieorganicznej, instalacje do wytwarzania podstawowych produktów farmaceutycznych z zastosowaniem procesów chemicznych lub biologicznych oraz instalacje związane z postępowaniem z paliwem jądrowym lub odpadami promieniotwórczymi. Z kolei do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje do brykietowania węgla kamiennego lub brunatnego, elektrownie konwencjonalne i elektrownie wodne.

Katalog inwestycji w obu grupach zaszeregowania jest bogaty. Choć samo rozporządzenie nie budzi wątpliwości, to jednak trzeba się zgodzić z B. Czajką-Marchlewicz, że przedsięwzięcia należące do pierwszej grupy zawsze będą podlegać *ex lege* ocenie oddziaływania na środowisko, natomiast te, które można zakwalifikować do drugiej grupy, poddane zostaną rzeczowej ocenie, gdy organ prowadzący postępowanie tak zadecyduje, ale na podstawie informacji na temat przedsięwzięcia przekazanych mu przez inwestora. Skłania to do wniosku, że spełnienie wymogu przewidzianego w art. 49 ust. 4 pr. bud. polega na uzyskaniu decyzji środowiskowej, do której wydania już raz przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko. W konsekwencji mogą się rodzić wątpliwości, czy zasadna jest konieczność jej ponownego otrzymania²⁰.

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ administracji zgodnie z art. 82 u.o.o.ś. określa:

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.

²⁰ B. Czajka-Marchlewicz, *Legalizacja samowoli budowlanej w kontekście wymogów ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, LEX 2019.

- rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia;
- istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia;
- wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji;
- wymogi w zakresie przeciwdziałania skutkom awarii przemysłowych w odniesieniu do przedsięwzięć zaliczanych do zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii (w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska);
- wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Z kolei gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba:

- wykonania kompensacji przyrodniczej – organ 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 oraz obowiązki dotyczące przedłożenia informacji o jego wynikach odpowiednim organom administracji publicznej i inne wskazane w przywołanym przepisie.

Można również przeprowadzić ponowną ocenę oddziaływania na środowisko²¹. Jak nadmieniał D. Krajewski, skorzystanie z owej regulacji podyktowane jest wykonaniem kompensacji przyrodniczej przez inwestora, a dochodzi do tego w trzech przypadkach:

- a) na wniosek samego inwestora w ramach postępowania o wydanie innej decyzji, np. decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych lub decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego;
- b) gdy wynika ona z samej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (w której nałożono taki obowiązek) i inwestor powinien przedłożyć nowy raport w odpowiednim terminie;
- c) dokonania przez inwestora zmian we wniosku o wydanie decyzji.

Przywołany autor zaznacza więc, że nałożenie takiego obowiązku na inwestora będzie również w myśl art. 93 ust. 2 u.o.o.ś. dawało możliwość zmiany wymagań środowiskowych określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które z kolei będą istotne dla wydania w przyszłości innych decyzji dotyczących tego samego przedsięwzięcia²².

²¹ Zob. A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

²² D. Krajewski, *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego*, cz. V – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, „Nieruchomości” 2014, nr 2, s. 19.

3.2. Przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Problem decyzji środowiskowej dla inwestycji zrealizowanej

Wśród trzech rodzajów oceny oddziaływania na środowisko wskazanych przez B. Rakoczego jednym jest właśnie ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000²³. Można ją rozumieć jako ocenę wpływu przedsięwzięcia na środowisko ograniczoną do badania jego oddziaływania na ten konkretny obszar (art. 3 ust. 1 pkt 7). W myśl art. 59 ust. 2 u.o.o.ś. realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli może ono znacząco wpływać na ów obszar, a nie jest bezpośrednio związane z jego ochroną ani nie wynika z tej ochrony, lub jeśli obowiązek dokonania takiej oceny został stwierdzony na podstawie art. 96 ust. 1 u.o.o.ś.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 przeprowadza podmiot do tego upoważniony, czyli regionalny dyrektor ochrony środowiska. Warunkiem oceny jest stwierdzenie takiego obowiązku w specjalnej procedurze, którą zapoczątkowuje rozważenie potencjalnego znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000 przez organ właściwy do wydania decyzji lub przyjęcia zgłoszenia. Rozważenie to następuje, zanim organ przyjmie zgłoszenie budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie pr. bud.²⁴

Rozpatrując ochronę środowiska z perspektywy procedury legalizacji samowoli budowlanej w przypadku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub/ oraz oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 i wydania w tej sprawie decyzji, można mieć wrażenie, że przepisy dotyczące owych ocen odnoszą się tylko do inwestycji przyszłych, tzn. jeszcze nierozpoczętych. Jednak istnieją wyjątki od zasady generalnej wynikające z realizacji obowiązków Prawa budowlanego, które dopuszcza legalizację inwestycji już ukończonej.

Stanowisko to budzi uzasadnione kontrowersje. Wątpliwości w omawianej kwestii jest wiele, występują one przede wszystkim w orzecznictwie oraz w zakresie stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Kierunki orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego reprezentują dwa skrajnie różne podejścia: według pierwszego, bardziej popularnego i częściej stosowanego, wydanie decyzji środowiskowej dla zrealizowanej inwestycji jest dopuszczalne, według drugiego natomiast decyzja środowiskowa nie może być wydana dla inwestycji zrealizowanej.

²³ Dwa pozostałe to ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i strategiczna ocena oddziaływania na środowisko – B. Rakoczy, *Kompetencje w zakresie ocen oddziaływania na środowisko*, w: idem, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Wolters Kluwer, LEX 2020.

²⁴ A. Ogonowska, *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000*, Wolters Kluwer, Lex/el. 2019.

Na poparcie pierwszej tezy można przywołać następujące wyroki NSA: „Istnieje możliwość ubiegania się o uzyskanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięć, które są realizowane, a także tych, które zostały już zrealizowane”²⁵; „To, że organ właściwy w sprawach o pozwolenie na budowę może wydać decyzję o pozwoleniu na budowę, jeżeli są spełnione wszystkie warunki do wydania takiej decyzji, w tym wymagania w zakresie ochrony środowiska, nie jest równoznaczne z tym, że po wydaniu takiej decyzji wyłączona jest jakakolwiek możliwość przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko”²⁶.

Natomiast za drugą przemawia wyrok brzmiący: „Ocena środowiskowych aspektów przedsięwzięcia poprzedzać musi przystąpienie do wykonania przedsięwzięcia”²⁷. Jest to o wiele mniej popularna teza, jednak często przywoływana przy bezpośredniej wykładni art. 72 ust. 1 i 2 u.o.o.ś. Z ust. 1 bezpośrednio wynika, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawanych na podstawie pr. bud. Z kolei zgodnie z art. 72 ust. 2 u.o.o.ś. wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stosuje się w przypadku zmiany:

- 1) decyzji, o których mowa w ust. 1, polegających na ustaleniu lub zmianie formy lub wielkości zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania działalności objętej decyzją lub na zmianie danych wnioskodawcy; a także
- 1a) decyzji, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18 i 19, polegających na zmianie zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego dotyczącej:
 - a) charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego, w szczególności: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, oraz charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;
 - b) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne;
 - c) charakterystycznych parametrów drogi w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego
- które nie spowodują zmian uwarunkowań określonych w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Uwzględniwszy przytoczone przepisy, należy się zgodzić z pierwszą tezą, którą wolno uzasadnić dwiema przesłankami dla procesu legalizacji samo-

²⁵ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2004 r., sygn. II OSK 3013/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 2 marca 2010 r., sygn. II GSK 6/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., sygn. II OSK 542/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

woli budowlanej. *Primo*, w toku realizowania inwestycji mogło dojść i często dochodzi do samowolnych zmian w projekcie, co może w znacznym stopniu rzutować na ostateczne oddziaływanie inwestycji na środowisko. *Secundo*, biorąc pod uwagę bardzo różnorodny charakter prowadzonych i legalizowanych inwestycji, nie sposób utworzyć katalogu norm właściwych do zastosowania w każdym przypadku łamania przepisów ochrony środowiska przy realizacji inwestycji. Toteż zasadna jest legalizacja samowoli budowlanej dotycząca inwestycji już ukończonych, dokonana na podstawie wniosku inwestora. Wszak ocena oddziaływania na środowisko wiąże się bezpośrednio z ustaleniem zakresu ingerencji, z kolei decyzja o legalizacji samowoli budowlanej na podstawie decyzji środowiskowej pozwala na wyznaczenie działań ze strony inwestora, które mają na celu zaprzestanie dalszej degradacji środowiska. Nie zawsze jednak istnieje możliwość całkowitego cofnięcia tego rodzaju skutków realizacji przedsięwzięcia, dlatego też ponowna ocena oddziaływań na środowisko wydaje się dobrze uzasadniona, daje bowiem szansę na aktualną ocenę jego stanu na obszarze ukończonej lub realizowanej inwestycji. Nadto mimo że przeprowadzenie ponownej oceny znacznie wydłuża czas oczekiwania wnioskującego na decyzję o legalizacji samowoli budowlanej, trzeba pamiętać, że z perspektywy realizacji wytycznych zrównoważonego rozwoju procedura ta jest bardzo istotna, gdyż stanowi gwarancję ochrony środowiska, a zarazem uwzględnia cele gospodarcze²⁸.

3.3. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie

Za samowolę budowlaną uważa się również użytkowanie obiektu budowlanego bez pozwolenia lub w sposób niezgodny z udzielonym pozwoleniem na użytkowanie. Samowola związana z nienależytym użytkowaniem obiektu może naruszać przepisy ochrony środowiska, w rezultacie zaś oddziaływać w negatywny sposób na sąsiednie nieruchomości. Toteż wypada się zgodzić z M. Bystrek i A. Jeleń, że jednym z podstawowych obowiązków nałożonych na właścicieli i zarządców obiektów zrealizowanych jest korzystanie z nich w sposób zgodny z ich przeznaczeniem, a wszystkie zmiany dotyczące sposobu użytkowania obiektu trzeba zgłosić przed ich wprowadzeniem w życie. W przeciwnym razie organ nadzoru budowlanego z mocy prawa ma obowiązek wszcząć postępowanie zmierzające do przywrócenia stanu zgodnego z prawem²⁹.

Przez zmianę użytkowania w myśl art. 71 pr. bud. rozumie się podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmienia-

²⁸ M.J. Nowak, *Planowanie przestrzenne a ocena oddziaływania na środowisko*, „Nieruchomości” 2012, nr 12, s. 12.

²⁹ M. Bystrek, A. Jeleń, *Prawne możliwości zmiany przeznaczenia inwestycji w świetle najnowszych trendów rynkowych*, „Nieruchomości” 2009, nr 9, s. 19.

jącej warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń, a także podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.o.o.ś. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania, a do dokumentu tego dołączyć:

- opis i rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania;
- zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby również danymi technologicznymi;
- oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w razie braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- w przypadku zmiany sposobu użytkowania polegającej na wspomnianej wyżej zmianie warunków lub obciążeń – ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności;
- w zależności od potrzeb – pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (o czym była mowa we wcześniejszej części artykułu).

4. Podsumowanie i wnioski

Decydując się na realizację inwestycji (przedsięwzięcia), inwestor – jako podmiot odpowiedzialny za zorganizowanie i należyte przeprowadzenie procesu budowlanego – zgodnie z pr. bud. musi dopełnić licznych obowiązków, aby była ona zgodna z prawem, w szczególności z prawem zagospodarowania przestrzennego i szeroko rozumianej ochrony środowiska. Realizacja inwe-

stycji wbrew wymogom prawa może zostać uznana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej za samowolę budowlaną. W myśl art. 48 i 49 pr. bud. inwestor ma możliwość złożenia wniosku o legalizację samowoli budowlanej, jednak zobowiązany będzie do wielu czynności służących przywróceniu stanu prawnie wymaganego lub – jeśli nie jest to możliwe – doprowadzeniu inwestycji do takiego stanu wymaganego prawem, aby powodowała jak najmniejszą szkodę, głównie dla środowiska i nieruchomości sąsiednich. Ustawodawca w obecnym kształcie procedury legalizacyjnej przedstawia jasne kryteria i oczekiwania wobec inwestora, pozostawiając mu wybór w zakresie złożenia wniosku (jego dobrowolność), a także dopuszcza skorzystanie pod pewnymi warunkami z uproszczonej procedury legalizacyjnej. Przepisy prawa budowlanego oraz ochrony środowiska, zarówno międzynarodowe, jak i polskie, stawiają przed inwestorem szereg wymogów. Podmiot, który decyduje się na złożenie wniosku o legalizację samowoli budowlanej, może zostać zobligowany do uzyskania niezbędnych decyzji środowiskowych zawierających ocenę oddziaływania inwestycji na środowisko i wezwany do osiągnięcia optymalnego stanu pod tym względem.

Dopuszczenie legalizacji samowoli budowlanej stanowi dobry kierunek działań ustawodawcy, który zmierza do zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w życiu gospodarczym i społecznym. Stwarza szansę na naprawę postępowania podmiotu w sposób dobrowolny, zamiast nakładać na niego od razu nakaz rozbiórki obiektu. Nadto dokonując nowelizacji ustawy Prawo budowlane, doprecyzowuje adresatów postępowań legalizacyjnych: zgodnie z art. 52 ust. 1 pr. bud. jest nim inwestor, a w sytuacji gdy wykonanie przez niego postępowania albo decyzji nie jest możliwe, odpowiedzialnością za samowolę budowlaną obciążony, w sposób prawnie przewidziany, może zostać nowy właściciel lub zarządca nieruchomości³⁰. W kontekście ochrony środowiska daje to gwarancję, że samowole budowlane, niezależnie od czasu ich popełnienia, mogą być w jakimś zakresie zalegalizowane, a szkody, które przyniosły, w możliwym stopniu naprawione. Trzeba również wskazać, że w decyzji legalizacyjnej ustala się obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, co w kontekście przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest ważną regulacją z perspektywy zarówno prawnej, jak i praktycznej.

³⁰ D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021...*

Literatura

- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Bystrek M., Jeleń A., *Prawne możliwości zmiany przeznaczenia inwestycji w świetle najnowszych trendów rynkowych*, „Nieruchomości” 2009, nr 9, s. 18–19.
- Cherka M., Grecki W., *Samowola budowlana w polskim prawie budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Czajka-Marchlewicz B., *Legalizacja samowoli budowlanej w kontekście wymogów ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Kafar D., Kornecka A., Kornecki J., Szocik K., *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Kafar D., Kornecki J., Sielicki K., Stachal M., Szocik K., *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.
- Krajewski D., *Kompensacja przyrodnicza realizowana w toku procesu inwestycyjnego*, cz. V – *decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Nieruchomości” 2014, nr 2, s. 17–21.
- Kruś M., Leoński Z., *Inwestor*, w: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, wyd. 2, Wolters Kluwer, LEX 2019.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., w: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 10, Wydawnictwo C.H. Beck, Legalis 2021.
- Nowak M.J., *Planowanie przestrzenne a ocena oddziaływania na środowisko*, „Nieruchomości” 2012, nr 12, s. 9–12.
- Ogonowska A., *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2019.
- Rakoczy B., *Kompetencje w zakresie ocen oddziaływania na środowisko*, w: idem, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Wolters Kluwer, LEX 2020.
- Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, wyd. 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

Miłosz Szymon Chruściel

Legalizacja samowoli budowlanej a obowiązki inwestora w zakresie ochrony środowiska

Streszczenie

Celem artykułu jest próba charakterystyki obowiązków inwestora w procedurze legalizacji samowoli budowlanej i odniesienie ich do przepisów ochrony środowiska. Autor analizuje prawo budowlane dotyczące samowoli budowlanej, skupiając się przede wszystkim na zmianach procedury po nowelizacji z 2021 r. Dokonuje również analizy wymogów przepisów ochrony środowiska stawianych przed inwestorem w procedurze legalizacji samowoli budowlanej i wskazuje na ich duże znaczenie dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: nieruchomości, ochrona środowiska, samowola budowlana, prawo budowlane, zrównoważony rozwój

Miłosz Szymon Chruściel

Legalization of lawlessness in construction and the investor's obligations in the field of environmental protection

Summary

The aim of the article is an attempt to indicate the obligations of the investor in the procedure of legalization of lawlessness in construction and comparing them to the environmental protection regulations. The author analyzes the provisions of the construction law in the area of lawlessness in construction, focusing primarily on the changes in the procedure after the amendment of the law in 2021. He analyzes the requirements of the environmental protection provisions faced by the investor in the procedure of legalization of construction lawlessness, pointing to their high value for ensuring sustainable development.

Key words: real estate, environmental protection, lawlessness, construction law, sustainable development

Милош Шимон Хрустель

Легализация самовольных построек и обязательства инвестора в области охраны окружающей среды

Резюме

В статье сделана попытка обозначить обязанности инвестора в процедуре легализации самовольных построек и их соотнесение с положениями природоохранного законодательства. Автор анализирует строительное законодательство в сфере самовольных построек, в первую очередь акцентируя внимание на изменениях процедуры после внесения поправок в 2021 году. Он также анализирует требования природоохранных нормативных актов, предъявляемых к инвестору при процедуре легализации самовольных построек, указывая на их высокую ценность для обеспечения устойчивого развития.

Ключевые слова: недвижимость, охраны окружающей среды, самовольная постройка, строительное законодательство, устойчивое развитие

Miłosz Szymon Chruściel

Legalizzazione degli abusi edilizi e obblighi di protezione ambientale dell'investitore

Sommario

L'obiettivo dell'articolo è un tentativo di indicare gli obblighi dell'investitore nella procedura di legalizzazione della costruzione arbitraria e di metterli in relazione con le norme di protezione ambientale. L'autore analizza il diritto delle costruzioni nell'area del dolo edilizio, concentrandosi principalmente sui cambiamenti della procedura dopo la modifica del 2021. Analizza anche i requisiti dei regolamenti di protezione ambientale imposti all'investitore nella procedura di legalizzazione della volontà edilizia, sottolineando il loro alto valore per garantire lo sviluppo sostenibile.

Parole chiave: immobili, protezione dell'ambiente, costruzione non autorizzata, diritto edilizio, sviluppo sostenibile



Krzysztof Gruszecki

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

radca prawny

Polska

Postępowanie w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych na podstawie Prawa ochrony środowiska – wybrane uwagi

1. Zasada „zanieczyszczający płaci”

Jedną z podstawowych dyrektyw ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci”. W polskim systemie prawnym ma ona umocowanie w postanowieniach art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹; zgodnie z owym przepisem: „Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia”. Źródł omawianej zasady należy się doszukiwać już w zaleceniach Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 14 listopada 1974 r. (I CC 74/223), w których została sformułowana², oraz w zaleceniu Rady 75/436/EWG z dnia 3 marca 1975 r. w sprawie alokacji kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska³, które to zalecenie mimo niewiążącego charakteru określało, że osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za powstanie zanieczyszczeń muszą ponieść koszty działań koniecznych do ich usunięcia bądź zmniejszenia w sposób zgodny z przestrzeganymi normami lub równoważnymi wymaganiami ustalonymi przez organy władzy publicznej.

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm. [dalej: p.o.ś].

² *Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD*, T. 2, *Zalecenia*, red. L. Bartoszek, R. Krzyśków, J. Pękacik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, segregator II, pkt 9.1.

³ Dz. Urz. WE L 194 z dnia 25 lipca 1975 r., s. 1.

Doniosłość tej zasady znalazła odzwierciedlenie również w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴, który przewiduje obowiązek „pokrywania kosztów naprawy szkód ekologicznych przez ich sprawcę”, a także w zasadzie 16 Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, gdzie postanowiono, że „państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować internalizację kosztów naprawy środowiska oraz użycie wszelkich instrumentów ekonomicznych zgodnie z zasadą: zanieczyszczający ponosi wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz unikanie zakłócenia międzynarodowego handlu i procesu inwestowania”⁵. Realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, m.in. opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie do niego zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska. Taki sposób stosowania omawianej zasady znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym przyjmuje się, że: „1. Brak określenia we własnym zakresie opłaty w prawidłowej wysokości za wyemitowane zanieczyszczenia do powietrza i brak możliwości ich pomiarów musi prowadzić do akceptacji dopuszczenia metody szacunkowej, aby nie uchybić zasadzie ogólnej z art. 7 ust. 1 p.o.ś. 2. Zasada »zanieczyszczający płaci« z art. 7 p.o.ś. nadaje kierunek interpretacyjny pozostałym przepisom tej ustawy”⁶. Analizowana zasada nie ma jednak charakteru nieograniczonego, przy jej egzekwowaniu muszą bowiem być zachowane reguły, które zapewniają podmiotom korzystającym ze środowiska możliwość obrony własnych praw oraz przedstawienia swoich racji. Dlatego też w tym opracowaniu skoncentruję się na prezentacji sposobów stosowania rozwiązań procesowych, które stanowią gwarancję uwzględnienia w postępowaniu dyrektywy interpretacyjnej wynikającej z art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego⁷, nakazującej wzięcie pod uwagę zarówno słusznego interesu społecznego, jak i interesu strony postępowania.

Na początek należy ustalić, jakiego rodzaju sankcje będą służyły realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”. Pomocne w tym mogą się okazać postanowienia art. 189b k.p.a., zgodnie z którym „[p]rzez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”. Z przytoczonego rozwią-

⁴ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47, ze sprost.

⁵ *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993, s. 13 i nast.

⁶ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. II OSK 2136/12, LEX nr 1497909.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

zania wynika, że zakres przedmiotowy kar pieniężnych jest bardzo szeroki i mieszczą się w nim kary wymierzone na podstawie rozmaitych przepisów. Jest to istotne także w sferze ochrony środowiska, rzeczony kary mogą bowiem być nakładane na mocy różnych aktów prawnych. Niektóre z nich, tak jak ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸, wprowadzają w tej dziedzinie odrębne zasady. Kary pieniężne, w znaczeniu zdefiniowanym w art. 189b k.p.a., obejmują też inne instrumenty prawne będące formą sankcji, np. opłaty podwyższone. Charakter tych ostatnich z punktu widzenia procesowego jest taki sam jak kar wymienionych w art. 298 p.o.ś., jednak zasady ich ponoszenia są nieco inne, gdyż opłaty podwyższone wynikające z art. 292 lub 293 p.o.ś. ustalane są co do zasady w drodze samoobliczenia. Dlatego treść niniejszego opracowania będzie ograniczona do rozwiązań procesowych dotyczących wymierzania kar pieniężnych na podstawie Prawa ochrony środowiska, co oczywiście nie wyklucza ich pomocniczego wykorzystania również w postępowaniach związanych z ustalaniem opłat podwyższonych.

2. Podstawy postępowania w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych

Z punktu widzenia tematu tych rozważań bardzo istotne staje się przypomnienie, że analizowana kategoria spraw ma charakter szczególny. W Prawie ochrony środowiska znajduje się bowiem szereg rozwiązań procesowych określających, w jaki sposób winno przebiegać postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej. Nie można jednak zapominać o postanowieniach art. 1 pkt 1 k.p.a., w myśl którego Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Oczywiście od tej reguły przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki, gdyż zgodnie z regułą interpretacyjną *lex specialis derogat legi generali* przepis szczególny będzie wyłączał obowiązywanie rozwiązań ogólnych. Jeśli zatem w akcie prawnym stanowiącym podstawę wymierzenia kary pieniężnej zamieszczono rozwiązania procesowe, to będą one wyłączały zastosowanie reguł wynikających z Kodeksu. Przykładem jest art. 300 ust. 4 p.o.ś., w którym wskazano, jakie elementy powinna zawierać decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej, tym samym modyfikując postanowienia art. 107 § 1 k.p.a. Jednak w dużej mierze w omawianych sprawach obowiązywać będą reguły przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego.

⁸ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.

Niestety, nie zawsze proste będzie wyznaczenie linii granicznej pomiędzy rozwiązaniami wynikającymi z przepisów szczególnych a wynikającymi z Kodeksu. Niemniej jeśli rozwiązania wprowadzone w tych pierwszych nie modyfikują drugich, to trzeba stosować ogólne reguły. Na taką konieczność wskazuje się także w orzecznictwie, w którym np. w odniesieniu do analogicznych dylematów dotyczących ustawy o ochronie przyrody przyjmuje się, że „[w] u.o.p. nie uregulowano materii określonej w art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a., to jest »odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia«. Co prawda w art. 89 ust. 7 u.o.p. pozwala się na niewymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew w przypadku, gdy nastąpiło to »w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności«, jednakże zdaniem Sądu przepis ten ma inny sens i należy traktować go bardziej jako wyjątkową przesłankę negatywną wymierzenia kary (o tym świadczyłaby forma językowa przepisu), a nie regulację, z której *a contrario* miałoby wybrzmiewać, że zamiarem ustawodawcy było przyjmować, iż od kary za usunięcie drzew nigdy, bezwzględnie i w żadnym innym przypadku nie można odstąpić⁹. Dlatego też – kierując się wskazaniem wynikającym z przytoczonego orzeczenia, mającymi charakter generalny – każdorazowo trzeba dokładnie przeanalizować relacje pomiędzy ogólnymi rozwiązaniami zawartymi w Kodeksie a tymi przewidzianymi w przepisach, które stanowią podstawę prowadzenia postępowania w przedmiocie kary pieniężnej.

3. Podstawy faktyczne uzasadniające wymierzenie kary

W obecnym stanie prawnym podstawę wymierzania kar pieniężnych w analizowanym zakresie stanowi art. 298 ust. 1 p.o.ś., który określa, za jakie naruszenia prawa mogą one być wymierzane. Z punktu widzenia procesowego największe znaczenie mają podstawy faktyczne uzasadniające wymierzenie takiej kary. Dlatego niezbędne jest tutaj przypomnienie treści art. 299 ust. 1 p.o.ś., gdzie wskazano, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie warunków korzystania ze środowiska na podstawie kontroli, a przede wszystkim dokonywanych w trakcie nich pomiarów (art. 299 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.), oraz na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska, zobowiązany do takich pomiarów (art. 299 ust. 1 pkt 2 p.o.ś.). W kwestii tego rozwiązania pojawia się wątpliwość, czy organ administracji powinien poczynić ustalenia, wzięwszy pod uwagę tylko wyniki kontroli albo

⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 października 2019 r., sygn. II SA/Po 367/19, LEX nr 2731555.

tylko pomiary prowadzone przez wspomniany podmiot, czy też w przypadkach, w których jest to możliwe, powinien wykorzystywać jednocześnie oba wymienione środki dowodowe¹⁰. Próbuąc rozwiązać ten problem, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że analiza przepisów ustawy nie daje podstaw prawnych do przyjęcia, iż przekroczenie norm należy stwierdzać, opierając się zarówno na efektach kontroli lub innych ustaleniach organu, jak i na pomiarach podmiotu korzystającego ze środowiska, nawet gdy jest on zobowiązany do prowadzenia ciągłych pomiarów¹¹. Uzasadnieniem tej tezy, zdaniem sądu pierwszej instancji, może być gramatyczna wykładnia art. 299 ust. 1 p.o.ś., z której wynika, że ustawodawca, oddzielając dwa punkty w owym przepisie, posłużył się średnikiem, a nie spójnikami „i” lub „oraz”. Z kolei według Naczelnego Sądu Administracyjnego za takim stanowiskiem mają przemawiać również postanowienia art. 299 ust. 2 p.o.ś., zgodnie z którym o stwierdzeniu przekroczenia lub naruszenia na podstawie kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w terminie 21 dni od wykonania pomiarów, zawiadamia podmiot korzystający ze środowiska i przekazuje mu wyniki owych pomiarów.

Jak widać, sądy przy dokonywaniu wykładni art. 299 ust. 1 p.o.ś. ograniczyły się jedynie do zastosowania reguł gramatycznych i logicznych. Z takiej perspektywy przyjęta interpretacja może się wydawać prawidłowa, lecz ów pogląd został podany w wątpliwość z uwagi na brak odniesienia do reguł innych niż językowe¹². Oceniając zgromadzony materiał dowodowy, organy administracji nie mają pełnej swobody w wyborze podstawy stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia. Zgodnie z dyrektywą wynikającą z art. 8 k.p.a., który nakazuje prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, wojewódzki inspektor ochrony środowiska w każdym przypadku będzie musiał wyjaśnić, dlaczego posłużył się tym konkretnym środkiem dowodowym, a innym nie dał wiary.

3.1. Pomiary wielkości emisji

Z przywołanych postanowień art. 299 ust. 1 p.o.ś. wynika, że jednym z ważniejszych środków dowodowych wykorzystywanych w procesie wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska są wyniki pomiarów wielkości emisji. W związku z tym przypomnieć należy, kiedy powinno się je przeprowadzać i jakie kryteria spełnić. Zgodnie z art. 147 ust. 1 p.o.ś. „[p]rowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani

¹⁰ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 299–300.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2006 r., sygn. II OSK 574/05, OSP 2006/10, poz. 120.

¹² K. Gruszecki, Glosa do wyroku NSA z 1 marca 2006 r., sygn. II OSK 574/05, OSP 2006/10, poz. 120.

do okresowych pomiarów wielkości emisji”. Konieczność dokonywania pomiarów bez wątpienia występuje w przypadku samodzielnej emisji do środowiska, lecz obowiązek ten może dotyczyć także sytuacji korzystania z urządzeń innych podmiotów (najpopularniejszym przykładem takiego działania jest wprowadzanie ścieków przemysłowych, które zawierają substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska, do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innego podmiotu, co w myśl art. 389 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹³ wymaga pozwolenia wodnoprawnego). Wydawać by się mogło, że nie następuje wówczas emisja do środowiska, a skoro tak, to istotne będzie ustalenie jej wielkości „na końcu rury”. Jednak zgodnie z definicją pojęcia emisji zawartą w art. 3 pkt 4 p.o.ś. ustawodawca wyróżnia dwa jej rodzaje: bezpośrednią i pośrednią. Niewątpliwie w przypadku tej pierwszej pomiary i pobory zawsze powinny być dokonywane przez podmiot emitujący do środowiska. Znacznie trudniejsze okazuje się stwierdzenie, kiedy taki sam obowiązek będzie występował w odniesieniu do emisji pośredniej. Przeważnie mamy z nią do czynienia wówczas, gdy substancje lub energie są wprowadzane do środowiska za pośrednictwem innego podmiotu, bez wcześniejszego poddania ich jakimkolwiek procesom oczyszczania (np. emisje do powietrza wspólnymi urządzeniami odprowadzającymi, co jest częstym zjawiskiem w przypadku dużych obiektów). Niemniej jeżeli w urządzeniach, do których odprowadzane są substancje lub energia, następuje ich oczyszczenie, np. dzięki zamontowanym filtrom, to trudno mówić o emisji pośredniej. W takiej sytuacji bowiem emisja ma miejsce dopiero na etapie odprowadzenia do środowiska i właśnie jej wielkość w tym miejscu będzie podstawą weryfikacji, czy korzystanie ze środowiska przebiega prawidłowo. Zasada „zanieczyszczający płaci” w pierwszej kolejności ma wszak stymulować podmioty korzystające ze środowiska do podejmowania we własnym zakresie działań, które ograniczają wielkość emisji. Jeżeli zatem w instalacji ograniczana jest wielkość emisji różnych podmiotów, to nie istnieje potrzeba dokonywania poboru prób i pomiarów przez podmiot, który spełnia wymagania przewidziane w art. 147a ust. 1 p.o.ś., nie występuje wtedy bowiem żadna forma emisji, gdyż pojawia się ona dopiero przy zbiorczym wprowadzeniu związków lub energii do środowiska.

3.2. Weryfikacja prawidłowości przeprowadzenia pomiarów

Generalnie zasady dokonywania pomiarów ustalane są odrębnie w zależności od rodzaju korzystania ze środowiska i nie będą one w tym miejscu omawiane ze względu na ich techniczny charakter. Aby jednak pomiary mogły stanowić podstawę wymierzenia kary pieniężnej, przede wszystkim muszą

¹³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

zostać rzetelnie przeprowadzone. Z art. 299 ust. 1 p.o.ś. wynika, że mogą to robić zarówno podmioty korzystające ze środowiska, jak i organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Co prawda ustawodawca nie określa bezpośrednio, jakie normy powinny spełniać pomiary wykonywane przez tę ostatnią, lecz skoro mają służyć za dowód w postępowaniu administracyjnym, trzeba przyjąć, że powinny odpowiadać identycznym standardom jak te przeprowadzane przez podmioty korzystające ze środowiska, gdyż tylko w takiej sytuacji wolno mówić o ich porównywalności.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że w takich samych przypadkach będzie mogła również zostać zakwestionowana ich prawidłowość. Dlatego też zasadniczego znaczenia nabierają postanowienia art. 147a ust. 1 p.o.ś., w którym precyzyjnie ustalono, jakie standardy obowiązują laboratorium przeprowadzające pomiary oraz dokonujące poboru prób, aby uzyskane wyniki można było uznać za miarodajne. Pamiętanie o tym jest szczególnie istotne, jeśli pomiary zleca się podmiotom zewnętrznym, nie zawsze bowiem spełniają one wszystkie wymagania formalne. Ewentualne braki mogą zaś stanowić podstawę kwestionowania prawidłowości przeprowadzenia pomiarów nawet wówczas, gdy zostały wykonane przez placówki naukowe albo organy administracji, ale nieposiadające np. akredytacji w jakimś zakresie. Toteż zlecając dokonanie pomiarów wielkości emisji, zawsze warto wskazać ich zamierzone przeznaczenie. Pomiary do celów np. informacyjnych nie muszą odpowiadać takim wymaganiom jak te, które służą wywiązaniu się z obowiązków wynikających z pozwoleń na korzystanie ze środowiska, dzięki czemu mogą być tańsze.

Niemniej przyjęcie takich samych standardów w odniesieniu zarówno do przeprowadzania pomiarów wielkości emisji, jak i do poboru prób skutkuje wątpliwością, czy także pobór w każdym przypadku musi zostać wykonany przez laboratorium lub jednostkę badawczą spełniające wymagania formalne ujęte w art. 147a ust. 1 p.o.ś., czy też tylko w tych przypadkach, w których ma miejsce emisja do środowiska. Gdy związki lub energia są wprowadzane do urządzeń innego podmiotu w celu oczyszczenia, nie można mówić o emisji pośredniej, ponieważ w takiej sytuacji, jak już tu wykazano, emisja nastąpi dopiero na etapie odprowadzenia oczyszczonych substancji do środowiska. W rezultacie nie będzie potrzeby dokonywania poboru prób i pomiarów przez podmiot, który spełnia wymagania wynikające z art. 147a ust. 1 p.o.ś., gdyż nie wystąpi żadna forma emisji do środowiska. Ewentualne pomiary będą zaś stanowiły podstawę rozliczeń między podmiotami dokonującymi wspólnej emisji, w związku z czym wymagania, jakim odpowiadać mają takie pomiary, powinna regulować umowa pomiędzy kontrahentami. Innemu celowi służą bowiem pomiary przeprowadzane na podstawie decyzji lub bezpośrednio przepisów prawa, a innemu te realizowane np. na podstawie umowy zawartej pomiędzy władającym urządzeniami odprowadzającymi a chętnymi do bycia ich użytkownikami.

3.3. Weryfikacja prawidłowości dokonanych pomiarów

Z formalnego punktu widzenia bardzo ważne staje się ustalenie, w jaki sposób powinny się zachować organy, które weryfikują prawidłowość wywiązywania się z obowiązków dotrzymywania standardów emisyjnych, m.in. dotyczących pomiarów. Żeby ograniczyć związane z tym niejasności, w art. 305 ust. 1 p.o.ś. określono, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska stwierdza przekroczenie warunków korzystania ze środowiska na podstawie pomiarów wykonywanych przez podmiot korzystający ze środowiska, obowiązany do tej czynności. Jeżeli zatem pomiary odpowiadają istniejącym wymaganiom, to one muszą stanowić podstawę stwierdzenia ewentualnego naruszenia warunków korzystania ze środowiska, nawet gdyby z pomiarów przeprowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska wynikały inne ustalenia. Wątpliwości pojawiają się jednak wówczas, gdy pomiary dokonane przez podmiot korzystający ze środowiska nie odpowiadają standardom ujętym w art. 147a ust. 1 p.o.ś. Zgodnie z postanowieniami art. 305 ust. 2 p.o.ś. „[w]ojewódzki inspektor ochrony środowiska może nie uznać przedkładanych mu wyników wymaganych pomiarów wielkości emisji, jeżeli pomiary te nasuwają zastrzeżenia”. W świetle przytoczonego przepisu *prima facie* wydaje się, że organ prowadzący postępowanie ma pewną dozę swobody przy ustalaniu wiarygodności owych wyników. Dlatego pierwotnie wskazywano – jak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2013 r. – że „[r]atio legis przepisu art. 305 ust. 1–3 w związku z art. 305a ust. 1 i 2 Prawa ochrony środowiska polega na tym, że należy wykazać, iż nastąpiło naruszenie ustaleń udzielonego pozwolenia w rozumieniu art. 181 p.o.ś., czyli np., tak jak w tej sprawie, pozwolenia wodnoprawnego (art. 181 ust. 1 pkt 3 p.o.ś.) w zakresie określonych w osnowie tego pozwolenia warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. W tym zakresie należy także uwzględnić zasadę ogólną »zanieczyszczający płaci« (*the polluter pays*) unormowaną w art. 7 p.o.ś.”¹⁴.

Przywołany pogląd głosił więc, że przed przyjęciem, iż konkretne wyniki pomiarów nasuwają zastrzeżenia, organy administracji powinny wyjaśnić ich przyczynę. Niestety, takie podejście nie rozwiewało wszystkich pojawiających się wątpliwości, zatem w celu ich wyeliminowania skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął uchwałę, w której stwierdzono: „Stosownie do art. 305a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, jeżeli nie jest spełniony warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 tej ustawy, jest to wystarczająca podstawa stosowania do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 825/12, LEX nr 1341602.

art. 305a ust. 1 tej ustawy”¹⁵. W myśl art. 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶ rola takiego orzeczenia jest szczególna; w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że z przytoczonego przepisu wynika moc ogólnie wiążąca zarówno uchwał abstrakcyjnych, jak i uchwał konkretnych NSA¹⁷. W rezultacie składy orzekające sądów administracyjnych nie mają możliwości samodzielnego odstąpienia od poglądu zaprezentowanego w uchwale.

Oczywiście, należy uznać, że automatyczną podstawą do odstąpienia od wykładni zawartej w uchwale będzie zmiana obowiązującego stanu prawnego. Jeśli chodzi o treść art. 305 p.o.s., to od 2005 r. nie ulegał on zmianie. Jednak analizując stan prawny, który stanowi przesłankę wydawania decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej za naruszenie warunków korzystania ze środowiska, nie można zapominać, że jest to rozwiązanie procesowe określające sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego. Kiedy więc rozważa się aktualność poglądu wyrażonego w cytowanej uchwale składu siedmiu sędziów NSA, trzeba pamiętać o istotnych zmianach dokonanych ostatnimi czasy w podstawach prowadzenia postępowania administracyjnego. W szczególności należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 7a k.p.a., który został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁸. Zgodnie z § 1 tego przepisu: „Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. Skoro zaś w postępowaniach w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej stosujemy reguły wynikające z Kodeksu, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej, to znaczy, że również przytoczone rozwiązanie musi być uwzględniane w omawianej kategorii spraw. Wymierzenie kary pieniężnej za naruszenie warunków korzystania ze środowiska wiąże się bowiem z nałożeniem obowiązku w postaci zapłaty kary. W orzecznictwie w odniesieniu do art. 7a k.p.a. przyjmuje się np., że „[z]asada ta ma na celu urzeczywistnienie tych samych wartości co wskazana wyżej zasada konstytucyjna poprawnej legislacji. Chociaż prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastroczało trudności, to przepis art. 271 ust. 2 Prawa wodnego potwierdza, że takie trud-

¹⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. II OPS 1/14, ONSAiWSA 2015/2/18.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 329.

¹⁷ A. Skoczylas, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003, s. 601.

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

ności mogą mieć miejsce. Wprowadzona w art. 7a k.p.a. zasada »przyjaznej interpretacji prawa« ma więc na celu ograniczenie ryzyka obciążenia strony skutkami niejasności przepisów»¹⁹.

W świetle powyższego art. 7a k.p.a. co do zasady powinien znajdować zastosowanie w sprawach związanych z wymierzaniem kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska, jeśli występują wątpliwości dotyczące interpretacji przepisu, który stanowi podstawę wymierzenia kary. W przypadku postanowień art. 305 ust. 2 p.o.ś. należy uznać, że istnieją takie wątpliwości. Świadczy o nich rozbieżność poglądów zaprezentowanych chociażby w przywołanym już wyroku NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., gdzie wskazano, że organ powinien wyjaśnić przyczyny zastrzeżeń co do zasad przeprowadzania pomiarów emisji, oraz w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., w której stwierdzono, że prowadzenie pomiarów przez laboratorium niespełniające warunków, o których mowa w art. 147a ust. 1 p.o.ś., jest wystarczającą przesłanką do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Co prawda przywołana uchwała określa sposób rozwiązania przedstawionego problemu, lecz w żadnym razie nie zmienia to faktu, że występowały wątpliwości interpretacyjne.

W obecnym stanie prawnym jednak wątpliwości musiałyby zostać usunięte zgodnie z przepisami art. 7a k.p.a.; zatem posługując się owymi przepisami, organ nie mógłby automatycznie przyjąć, że samo naruszenie reguł dokonywania pomiarów skutkuje koniecznością wymierzenia kary, powinien bowiem wyjaśnić, czy miało to wpływ na wynik postępowania. Dlatego właśnie z uwagi na zmianę zasad przeprowadzania postępowania administracyjnego trzeba uznać, że wykładnia art. 305 ust. 2 p.o.ś. zawarta w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 grudnia 2014 r. utraciła moc wiążącą. Organy administracji prowadzące sprawy w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska nie powinny więc odwoływać się już do poglądu wyrażonego w rzeczonyj uchwale. Jest to o tyle ułatwione, że wspomniane wcześniej rozwiązania, które wynikają z art. 269 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i określają, w jaki sposób można odstąpić od poglądu zaprezentowanego w uchwale, mają charakter wiążący jedynie dla sądów administracyjnych. Organy administracji mają zatem wszelkie podstawy do samodzielnego interpretowania postanowień art. 305 ust. 2 p.o.ś. z uwzględnieniem reguł wynikających z art. 7 k.p.a.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. II OSK 2798/17, Legalis nr 1891985.

4. Środki prawne zwalniające od odpowiedzialności lub pozwalające odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej

Z punktu widzenia zasad wymierzania kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska bardzo ważne staje się ustalenie, w jakich przypadkach organ może odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej albo kiedy sprawca może się uwolnić od odpowiedzialności. Warto tu powtórzyć, że reguły wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W Prawie ochrony środowiska brak jednak rozwiązań określających przesłanki, jakie trzeba spełnić, by organ prowadzący sprawę mógł odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. Takiego charakteru nie mają bowiem przepisy art. 308 p.o.ś., gdzie wskazano, kiedy postępowanie nie jest wszczynane; odstąpić od wymierzenia kary można wszak dopiero po wszczęciu postępowania w konkretnej sprawie i stwierdzeniu, że zachodzą do tego podstawy.

4.1. Siła wyższa

Do czynników wpływających na możliwość wymierzenia kary pieniężnej należy siła wyższa, ponieważ zgodnie z art. 189e k.p.a. „[w] przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu”. Niestety, użyte przez ustawodawcę pojęcie siły wyższej jest przykładem klasycznego zwrotu prawnie niedookreślonego, którego w Kodeksie nie zdefiniowano. Co prawda nie pozwala to na dowolność interpretacji²⁰, jednak wypełnienie takiego zwrotu konkretną treścią musi mieć charakter zindywidualizowany i wraz z rozwojem cywilizacyjnym może się zmieniać. Omawiane pojęcie we wszystkich przypadkach powinno być interpretowane z wykorzystaniem tych samych reguł, dlatego przy ustalaniu jego znaczenia można posłużyć się posiłkowo również wykładnią międzysystemową. Na gruncie odpowiedzialności administracyjnej stanowi ono bowiem nową przesłankę egzonerycyjną i poglądy w tym zakresie dopiero się kształtują.

W doktrynie prawa cywilnego wyróżnia się trzy kategorie siły wyższej: katastrofalne działania przyrody, akty władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz poważne zaburzenia życia publicznego²¹. W kwestii wymierzania kar pieniężnych na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przyjmuje

²⁰ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 382.

²¹ W. Warkało, *Siła wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 9/10, s. 100–102.

się w orzecznictwie, że „[s]tan wyżej konieczności musi wynikać z obiektywnego stanu rzeczy, a nie subiektywnego przeświadczenia (odczucia) strony. Znaczenie mają zatem tylko konkretne okoliczności, które poddają się weryfikacji. Nie sposób do nich zaliczyć ani »nagłej prośby sąsiada«, ani twierdzenia, że drzewa były niebezpieczne, gdyż okoliczności te nie świadczą jeszcze o faktycznym wystąpieniu stanu nadzwyczajnego, obejmującego wyjątkowe i nagłe zagrożenie”²². Nie ma żadnych przeciwwskazań, aby podobnymi kryteriami kierować się przy ustalaniu, czy nie wystąpiła siła wyższa, także w przypadku kar pieniężnych wymierzanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska na podstawie p.o.ś.

4.2. Odstąpienie od wymierzenia kary

Innym rodzajem rozwiązań pozwalających na uwolnienie od odpowiedzialności jest możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Co do zasady stwarza ją art. 189f k.p.a., lecz pojawiają się wątpliwości, czy może on znajdować zastosowanie w przypadku kar za naruszenie warunków korzystania ze środowiska w sytuacjach, w których ustawodawca odsyła do stosowania konkretnych działów Ordynacji podatkowej²³. Próbując rozwiązać ten problem, w orzecznictwie wskazuje się: „Nieuzasadnione są również argumenty organu, który stwierdził, że na skutek odesłania z art. 236d ust. 4 p.o.ś. do odpowiedniego stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej nie było możliwe zastosowanie art. 189a § 1 i 2 pkt 2 i art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Stanowisko to jest błędne. Wprowadzając dział IVa k.p.a., ustawodawca przewidział następującą konstrukcję prawną – *przepisy tego działu mają zastosowanie do wszystkich zdefiniowanych wyżej administracyjnych kar pieniężnych, o ile brak jest konkretnych regulacji w przepisach odrębnych* [podkr. K.G.]. Jednocześnie ustawodawca wyraźnie wskazał, jakie kwestie muszą zostać uregulowane w przepisach odrębnych, żeby wyłączone zostało stosowanie działu IVa k.p.a. Wynika to z art. 189a § 2 k.p.a. [...] Dla ustalenia, czy dział ten ma zastosowanie w odniesieniu do danej administracyjnej kary pieniężnej, konieczne jest zatem stwierdzenie, czy konkretne rozwiązanie prawne wymienione enumeratywnie i rozłącznie w art. 189a § 2 pkt 1–6 k.p.a. zostało uregulowane w przepisach odrębnych. [...] *Oznacza to, że w zakresie odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i pouczenia mają zastosowanie przepisy działu IVa k.p.a., natomiast w odniesieniu do terminów przedawnienia nakładania i egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej admini-*

²² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. II SA/Sz 903/19, LEX nr 2895571.

²³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.).

stracyjnej kary pieniężnej oraz udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej odpowiednio stosowane będą przepisy Ordynacji podatkowej [podkr. K.G.]. Przepisy działu IVa k.p.a. mają zatem charakter komplementarny, a więc ustawodawca wraz z ich wprowadzeniem nie musiał nowelizować art. 236d ust. 4 p.o.ś.”²⁴. Orzeczenie to ma trudną do przecenienia wartość przy ustalaniu, kiedy należy stosować reguły wynikające z art. 189f k.p.a. Opierając się na nim, można bowiem wysunąć generalną tezę, że w tych wszystkich przypadkach, w których ustawodawca w przepisach stanowiących podstawę wymierzenia kary nie określił autonomicznych reguł odstąpienia od jej wymierzenia, znajdować będą zastosowanie reguły wynikające z art. 189f k.p.a. Jeśli natomiast zasady takie zostały sformułowane odrębnie, to będą wyłączały stosowanie ogólnych reguł.

Po ustaleniu w sposób bezsporny, że art. 189f k.p.a. może się odnosić również do kar pieniężnych wymierzanych na podstawie Prawa ochrony środowiska, kilka słów trzeba poświęcić przesłankom, które uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary. Gdy analizuje się postanowienia art. 189f § 1 k.p.a., należy mieć na uwadze, że przy określaniu owych przesłanek ustawodawca posłużył się spójnikiem „lub”. Wyraża on alternatywę nierozłączną, co oznacza, że do takiego odstąpienia wystarczy zaistnienie jednej z przesłanek wymienionych w art. 189f § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Przed ich omówieniem wypada też zauważyć, że rozstrzygnięcia wydawane na podstawie rzeczonego przepisu mają charakter związany, czyli stwierdziwszy wystąpienie jednej z wymienionych w nim przesłanek, organ będzie musiał odstąpić od wymierzenia kary. Oceniając owe przesłanki, trzeba ponadto przeanalizować rozwiązania szczególne, które mogą poszerzać ich katalog. Najlepszym przykładem tego typu rozwiązań są postanowienia art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²⁵, wprowadzającego dodatkowe przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary „młodym przedsiębiorcom”. Zgodnie z art. 21 ust. 3, jeżeli przedsiębiorca w wyznaczonym terminie usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, o ile skutki takie wystąpiły, to organ odstępuje od wymierzenia kary pieniężnej. Zakresu przedmiotowego obowiązywania przytoczonego rozwiązania w żaden sposób nie ograniczono. Można więc uznać, że będzie ono musiało być brane pod uwagę także w przypadku kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 141/20, LEX nr 3028530.

²⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 162.

4.2.1. Znikoma skala naruszenia oraz jego zaprzestanie

Analizując możliwość zastosowania tej przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, należy zauważyć, że składa się z dwóch elementów, które muszą wystąpić łącznie: skala naruszenia musi być znikoma oraz sprawca deliktu zaprzestał już naruszania prawa. Jeśli chodzi o pojęcie znikomości naruszenia, to stanowi ono kolejny zwrot prawnie niedookreślony, wobec czego jego interpretacja musi być dynamiczna i dostosowana do okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. W orzecznictwie wskazuje się więc, że np. „[t]o nie mierzona kwotą w złotych wartość wprowadzonego do obrotu paliwa ma miarodajne znaczenie dla oceny wagi naruszenia prawa, o której mowa w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a., lecz chronione prawem wartości i dobra, w odniesieniu do których rozważana jest skala ich naruszenia”²⁶. Dlatego przy ustalaniu skali naruszenia w żadnym razie nie można się sugerować wysokością kary, jaka byłaby orzeczona w danym przypadku, gdyż jej wysokość ma charakter związany. Istotna będzie natomiast skala negatywnego oddziaływania wywołanego konkretnym naruszeniem warunków korzystania ze środowiska. Takie podejście bardzo dobrze koresponduje również z zasadą „zanieczyszczający płaci”, ponieważ skoro ma on płacić za zanieczyszczenia wprowadzane do środowiska, wysokość zobowiązań powinna być do nich adekwatna. Jeśli zatem zmiany w środowisku nie będą znaczne w stosunku do stanu występującego przed naruszeniem prawa, to może to uzasadniać odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. Oczywiście, wcześniej organ powinien ustalić, że zaprzestano naruszania warunków korzystania ze środowiska. Jeśli bowiem stan taki trwa, to nawet w razie braku negatywnych oddziaływań na środowisko nie będzie można odstąpić od wymierzenia kary. W podobnym kierunku podąża orzecznictwo, w którym przyjmuje się, że np. „[p]owtarzalność nieosiągnięcia skutków w postaci skierowania do ponownego recyklingu odpowiedniej ilości odpadów w ciągu kolejnych czterech lat przesądza o braku podstaw do przyjęcia, że waga naruszeń była znikoma”²⁷. Pogląd ten może mieć szczególne znaczenie w przypadku wymierzania kar pieniężnych za kolejne okresy rozliczeniowe.

4.2.2. Upřednie nałożenie kary za to samo naruszenie prawa

Do podstawowych dyrektyw polskiego systemu prawnego należy zasada *ne bis in idem*, zabraniająca podwójnego karania za to samo naruszenie prawa.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2020 r., sygn. II GSK 497/20, LEX nr 3043294.

²⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2019 r., sygn. II SA/Łd 964/18, LEX nr 2686917.

Jej stosowanie w praktyce budzi duże rozbieżności i wątpliwości²⁸, w związku z czym kompleksowe omówienie tego zagadnienia nie jest tu możliwe. Trzeba jednak zwrócić uwagę na dwa istotne elementy. Po pierwsze, zbieg odpowiedzialności musi mieć charakter rzeczywisty, czyli odpowiedzialność musi ponosić dokładnie ten sam podmiot. Jeśli więc np. odpowiedzialność karną ponosiła osoba fizyczna, a kara pieniężna ma być wymierzona np. spółce, to z punktu widzenia podmiotowego nie dochodzi do zbiegu odpowiedzialności, zatem brak będzie podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary. Po drugie, jeśli zbieg odpowiedzialności będzie miał charakter rzeczywisty, to „[o]rgan administracji publicznej jest obowiązany, po pierwsze, ocenić, jakie cele spełniają uprzednia kara i aktualna administracyjna kara pieniężna; po drugie, ustalić, które z wchodzących w rachubę celów kary uprzedniej i administracyjnej kary pieniężnej są tożsame; po trzecie, ocenić, czy i w jakim stopniu uprzednio nałożona kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna”²⁹. Jeśli z przeprowadzonej oceny będzie wynikało, że owe cele zostały osiągnięte, to organ powinien odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej.

4.2.3. Wyznaczenie terminu na przedstawienie dowodów potwierdzających usunięcie stanu naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa

Niezależnie od przesłanek wymienionych w art. 189f § 1 k.p.a., które uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary, w § 2 tej normy prawnej wskazano, że organ może wyznaczyć termin na przedstawienie dowodów potwierdzających usunięcie stanu naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Rozwiązanie to ma charakter szczególny z dwóch powodów. Po pierwsze, rozstrzygnięcia podejmowane na jego podstawie, w przeciwieństwie do wcześniejszych, będą miały charakter uznaniowy, o czym świadczy wprost posłużenie się przez ustawodawcę słowem „może”. Po drugie, zakres swobody decyzji został ograniczony koniecznością ustalenia, że wspomniane wyznaczenie terminu pozwoli na osiągnięcie celów, którym miałyby służyć nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Gdy więc analizuje się możliwości zastosowania tego rozwiązania, trzeba określić, jakie są podstawowe cele takich kar.

²⁸ Zob. M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, T. 8, nr 5, s. 66–79; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

²⁹ Wyrok WSA W Warszawie z dnia 13 lutego 2020 r., sygn. VI SA/Wa 2339/19, LEX nr 2958387.

W literaturze przedmiotu podaje się, że podstawowym celem kar pieniężnych za naruszenie warunków korzystania ze środowiska jest zapewnienie prowadzenia działalności człowieka w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz ewentualne obciążenie podmiotu kosztami zanieczyszczeń, których był sprawcą³⁰. Jeżeli zatem ów cel da się osiągnąć przez wyznaczenie podmiotowi terminu do podjęcia działań wskazanych w art. 189f § 2 k.p.a., to należy rozważyć skorzystanie z tego rozwiązania. Kiedy zaś organ uzna, że taka możliwość istnieje, i wyznaczy termin do podjęcia działań określonych w postanowieniu, a zobowiązany wywiąże się z nałożonych na niego obowiązków, organ będzie musiał odstąpić od wymierzenia kary; w tym zakresie nie ma już swobody działania. Dlatego też z punktu widzenia praktyki bardzo ważne okazuje się ustalenie na pierwszym etapie postępowania, czy zachodzą podstawy do wyznaczenia zobowiązanemu terminu. Z procesowego punktu widzenia trzeba również zwrócić uwagę, że w takim przypadku organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest, zgodnie z art. 189f § 3 k.p.a., do udzielenia pouczenia sprawcy naruszenia prawa. Pouczenie to będzie jednak rodzajem sankcji administracyjnej, wskazującym, że doszło do naruszenia prawa oraz na czym ono polegało. Jest to o tyle istotne, że podmiot, któremu udzielono pouczenia, nie będzie mógł w przyszłości podnosić, iż nie były wobec niego stosowane sankcje administracyjne za naruszenie warunków korzystania ze środowiska.

5. Konkluzje

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że priorytetem w toku postępowania w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie warunków korzystania ze środowiska powinna być realizacja zasady „zanieczyszczający płaci”. Ustalając, jakie przesłanki będą miały wpływ na przebieg sprawy, trzeba pamiętać, że znajdują się one zarówno w Prawie ochrony środowiska, Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w przepisach szczególnych, np. w Prawie przedsiębiorców. Równocześnie z przeprowadzonych analiz wynika, że w obecnym stanie prawnym kary pieniężne nie są jedynym środkiem prawnym, który musi mieć zastosowanie w przypadku naruszenia warunków korzystania ze środowiska. W rezultacie organy administracji zobowiązane będą do wszechstronnego zbadania, czy nie zachodzą podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary, co jest o tyle istotne, że przed nowelizacją k.p.a. z 2017 r. taka możliwość nie występowała. Ponadto nasuwa się uwaga, że rozwiązania określające, w jaki sposób powinno zostać potwierdzone naru-

³⁰ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 826–827.

szenie warunków korzystania ze środowiska, aktualnie są dalekie od doskonałości, dlatego *de lege ferenda* warto rozważyć ich doprecyzowanie.

Literatura

- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Decyzje, zalecenia i inne instrumenty prawne OECD*, T. 2, *Zalecenia*, red. L. Bartoszek, R. Krzyśków, J. Pękacik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” – Szczyt Ziemi, Rio de Janeiro, 3–14 czerwca 1992*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Rogalski M., *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014, T. 8, nr 5, s. 66–79.
- Skoczylas A., *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki*, w: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2003, s. 590–605.
- Warkało W., *Sila wyższa jako zasada nieodpowiedzialności i domniemanie przypadkowości szkody*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 9/10, s. 78–112.

Krzysztof Gruszecki

Postępowanie w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych na podstawie Prawa ochrony środowiska – wybrane uwagi

Streszczenie

Jedną z podstawowych zasad ochrony środowiska jest dyrektywa „zanieczyszczający płaci”, mająca umocowanie w postanowieniach art. 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Środkiem prawnym służącym jej realizacji są kary pieniężne wymierzone na podstawie art. 298 p.o.ś. za naruszenie warunków korzystania ze środowiska. Sposób ustalania wysokości kar został określony w art. 305 i 305a p.o.ś. Zasady postępowania w przedmiocie ich wymierzania zawarto jednak także w Kodeksie postępowania administracyjnego, którego art. 189f precyzuje, kiedy należy odstąpić od wymierzenia kary. Rozwiązanie to odnosi się również do kar wymierzanych na podstawie p.o.ś., w praktyce więc zachodzi konieczność łącznego stosowania rozwiązań wynikających z k.p.a. i p.o.ś. W artykule omówiono zatem przesłanki, które uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie warunków ko-

rzystania ze środowiska, a w podsumowaniu wskazano, że taki dualizm nie jest dobry, dlatego przepisy prawa w tym zakresie powinny zostać uporządkowane.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, zasada „zanieczyszczający płaci”, kary pieniężne, odstąpienie od wymierzenia kary

Krzysztof Gruszecki

Proceedings concerning the imposition of fines under Environmental Protection Law – selected remarks

Summary

One of the fundamental principles of environmental protection is the „polluter pays” directive, which is anchored in the provisions of Article 7 of the Act of 27 April 2001. Environmental Protection Law (later on referred to as „p.o.ś.”) – hereinafter (Dz.U. of 2020, item 1219 as amended). The legal means for carrying out this objective are fines imposed under Article 298 of the p.o.ś., for violation of the conditions for using the environment. The method of determining the number of penalties is set out in Articles 305 and 305a of the p.o.ś. However, the rules of proceeding with the imposition of fines are also set out in the Code of Administrative Procedure, Article 189f which defines when the imposition of fines should be waived. This solution is also applied to fines imposed based on the p.o.ś. Therefore, in practice, it is necessary to apply both solutions resulting from the Code of Administrative Procedure and the p.o.ś. Therefore, the article presents premises justifying the withdrawal from the imposition of a financial penalty for violation of the conditions for using the environment. In conclusion, it was pointed out that such dualism is not good and therefore the law in this area should be organized.

Key words: environmental protection, polluter pays, fines, waiving of penalty

Кшиштоф Грушецкий

Правила наложения денежных штрафов за природопользование

Резюме

Одним из основных принципов охраны окружающей среды является принцип «загрязнитель платит», закрепленный в ст. 7 закона «Об охране окружающей среды» от 27 апреля 2001 года, далее ЗООС (Зак. вестник за 2020, п. 1219, с посл. изм.). Правовым инструментом для его реализации должны быть денежные штрафы, наложенные в соответствии со ст. 298 ЗООС за нарушение условий природопользования. Метод определения размера штрафов изложен в ст. 305 и 305а ЗООС. Однако порядок действий с целью наложения денежных штрафов также изложены в Административно-процессуальном кодексе, в ст. 189f которого указывается, когда следует отказаться от наложения штрафа. Это решение также применяется к денежным штрафам, налагаемым на основании ЗООС. Поэтому на практике возникает необходимость совместного применения решений, следующих из Административно-процессуального кодекса и ЗООС. В связи с этим в статье

обсуждаются основания для отказа от наложения штрафа за нарушение условий природопользования. В заключительной части статьи отмечается, что такой дуализм не является благоприятным, поэтому необходимо упорядочить законодательство в данной области.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, загрязнитель платит, денежные штрафы, отказ от наложения штрафа

Krzysztof Gruszecki

Regole dell'imposizione delle sanzioni pecuniarie per l'uso dell'ambiente

Sommario

Uno dei principi fondamentali della protezione dell'ambiente è la direttiva "inquinatore paga", che è ancorata nelle disposizioni dell'articolo 7 della legge del 27 aprile 2001. Legge sulla protezione dell'ambiente – in seguito denominata "l.p.a." (Gazzetta delle leggi del 2020, voce 1219, modificata). I mezzi legali per la sua attuazione sono le sanzioni finanziarie imposte ai sensi dell'articolo 298 del l.p.a. per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente. Il modo di determinare l'importo delle sanzioni è stabilito negli articoli 305 e 305a l.p.a. Tuttavia, le regole di procedura relative all'imposizione di multe sono state specificate anche nel codice di procedura amministrativa, il cui articolo 189f definisce quando l'imposizione di una multa deve essere abbandonata. Questa soluzione è applicabile anche alle multe imposte sulla base della legge sul codice civile. Pertanto, nella pratica è necessario applicare sia le soluzioni derivanti dal Codice di procedura amministrativa che quelle derivanti dal l.p.a. Perciò, l'articolo discute i requisiti che giustificano la rinuncia all'imposizione di una sanzione finanziaria per la violazione delle condizioni di utilizzo dell'ambiente. In conclusione, è stato sottolineato che un tale dualismo non è buono e quindi le disposizioni della legge in quest'ambito dovrebbero essere riordinate

Parole chiave: protezione dell'ambiente, inquinatore paga, multe / sanzioni finanziarie, rinunce alle sanzioni



Anna Haładyj

<https://orcid.org/0000-0002-8827-3657>

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Polska

Etykietowanie odpadów niebezpiecznych Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

1. Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów¹, określające – jak sama nazwa wskazuje – szczegółowe wymagania, które muszą zostać spełnione przez miejsca magazynowania odpadów. Delegację ustawową do wydania tego aktu jako rozporządzenia fakultatywnego sformułowano już w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach², jednak dopiero niemal po dekadzie prawodawca zdecydował się z niej skorzystać³. Jego motywacje należy wiązać z pożarami miejsc magazynowania odpadów, co w ostatnich latach stało się w Polsce poważnym problemem⁴ i wywołało liczne

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1742 [dalej: rozporządzenie w sprawie magazynowania odpadów].

² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm. [dalej: u.o.].

³ Co ciekawe, branża odpadowa ocenia, że wymagania dla magazynowania są surowsze niż wynikające z BAT (najlepszych dostępnych technik) dla przetwarzania odpadów – zob. Uwagi ZGPO do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami [online], 18.02.2019, http://www.zpgo.pl/images/Uwagi_ZPGO_do_rozp._w_sprawie_szczeg%C3%B3w%C5%82owych_wymaga%C5%84_dla_magazynowania_odpad%C3%B3w.pdf [dostęp: 5.08.2021].

⁴ Zob. dane przywołane w: P. Chorbot, *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Difin, Warszawa 2019, s. 175. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, w 2018 r. w Polsce doszło do 243 pożarów miejsc gromadzenia odpadów (średnio 20 miesięcznie). To aż o 84% więcej w stosunku do poprzedniego roku. Zob. *Ochrona środowiska 2019*.

działania prawodawcze, w tym zwłaszcza nowelizację ustawy o odpadach⁵ oraz wydanie rozporządzenia w sprawie wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej miejsc magazynowania odpadów⁶. Prawodawca wyszedł z założenia, że określenie wymaganych sposobów magazynowania odpadów (zarówno palnych, jak i innych niż palne) będzie stanowiło jeden z elementów systemu gospodarowania odpadami, służący zapewnieniu bezpieczeństwa miejsc magazynowania, a także ich ściślejszej kontroli w celu zmniejszenia ryzyka występowania tzw. szarej strefy w gospodarowaniu odpadami⁷.

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie przepisów o etykietowaniu opakowań odpadów niebezpiecznych z perspektywy podmiotowej – tych, którzy podlegają obowiązkowi umieszczania etykiet, oraz tych, którzy są z niego zwolnieni. Analiza pozwala wykazać, że w wyniku wyłączenia znacznej grupy podmiotów spod obowiązku etykietowania owych opakowań cele omawianego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną i wykorzystano dwa rodzaje źródeł: prawne i pozaprawne. W grupie pierwszej wzięto pod uwagę przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach i przepisy rozporządzeń wykonawczych do niej, zwłaszcza rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów. Sięgnięto do uzasadnień projektu nowelizacji ustawy o odpadach i rzeczonego rozporządzenia, a także – żeby zbadać cele regulacji prawnej – do wypowiedzi organów tworzących

Analizy statystyczne, GUS [online], Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2019,1,20.html> [dostęp: 3.08.2021].

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1592), następnie znówelizowana ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579).

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2020 r. w sprawie wymagań w zakresie ochrony przeciwpożarowej, jakie mają spełniać obiekty budowlane lub ich części oraz inne miejsca przeznaczone do zbierania, magazynowania lub przetwarzania odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 296).

⁷ Z raportu UN Global Compact Network Poland *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2017/2018* (wersja pobrana wcześniej przez autorkę, obecnie w Internecie dostępny jest już tylko raport dotyczący lat 2020/2021) wynika, że wartość szarej strefy w gospodarowaniu odpadami wycenia się na ok. 2 mld zł, przy wartości całego rynku gospodarki odpadami w Polsce ok. 3,5 mld zł. Na niezbędność zapobiegania rozwojowi szarej strefy wskazano też w uzasadnieniu projektu analizowanego tu aktu prawnego: „Konieczność wydania nowego rozporządzenia wynika z potrzeby ustanowienia szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów w związku z nasilającym się w ostatnim czasie zjawiskiem nielegalnego gospodarowania odpadami, w szczególności gospodarowania odpadami w sposób naruszający zezwolenia na zbieranie lub na przetwarzanie odpadów. Niektóre z tych nielegalnych działań w zakresie gospodarowania odpadami powiązane były z występowaniem pożarów miejsc magazynowania odpadów”. Zob. Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z 23 kwietnia 2020 r.), Rządowe Centrum Legislacji [online], 28.05.2020, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320702/katalog/12566876#12566876> [dostęp: 28.07.2021].

i egzekwujących prawo ochrony środowiska. W drugiej grupie źródeł (tj. pozaprawnych) uwzględniono wyniki badań statystycznych GUS oraz stanowiska podmiotów, które uczestniczyły w procesie legislacyjnym, i organizacji reprezentujących podmioty gospodarujące odpadami.

2. Podstawowe założenia dotyczące magazynowania odpadów

Przez pojęcie magazynowania odpadów prawodawca rozumie, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o., czasowe przechowywanie odpadów obejmujące: a) wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę, b) tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów, c) magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów. Magazynowanie nie stanowi autonomicznej formy gospodarowania odpadami, lecz zawsze część większego procesu, jakim jest wytwarzanie, zbieranie lub przetwarzanie odpadów⁸. W ten sposób doszło do wyróżnienia w przepisach trzech rodzajów magazynowania. Pierwszy, tzw. wstępne magazynowanie w rozumieniu ustawy⁹, odbywa się wyłącznie w ramach wytwarzania odpadów, które wiąże się z ich gromadzeniem w miejscu wytworzenia, bez przewożenia pomiędzy różnymi miejscami prowadzenia działalności (lokalizacjami), w ilościach wynikających ze specyfiki procesu produkcyjnego. Wstępne magazynowanie w rozumieniu ustawy określa się w pozwoleniu na wytwarzanie odpadów, jeśli jest ono wymagane, tj. gdy podmiot wytwarza w związku z eksploatacją instalacji więcej niż 1 Mg odpadów niebezpiecznych rocznie lub 5000 Mg odpadów innych niż niebezpieczne rocznie (art. 180a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska)¹⁰. Drugi rodzaj magazynowania, czyli tzw. magazynowanie tymczasowe, dokonuje się w trakcie procesu zbierania odpadów, tj. działań polegających na gromadzeniu odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, i obejmuje również wstępne sortowanie, które nie prowadzi do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i nie powoduje zmiany ich klasyfikacji (art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.). Trzeci rodzaj magazynowania, czyli magazynowanie „właściwe”, dotyczy wyłącznie prowadzących przetwarzanie odpadów i magazynujących odpady w ramach tego procesu.

⁸ M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 426. Zob. też wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., sygn. II OSK 2440/15, LEX nr 2314854. Tak również D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 210.

⁹ Warto jednak podkreślić, że czym innym jest „wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę” na potrzeby rozporządzenia, w rozumieniu jego § 4 ust. 1 – zob. A. Haładyj, *Szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów. Komentarz*, LEX/el. 2022, § 4.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

Ogólne wymagania dla magazynowania odpadów zostały zawarte w art. 25 ust. 1 u.o., w myśl którego „[m]agazynowanie odpadów odbywa się zgodnie z wymaganiami w zakresie ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzi, w szczególności w sposób uwzględniający właściwości chemiczne i fizyczne odpadów, w tym stan skupienia, oraz zagrożenia, które mogą powodować te odpady, w tym zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wydanych na podstawie ust. 7”. Co ważne z perspektywy etykietowania odpadów niebezpiecznych, poza wymaganiami dotyczącymi tytułu prawnego do nieruchomości, na której są magazynowane odpady¹¹, oraz prowadzenia monitoringu wizyjnego miejsc magazynowania trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 25 ust. 4 u.o. odpady mogą podlegać magazynowaniu wyłącznie w konkretnym horyzoncie czasowym, wynoszącym w aktualnym stanie prawnym trzy lata. Przepis ten stanowi bowiem, że „[o]dpady, z wyjątkiem odpadów przeznaczonych do składowania, mogą być magazynowane, jeżeli konieczność magazynowania wynika z procesów technologicznych lub organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, nie dłużej jednak niż przez 3 lata”.

Szczegółowe zasady magazynowania odpadów są z kolei każdorazowo wskazywane w decyzji administracyjnej – odpowiednio w pozwoleniu na wytwarzanie odpadów i w pozwoleniu zintegrowanym bądź w zezwoleniu na zbieranie lub przetwarzanie odpadów albo w zezwoleniu na zbieranie i przetwarzanie odpadów¹². Wymogi te obejmują określenie w treści decyzji miejsc magazynowania (plac, wiata, magazyn) oraz opisanie w niej sposobu magazynowania (pojemniki, kontenery, szczelne opakowania, worki itp.), uzależnionego od rodzaju, stanu skupienia i innych cech odpadów.

Od kiedy weszło w życie rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej miejsc magazynowania odpadów, miejsca te muszą spełniać także wymagania wynikające z owego rozporządzenia¹³. Są one dokładnie opisane w operacie, który jest przygotowywany, odpowiednio, przez rzeczoznawcę do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych lub osobę wykonującą czynności z zakresu ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁴ dla danego miejsca magazynowania oraz zatwierdzony dwukrotnie postanowieniami uzgadniającymi komendanta powiatowego Państwowej Straży Pożarnej. Rozporządzenie w sprawie wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej jako przepis o charakterze szczególnym, który odnosi się do konkretnej kategorii odpadów (palne), zgodnie z regułą wykładni *lex specialis derogat legi generali* będzie miał pierwszeństwo zasto-

¹¹ K. Karpus, w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, LEX 2013.

¹² Zob. P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 365 i nast.

¹³ Zob. przypis nr 6.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 869.

sowania przed przepisami rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów, jeśli chodzi o sposób organizacji miejsca magazynowania¹⁵.

3. Zakres przedmiotowy rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów

Analizowane rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 25 ust. 7 i 8 u.o. Określa ono szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów, obejmującego wstępne magazynowanie odpadów przez wytwórcę odpadów, tymczasowe magazynowanie odpadów przez prowadzącego zbieranie odpadów oraz magazynowanie odpadów przez prowadzącego przetwarzanie odpadów, a także czas magazynowania zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych.

Ponieważ zakres przedmiotowy rozporządzenia dotyczy odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach, należy zauważyć, że jego wymagania nie będą miały zastosowania do substancji, które wyłączone zostały spod regulacji art. 2 u.o. Mowa o substancjach zarówno posiadających status odpadu, lecz podlegających regulacji innych ustaw (np. odpadów promieniotwórczych – art. 2 pkt 4 u.o.), jak i posiadających inny status i podlegających innej regulacji prawnej (np. ścieki – art. 2 pkt 8 u.o.) oraz nieposiadających statusu odpadu, takich jak (ujęte w art. 2 pkt 3 u.o.) niezanieczyszczona gleba i inne materiały występujące w stanie naturalnym wydobyte w trakcie robót budowlanych, pod warunkiem że materiał ten zostanie wykorzystany do celów budowlanych w stanie naturalnym na terenie, na którym go wydobyto. A skoro prawodawca wyłączył owe substancje spod regulacji ustawy o odpadach, nie będą one również podlegały wymaganiom rozporządzenia wykonawczego do niej.

4. Zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku zastosowania etykiety

Jak stanowi § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów, jeżeli odpady niebezpieczne są umieszczone w opakowaniach, pojemnikach,

¹⁵ Por. § 3 rozporządzenia w sprawie magazynowania odpadów, zgodnie z którym „[p]rzepisy § 5–12 stosuje się, jeżeli przepisy wydane na podstawie art. 43 ust. 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach nie stanowią inaczej”.

kontenerach, zbiornikach lub workach o pojemności powyżej 5 litrów, na każdym z opakowań, pojemników, kontenerów, zbiorników lub worków umieszcza się jednostkowe oznakowanie, zwane dalej etykietą. Etykieta, której wzór zgodnie z § 9 ust. 3 określa załącznik do rozporządzenia, jest rodzajem oznaczenia zawierającego informacje o rodzaju i cechach odpadów, o ich wytwórcy i kolejnych podmiotach, które gospodarowały nimi w ramach łańcucha gospodarowania odpadami. Oznaczenie to należy ulokować na opakowaniach odpadów niebezpiecznych o wskazanej pojemności z uwzględnieniem pewnych wyłączeń, przedstawionych niżej.

Z normy wyinterpretowanej z § 9 ust. 1 rozporządzenia wynika, że obowiązek etykietowania dotyczy jedynie odpadów niebezpiecznych, które są magazynowane („umieszczone”) w opakowaniach. *A contrario* trzeba uznać, że nie dotyczy on odpadów niebezpiecznych magazynowanych luzem, w tym w postaci sypkiej, w stosach lub pryzmach oraz zbelowanych. Co więcej, obowiązek ten obejmuje tylko opakowanie zbiorcze, tj. kontener, worek, zbiornik itp., o pojemności powyżej 5 litrów, co zwalnia podmioty z obowiązku etykietowania pojemników zbiorczych o mniejszej pojemności. Analizowany wymóg *per se* nie będzie też dotyczył opakowań odpadów niebezpiecznych, które stają się odpadem niebezpiecznym wskutek wykorzystania ich zawartości (np. wiaderka z farbą), jeśli nie są „umieszczone” w opakowaniu zbiorczym, np. kontenerze.

Zwolnienia z obowiązku etykietowania dotyczą wielu kategorii posiadaczy odpadów (pierwotnych i wtórnych), prowadzących ich magazynowanie wstępne, tymczasowe i właściwe w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o. Zasadniczy zakres wyłączeń został wskazany w § 2 ust. 1 rozporządzenia, określającym przypadki, w których do magazynowania odpadów nie stosuje się przepisów tego aktu. Dodatkowe wyłączenia, omówione w dalszej części opracowania, wynikają z § 9 ust. 2 rozporządzenia – zgodnie z nim wymóg etykietowania nie obejmuje wstępnego magazynowania odpadów przez ich wytwórcę, o którym mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia. Kolejne jednoznaczne wyłączenie przedmiotowe wprowadza § 9 ust. 12, w myśl którego „[p]rzepisów ust. 1–9 nie stosuje się do zakaźnych odpadów medycznych oraz zakaźnych odpadów weterynaryjnych”.

Analiza § 2 ust. 1 rozporządzenia pozwala uznać, że do etykietowania odpadów niebezpiecznych nie są zobowiązani źródnicowani pod względem podmiotowym i przedmiotowym adresaci, których warto wyliczyć w sposób porządkujący. Zgodnie z § 2 ust. 1 wyłączeniom podlegają więc następujący posiadacze (pierwotni i wtórni) odpadów:

- 1) wytwórcy odpadów komunalnych lub właściciele nieruchomości w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁶, zbierający odpady komunalne wytwarzane na terenie tej nieruchomości;

¹⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.

- 2) wytwórcy odpadów będący rolnikami gospodarującymi na powierzchni użytków rolnych poniżej 75 hektarów, zwolnieni z obowiązku wpisu do rejestru BDO (bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami);
- 3) wytwórcy odpadów, którzy wytwarzają odpady niebezpieczne w ilości do 100 kilogramów rocznie;
- 4) wytwórcy odpadów zwolnieni z obowiązku prowadzenia ich ewidencji na podstawie rozporządzenia Ministra Klimatu z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie rodzajów odpadów i ilości odpadów, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów¹⁷;
- 5) zbierający tzw. nieprofesjonalni, którzy zbierają odpady opakowaniowe i odpady w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych, w tym leki i opakowania po lekach (apteki, sklepy, szkoły, placówki oświatowo-wychowawcze, urzędy i instytucje), o ile zawarły z posiadaczem odpadów mającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie tych odpadów pisemną umowę, która dotyczy co najmniej nieodpłatnego przyjmowania odpadów;
- 6) posiadacze pierwotni lub wtórni odpadów w postaci gleby lub ziemi nieuznanych za zanieczyszczone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹⁸;
- 7) magazynujący odpady jako prowadzący miejsce odbioru¹⁹ w rozumieniu art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach²⁰;
- 8) magazynujący odpady w sposób określony w art. 14 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, który określa wymogi dotyczące magazynowania zużytych baterii i zużytych akumulatorów w zakładach przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów oraz magazynowania zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych i zużytych akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych w zakładach przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów;

¹⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2531.

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1395.

¹⁹ Przez „miejsce odbioru” rozumieć należy wyznaczoną część obiektu budowlanego będącego we władaniu podmiotu, którego podstawowa działalność nie polega na gospodarowaniu odpadami, w tym szkoły, placówki oświatowe lub kulturalno-oświatowe, siedziby urzędu lub instytucji, punkt świadczący usługi w zakresie wymiany zużytych baterii lub zużytych akumulatorów lub placówkę handlową prowadzoną przez sprzedawcę detalicznego lub sprzedawcę hurtowego – do których użytkownik końcowy może oddać zużyte baterie przenośne i zużyte akumulatory przenośne.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1850 ze zm.

- 9) magazynujący odpady ZSEiE w sposób określony w art. 43 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym²¹;
- 10) magazynujący odpady w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 lipca 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla stacji demontażu oraz sposobu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji²², a także w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 12 października 2005 r. w sprawie wymagań dla punktów zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji²³;
- 11) magazynujący odpady w sposób określony w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi²⁴ oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 5 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z olejami odpadowymi²⁵;
- 12) magazynujący odpady w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 21 października 2016 r. w sprawie wymagań i sposobów unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych²⁶, aktualnie zastąpionego rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie unieszkodliwiania oraz magazynowania odpadów medycznych i odpadów weterynaryjnych²⁷;
- 13) magazynujący odpady w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia procesu termicznego przekształcania odpadów oraz sposobów postępowania z odpadami powstałymi w wyniku tego procesu²⁸;
- 14) magazynujący odpady obojętne²⁹ oraz spełniające kryteria dopuszczenia odpadów do składowania na składowisku odpadów obojętnych określone w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczania odpadów do składowania na składowiskach³⁰.

Poza wyłączeniami wynikającymi z § 2 rozporządzenia wymogu etykietowania nie stosuje się do wstępnego magazynowania odpadów (niebezpiecznych) przez ich wytwórcę, o którym mowa w § 4 ust. 1. Przed jego analizą należy jednak podkreślić, że „wstępnie magazynujący” w rozumieniu rozporządzenia obejmuje zaledwie wycinek pojęcia „wstępnego magazynowania” z definicji usta-

²¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1893 ze zm.

²² Dz.U. z 2005 r. Nr 143, poz. 1206 ze zm.

²³ Dz.U. z 2005 r. Nr 214, poz. 1806 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1975.

²⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 1694.

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1819.

²⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 2245.

²⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 108.

²⁹ Określone w przepisach wydanych na podstawie art. 118 pkt 1 u.o.

³⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1277.

wowej magazynowania. Zgodnie z jej brzmieniem „magazynowanie” oznacza każde „wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę”, natomiast § 4 ust. 1 wprowadza kategorię wstępnego magazynowania obejmującą wytwórców odpadów, które powstają w wyniku budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw i które są magazynowane w miejscu ich wytworzenia, a także wytwórców odpadów, którzy wytwarzają odpady inne niż niebezpieczne w ilości do 100 Mg rocznie lub odpady niebezpieczne w ilości do 1 Mg rocznie i magazynują je w miejscu ich wytworzenia.

Te dwie grupy wstępnie magazynujących są całkowicie zwolnione z obowiązku etykietowania odpadów niebezpiecznych powstających w ilościach albo w procesach opisanych w § 4 ust. 1 rozporządzenia. Jak głosi uzasadnienie projektu, zwolnienie takie wynika z faktu, że „wytwarzanie odpadów dotyczy wszystkich gałęzi gospodarki. Zatem zasadne jest wyłączenie podmiotów wytwarzających odpady w trakcie prowadzonej działalności poniżej ww. masy. Pozwoli to na uniknięcie nadmiernych obciążeń administracyjnych dla ww. podmiotów. Ponadto w przypadku odpadów powstających w wyniku budowy, rozbiórki, remontu obiektów [...] spełnienie wymagań określonych w § 6–12 projektu rozporządzenia w miejscu prowadzenia działalności byłoby niemożliwe”³¹. O ile jednak przytoczone uzasadnienie jest trafne ze względu na wyłączenie zasad magazynowania odnoszących się do miejsca magazynowania odpadów, m.in. niebezpiecznych, o tyle trudno uznać, by etykietowanie opakowań zbiorczych tych ostatnich było powiązane z „miejscem prowadzenia działalności” w sposób uniemożliwiający ich identyfikację.

5. Kilka uwag o zawartości etykiety na opakowania odpadów niebezpiecznych

Jeśli chodzi o samą etykietę i umieszczone na niej dane, to mają one obejmować: kod i rodzaj magazynowanych odpadów, zawartość opakowania, pojemnika, kontenera, zbiornika lub worka, adres miejsca magazynowania odpadów i datę rozpoczęcia ich magazynowania w owym miejscu. Oznacza to konieczność wskazania na etykiecie przede wszystkim kodu odpadu oraz cechy niebezpieczeństwa – w postaci symbolu „*” – warunkującej zastosowanie etykiety. Niezbędne jest także opisanie zawartości opakowania, gdyż kod odnosi

³¹ Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań...

się do zbiorczego opisu, a etykieta wymaga wymienienia konkretnie, jaki odpad spośród opatrzonych danym kodem znajduje się w opakowaniu³².

W kwestii adresu miejsca magazynowania odpadów zauważyć należy, że skoro etykietę odpadu niebezpiecznego umieszcza na opakowaniu co do zasady wytwórca, to on będzie pierwszym podmiotem, którego adres pojawi się na etykiecie. Z perspektywy spełnienia ustawowego obowiązku magazynowania odpadów jedynie przez określony czas (trzy lata) potrzebne jest wskazanie na etykiecie daty rozpoczęcia magazynowania. Ponieważ trzyletni okres magazynowania ustalony dla odpadów niebezpiecznych obejmuje, zgodnie z art. 25 ust. 6 u.o., łącznie wszystkich ich posiadaczy, etykieta służy weryfikacji tego stanu rzeczy przez organy kontrolne³³, pozwala bowiem na ustalenie, kiedy odpady zostały wytworzone i umieszczone w opakowaniu i czy zachowano trzyletni okres postępowania z nimi. Powyższe dane są aktualizowane przez każdego kolejnego posiadacza odpadów, tj. wszystkich zbierających i przetwarzających.

Etykietę uzupełnia się zwykłym długopisem albo markerem lub innym pisakiem; jedynym zastrzeżeniem wprowadzonym przez prawodawcę jest wymóg zagwarantowania, by oznaczenie było czytelne i trwałe oraz odporne na działanie czynników atmosferycznych (§ 9 ust. 9). Może to być trudne do osiągnięcia w kontekście trzyletniego okresu magazynowania. Ponieważ treść etykiety nie jest w żaden sposób kodowana, istnieje ryzyko (poza oczywistymi omyłkami pisarskimi), że w obrocie pojawią się opakowania z etykietami, na których wpisano innych posiadaczy w celu wprowadzenia w błąd organów administracji, albo wykluczenia konkurencji.

Dlatego warto się zastanowić nad rozwiązaniem przewidzianym w § 9 ust. 8 rozporządzenia, z którego wynika, że dopuszczalne jest stosowanie zamiast etykiety „innych, wdrożonych przez posiadacza odpadów metod oznakowania opakowań, pojemników, kontenerów, zbiorników lub worków, jeżeli oznakowania zawierają informacje, o których mowa w ust. 4, oraz jest zapewniona możliwość aktualizacji tych informacji”. Oznacza to, przynajmniej hipotetycznie, możliwość stosowania etykiet, na których dane określone w § 9 ust. 4 są zapisane w symbolach odczytywanych elektronicznie, np. kodzie kreskowym. Jednak z perspektywy zarówno przekazywania odpadów kolejnym uprawnionym, jak i organów kontrolujących, gdyby została zastosowana taka

³² Przykładowo kod 15 02 02* to sorbenty, materiały filtracyjne (w tym filtry olejowe nieujęte w innych grupach), tkaniny do wycierania (np. szmaty, ścierki) i ubrania ochronne zanieczyszczone substancjami niebezpiecznymi (np. PCB).

³³ Zob. A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 170–171. Zob. też A. Miluch, M. Czekalowska, *Inspekcja Ochrony Środowiska – zmiany i wyzwania w kontekście współdziałania z organami samorządowymi*, w: *Prawo korzystania z zasobów środowiska w działalności samorządu terytorialnego*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 31 i nast.

metoda, problemy stwarzałyby konieczność posiadania urządzeń technicznych (czytnik elektroniczny, dekodery) pozwalających odczytać kod. Niewątpliwie brak takich systemów stanowi wyzwanie technologiczne na przyszłość. Natomiast rozwiązanie to jako jedyne zapobiegałoby zasadniczemu ryzyku polegającemu na możliwości opisanie etykiety danymi innego posiadacza, a następnie porzucenia odpadów.

6. Podsumowanie

Reasumując kwestie dotyczące wymogu etykietowania, wyrazić należy uwagi krytyczne zarówno wobec przyjętego przez prawodawcę rozwiązania, jak i wobec jego skuteczności na tle przeanalizowanych wyłączeń. Ocena taka nasuwa się przede wszystkim z perspektywy celu, dla którego ustanowione zostały omawiane regulacje: jeśli bowiem prawodawca dążył do osiągnięcia możliwości przypisania konkretnych odpadów konkretnym posiadaczom, realizacji obowiązków związanych z ustaleniem odpowiedzialności za odpad wynikającej z art. 27 u.o. oraz możliwości weryfikowania czasu magazynowania odpadu, to etykietowanie odpadów niebezpiecznych powinno mieć charakter powszechny. Tymczasem omówiony wcześniej katalog wyłączeń, obejmujący zarówno określone rodzaje odpadów (np. oleje odpadowe), jak i określone grupy wytwórców (np. rolników czy branżę budowlaną), powoduje, że istniejący system nadal dopuszcza do obrotu na wielką skalę odpady pozbawione etykiet. Co więcej, od podmiotów weń zaangażowanych wymaga każdorazowo rozstrzygania, czy odebrane opakowanie odpadów niebezpiecznych powinno być etykietowane, czy też nie podlega owemu obowiązkowi, a jeśli tak, to na podstawie której z bogatej listy przesłanek. Rynek reaguje na ten stan prawny dodatkowymi (nieprzewidzianymi przez przepisy) dokumentami – oświadczeniami wytwórców odpadów niebezpiecznych o zwolnieniu z obowiązku etykietowania, które winny towarzyszyć odpadowi na każdym etapie jego dalszego zbierania czy przetwarzania, by uzasadnić nienadanie etykiety przez pierwotnego wytwórcę.

Ponadto wyłączenie wytwórców „tymczasowo magazynujących” w rozumieniu rozporządzenia z jego wymogów w zakresie etykietowania sprawia, że etykietę taką musi sporządzić zbierający. Zgodnie bowiem z § 9 ust. 6 zd. 3 w przypadku magazynowania odpadów, o których mowa w § 4 ust. 1, poza miejscem ich wytworzenia informacje, o których mowa w ust. 4, są zamieszczane przez kolejnego posiadacza odpadów przyjmującego odpady od wytwórcy odpadów, o którym mowa w § 4 ust. 1. Oznacza to konieczność wygenerowania etykiety na odpady niebezpieczne „przez kolejnego posiadacza”, czyli

de facto – zbierającego lub przetwarzającego, który zobowiązany jest etykietować odpad w chwili przyjęcia, bez powiązania tego faktu z wytworzeniem odpadu³⁴.

Przyjęte regulacje trudno oceniać pozytywnie. Etykieta może stanowić informację o pochodzeniu odpadu oraz o poszczególnych władających odpadami w ogniach systemu gospodarowania nimi, ale równie dobrze może zostać zdarta lub zatarta tak, by nie pozwolić na identyfikację odpadu i jego wytwórcy, albo zakłamana (zawierać fikcyjne miejsce prowadzenia działalności). Ponieważ ma być łatwo dostępna i jest uzupełniana długopisem lub markerem, istnieje ryzyko wielu fałszerstw jej treści, włącznie z jej usunięciem, a udowodnienie przez podmiot gospodarujący odpadami takiego fałszerstwa będzie graniczyło z niemożliwością. W tym kontekście warto podkreślić, że gospodarowanie odpadami niezgodnie z przepisami dotyczącymi ich magazynowania podlega odpowiedzialności administracyjnej i skutkuje wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej z art. 194 ust. 1 pkt 2b u.o., w wysokości nie mniejszej niż 5000 zł i nie większej niż 1 000 000 zł (art. 194 ust. 3 u.o.)³⁵. Nałożenie owej kary wlicza się podmiotowi składającemu wniosek o uzyskanie kolejnego zezwolenia odpadowego do limitu 150 000 zł, który stanowi negatywną przesłankę wydania zezwolenia.

Można więc uznać, że przeanalizowane tu rozwiązania nie tylko nie sprzyjają doregulowaniu rynku gospodarowania odpadami, ale wręcz mogą się przyczynić do rozwoju działalności nielegalnej w tym zakresie. Dodatkowo prawodawca założył, że „[o]czekiwany skutkiem ww. regulacji będzie zmniejszenie liczby nieprawidłowości związanych z magazynowaniem odpadów, w tym pożarów w miejscach magazynowania odpadów – potwierdzone odpowiednio przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska”³⁶. Tymczasem istotną grupę odpadów zwolnionych z wymagań rozporządzenia stanowią oleje odpadowe, które należą do odpadów palnych³⁷, oraz ogromne ilości odpadów palnych powstających w związku z magazynowaniem odpadów w wyniku działalności budowlano-rozbiórkowej, podlegających wyłączeniom w ramach wstępnego magazynowania w rozumieniu rozporządzenia (opakowania, drewno budowlane i rozbiórkowe). Uniemożliwi to zatem osiągnięcie oczekiwanych skutków omawianego rozporządzenia.

³⁴ Zob. Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z dnia 1 lutego 2019 r.), Polska Izba Gospodarki Odpadami [online], 17.06.2019, <https://pigo.org.pl/?p=5475> [dostęp: 5.08.2021].

³⁵ Zob. I. Wereśniak-Masri, *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, w: *Prawo o odpadach*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 237.

³⁶ Zob. Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań...

³⁷ Wniosek *a contrario* z art. 3 ust. 3b u.o. oraz wprost z art. 163 ust. 1 pkt 1 u.o.

Literatura

- Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Chorbot P., *Nielegalny obrót odpadami. Studium prawnokarne i kryminologiczne*, Difin, Warszawa 2019.
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. 5, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Górski M., w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Haładaj A., *Szczegółowe wymagania dla magazynowania odpadów. Komentarz*, LEX/el. 2022.
- Karpus K., w: *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, LEX 2013.
- Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Miluch A., Czekałowska M., *Inspekcja Ochrony Środowiska – zmiany i wyzwania w kontekście współdziałania z organami samorządowymi*, w: *Prawo korzystania z zasobów środowiska w działalności samorządu terytorialnego*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2019, s. 24–34.
- Wereśniak-Masri I., *Wybrane problemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach*, w: *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 217–250.

Źródła internetowe

- Ochrona środowiska 2019. Analizy statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny [online], Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2019,1,20.html> [dostęp: 3.08.2021].
- Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2017/2018. Raport*, UN Global Compact Network Poland, Warszawa [wersja niedostępna już w Internecie, zastąpiona nowym raportem, dotyczącym lat 2020/2021].
- Uwagi ZGPO do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, Związek Pracodawców Gospodarki Odpadami [online], 18.02.2019, http://www.zpgo.pl/images/Uwagi_ZPGO_do_rozp_w_sprawie_szczeg%C3%B3w%C5%82owych_wymaga%C5%84_dla_magazynowania_odpad%C3%B3w.pdf [dostęp: 5.08.2021].
- Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z 23 kwietnia 2020 r.), Rządowe Centrum Legislacji [online], 28.05.2020, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320702/katalog/12566876#12566876> [dostęp: 28.07.2021].
- Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów (projekt z dnia 1 lutego 2019 r.), Polska Izba Gospodarki Odpadami [online], 17.06.2019, <https://pigo.org.pl/?p=5475> [dostęp: 5.08.2021].

Anna Haładyj

Etykietowanie odpadów niebezpiecznych Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

Streszczenie

Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów, określające szczegółowe wymagania, które muszą spełnić miejsca magazynowania odpadów. Cel niniejszego opracowania stanowi analiza przepisów o etykietowaniu odpadów niebezpiecznych pod kątem zakresu podmiotowego i przedmiotowego adresatów zobowiązanych do umieszczania etykiet oraz zwolnionych z tego obowiązku. Pozwala ona stwierdzić, że w wyniku wyłączenia znacznej grupy podmiotów spod obowiązku stosowania etykiet cele omawianego rozporządzenia nie mogą zostać osiągnięte.

Słowa kluczowe: etykieta na opakowania odpadów niebezpiecznych, magazynowanie odpadów, odpady niebezpieczne

Anna Haładyj

Labeling of hazardous waste Subject and objective exclusions

Summary

From January 1, 2021, the Regulation of the Minister of Climate of September 11, 2020 on detailed requirements for the storage of waste, specifying detailed requirements that must be met by waste storage places, applies. The aim of this study is to analyze the provisions on labeling hazardous waste from the perspective of the personal scope of addressees obliged to place labels and those exempt from this obligation. As a result of the exclusion of a significant group of operators from the labeling of hazardous waste, I consider that the objectives of this regulation cannot be achieved.

Key words: hazardous waste label, waste storage, hazardous waste

Анна Халадый

Этикетирование опасных грузов Субъектные и предметные исключения

Резюме

С 1 января 2020 года действует Постановление министра климата от 11 сентября 2020 года о детальных требованиях к хранению отходов, в котором изложены конкретные требования, которым должны соответствовать места складирования отходов. Цель данной

работы заключается в анализе положений о маркировке опасных отходов с точки зрения субъектов, обязанных размещать наклейки, а также освобожденных от этого обязательства. В статье указано, что в результате освобождения значительной группы субъектов от обязательства маркировать опасные отходы, цели указанного постановления не могут быть достигнуты.

Ключевые слова: наклейка для опасных отходов, складирование отходов, опасные отходы

Anna Haładyj

Etichettatura dei rifiuti pericolosi Esclusioni di soggetto e oggetto

Sommar io

A partire dal 1° gennaio 2020, è in vigore il regolamento del ministro del clima dell'11 settembre 2020 sui requisiti specifici per lo stoccaggio dei rifiuti, che specifica i requisiti dettagliati, che i siti di stoccaggio dei rifiuti devono soddisfare. Lo scopo di questo articolo è quello di analizzare i regolamenti sull'etichettatura dei rifiuti pericolosi dal punto di vista dell'ambito soggettivo dei destinatari obbligati a mettere le etichette e quelli esentati da questo obbligo. Concludo che a causa dell'esclusione di un grande gruppo di entità dall'obbligo di etichettare i rifiuti pericolosi, gli obiettivi del regolamento in questione non possono essere raggiunti.

Parole chiave: etichetta per rifiuti pericolosi, stoccaggio rifiuti, rifiuti pericolosi



Jacek Krystek

 <https://orcid.org/0000-0002-7251-9675>

Politechnika Łódzka

Polska

Zawartość karty informacyjnej przedsięwzięcia

1. Wprowadzenie

W trakcie przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy sporządzić kartę informacyjną przedsięwzięcia lub raport o jego oddziaływaniu na środowisko. Karta informacyjna wymagana jest dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (grupa II) lub – w wyjątkowych sytuacjach – dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (grupa I). Mimo że takich procedur prowadzi się w Polsce wiele, w literaturze przedmiotu brak rozważań na temat zawartości karty informacyjnej. Również w komentarzach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko zagadnienie to bywa poruszane w sposób lakoniczny. Jakkolwiek zapisy ustawowe wydają się w tym zakresie jednoznaczne, po dokładniejszej ich analizie pojawia się kilka wątpliwości, które widać wyraźnie w praktyce funkcjonowania owych zapisów na poziomie organów wydających decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach.

2. Podstawy prawne procedury oceny oddziaływania na środowisko

Procedura oceny oddziaływania na środowisko znajduje oparcie w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziały-

wania na środowisko¹. Przewiduje ona, że dla większych inwestycji należy użyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. O tym, czy dane przedsięwzięcie wymaga decyzji środowiskowej oraz jaka będzie procedura administracyjna, rozstrzygają zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko². Przedsięwzięcia dzielone są na te, które mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (nazywane też krótko przedsięwzięciami z grupy I), które mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (grupa II) oraz które mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (grupa III). Te natomiast, które nie zostały zaliczone do żadnej z powyższych grup, nie wymagają oceny oddziaływania na środowisko.

Wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć z grupy I inwestor powinien przedstawić raport o owym oddziaływaniu. Ma prawo najpierw wystąpić o określenie zakresu raportu, ale wtedy musi przedstawić kartę informacyjną przedsięwzięcia. W przypadku przedsięwzięć z grupy II inwestor wraz z wnioskiem o wydanie rzeczony decyzji obligatoryjnie przedkłada kartę informacyjną.

Zagadnienia oceny oddziaływania na środowisko reguluje również dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³. Nie użyto w niej pojęć „karta informacyjna przedsięwzięcia” ani „raport o oddziaływaniu na środowisko”, lecz w załącznikach (odpowiednio II.A, III i IV) wyszczególniono informacje, jakie powinny się znaleźć w takich dokumentach.

3. Karta informacyjna przedsięwzięcia

Wspomniana wcześniej ustawa wprowadziła pojęcie karty informacyjnej przedsięwzięcia jako dokumentu, który zawiera podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu. Pierwotnie jej zawartość określona została w art. 3 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., który stanowił, że w szczególności powinny się w niej znajdować dane o:

- a) rodzaju, skali i usytuowaniu przedsięwzięcia,
- b) powierzchni zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego oraz dotychczasowym sposobie ich wykorzystywania i pokryciu nieruchomości szatą roślinną,

¹ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm. [dalej: u.o.o.ś.].

² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.

³ Dz. Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1, ze zm.

- c) rodzaju technologii,
- d) ewentualnych wariantach przedsięwzięcia,
- e) przewidywanej ilości wykorzystywanej wody, surowców, materiałów, paliw oraz energii,
- f) rozwiązaniach chroniących środowisko,
- g) rodzajach i przewidywanej ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub energii przy zastosowaniu rozwiązań chroniących środowisko,
- h) możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko,
- i) obszarach podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴, znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia.

Takie określenie treści karty informacyjnej w zdecydowanej większości przypadków nie budziło zastrzeżeń ani nie powodowało niejasności. K. Gruszecki w swoim komentarzu do u.o.o.ś. nie odniósł się wcale do tego problemu⁵. Również M. Pchalek i M. Behnke w monografii poświęconej postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, mimo że obszernie analizują zawartość i znaczenie raportu o oddziaływaniu na środowisko, bardzo lakonicznie omawiają treść karty informacyjnej przedsięwzięcia, gdyż uważają słusznie, że w świetle ówczesnych zapisów nie budzi ona wątpliwości⁶. Jedyna obiekcja może dotyczyć sformułowania „w szczególności”, czyli otwartego katalogu informacji, jakie powinny się tam znaleźć. Ponieważ określenie to funkcjonuje także w obecnej definicji karty informacyjnej przedsięwzięcia, zostanie omówione szerzej w dalszej części artykułu.

Ustawą 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 ustaw⁷ dokonano nowelizacji u.o.o.ś., na mocy której uchylono art. 3 ust. 1 pkt 5, a zamiast niego wprowadzono art. 62a. Zmiany w zakresie karty informacyjnej przedsięwzięcia zaczęły obowiązywać od dnia 1 stycznia 2017 r. Po pierwsze, polegały one na dodaniu kilku szczegółowych informacji, jakie mają się w niej znaleźć, mianowicie o:

- a) wpływie planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej,
- b) przedsięwzięciach realizowanych i zrealizowanych znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze

⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.

⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2009, s. 30–31.

⁶ M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 80.

⁷ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1936 ze zm.

oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,

- c) ryzyku wystąpienia poważnej awarii lub katastrofy naturalnej i budowlanej,
- d) przewidywanych ilościach i rodzajach wytwarzanych odpadów oraz ich wpływie na środowisko,
- e) pracach rozbiórkowych dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Dodatkowo punkt mówiący o rodzaju, skali i usytuowaniu planowanego przedsięwzięcia powinien jeszcze przedstawiać jego cechy. Oceniając wszystkie elementy, należy sięgnąć po dostępne wyniki innych ocen wpływu na środowisko, które zostały przeprowadzone na podstawie odrębnych przepisów.

Po drugie, zmiana – zwykle niedostrzegana – dotyczy też wymogu zamieszczenia w karcie informacji umożliwiających analizę kryteriów, o których mowa w art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. i które organ prowadzący postępowanie ma wziąć pod uwagę, kiedy rozpatruje obowiązek dokonania oceny oddziaływania na środowisko. Tymi kryteriami są:

- 1) rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia, z uwzględnieniem:
 - a) skali przedsięwzięcia i wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji, a także istotnych rozwiązań charakteryzujących przedsięwzięcie,
 - b) powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,
 - c) różnorodności biologicznej, wykorzystywania zasobów naturalnych, w tym gleby, wody i powierzchni ziemi,
 - d) emisji i występowania innych uciążliwości,
 - e) ocenionego na podstawie wiedzy naukowej ryzyka wystąpienia poważnych awarii lub katastrof naturalnych i budowlanych, z uwzględnieniem używanych substancji i stosowanych technologii, w tym ryzyka związanego ze zmianą klimatu,
 - f) przewidywanych ilości i rodzaju wytwarzanych odpadów oraz ich wpływu na środowisko, w przypadkach gdy planuje się ich powstawanie,
 - g) zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym wynikającego z emisji;
- 2) usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym i planowanym użytkowaniu

terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – uwzględniające:

- a) obszary wodno-błotne, inne obszary o płytkim zaleganiu wód podziemnych, w tym siedliska łąkowe oraz ujścia rzek,
 - b) obszary wybrzeży i środowisko morskie,
 - c) obszary górskie lub leśne,
 - d) obszary objęte ochroną, w tym strefy ochronne ujęć wód i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych,
 - e) obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, grzybów i zwierząt lub ich siedlisk albo siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000, oraz pozostałe formy ochrony przyrody,
 - f) obszary, na których standardy jakości środowiska zostały przekroczone lub istnieje prawdopodobieństwo ich przekroczenia,
 - g) obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne,
 - h) gęstość zaludnienia,
 - i) obszary przylegające do jezior,
 - j) uzdrowiska i obszary ochrony uzdrowiskowej,
 - k) wody i obowiązujące dla nich cele środowiskowe;
- 3) rodzaj, cechy i skala możliwego oddziaływania, wynikające z:
- a) zasięgu oddziaływania – obszaru geograficznego i liczby ludności, na którą przedsięwzięcie może oddziaływać,
 - b) transgranicznego charakteru oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy przyrodnicze,
 - c) charakteru, wielkości, intensywności i złożoności oddziaływania, z uwzględnieniem obciążenia istniejącej infrastruktury technicznej oraz przewidywanego momentu rozpoczęcia oddziaływania,
 - d) prawdopodobieństwa oddziaływania,
 - e) czasu trwania, częstotliwości i odwracalności oddziaływania,
 - f) powiązań z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, dla których została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływanie mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływanie mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem,
 - g) możliwości ograniczenia oddziaływania.

Jak widać, karta informacyjna musi zawierać też elementy umożliwiające ocenę kryteriów wymienionych w art. 63 u.o.o.ś. K. Gruszecki w swoim kome-

tarzu stwierdza, że zakres informacji, które mają się znajdować w karcie, został precyzyjnie omówiony w art. 62a u.o.o.ś.⁸ Trudno się zgodzić z takim stwierdzeniem, w sytuacji gdy trzeba w niej podać również informacje pozwalające na ocenę kryteriów określonych w art. 63.

Zastanawiając się nad szczegółowością karty informacyjnej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie doszedł do przekonania, że powinna ona zawierać podstawowe informacje wymienione w art. 62a u.o.o.ś., które umożliwią analizę kryteriów wskazanych w art. 63 ust. 1⁹. Zbliżone stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, uznawszy, że w ocenie kompletności karty informacyjnej należy uwzględnić również uwarunkowania określone w art. 63 ust. 1 u.o.o.ś.¹⁰ Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi orzekł, że „ustalenia w sprawie powinny zostać dokonane w oparciu o kartę informacyjną przedsięwzięcia odpowiadającą wszystkim wymogom przewidzianym w art. 62a w związku z art. 63”¹¹.

Wracając do dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, można stwierdzić, że załącznik II.A odpowiada treściowo (merytorycznie) obecnemu art. 62a u.o.o.ś., załącznik III – art. 63, z kolei załącznik IV określa zawartość raportu o oddziaływaniu na środowisko, czyli koresponduje z art. 66 u.o.o.ś.

Oddzielnym, wspomnianym już problemem jest wyrażenie „w szczególności” użyte w art. 62a. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹² stosuje się je w sytuacji, gdy nie sposób sformułować definicji wyszczególniającej wszystkie elementy (§ 153 ust. 3). Objasnienie znaczenia danego pojęcia możliwe jest wówczas przez przykładowe wyliczenie jego zakresu. Tym samym mamy do czynienia z katalogiem otwartym informacji, które powinny się znaleźć w tworzonej definicji, w naszym przypadku – karty informacyjnej przedsięwzięcia.

⁸ K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, LEX/el. 2020.

⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Kr 1632/18, LEX nr 2651844.

¹⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Bd 724/17, LEX nr 2366764.

¹¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Łd 136/21, LEX nr 3185047.

¹² T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

4. Uzupełnianie danych w karcie informacyjnej przedsięwzięcia

Jeżeli więc, jak wykazano wcześniej, zakres karty nie jest ściśle określony, to często zdarza się, że organ administracji prowadzący postępowanie wzywa stronę do uzupełnienia pewnych informacji, które jego zdaniem są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy. W takiej sytuacji pojawia się niejasność, jakich dodatkowych danych może żądać organ. Oczywiście w razie obiektywności może on od razu nakazać sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko. Analizując to zagadnienie w kontekście przedsięwzięć, które mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, K. Gruszecki stwierdził, że „mając wątpliwości co do oceny informacji zawartych w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, organ administracji niekoniecznie musi od razu orzekać o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ale kierując się wynikającą z art. 7 k.p.a. zasadą prawdy obiektywnej, może podjąć z urzędu działania zmierzające do wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości albo – jeżeli odnoszą się one do okoliczności przedstawionych w karcie informacyjnej przedsięwzięcia – wezwać do ich usunięcia podmiot zainteresowany skorzystaniem ze środowiska”¹³. Do zbliżonych wniosków doszedł w przytoczonym już orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, który stwierdził, że „w sytuacji gdy sama treść karty informacyjnej przedsięwzięcia nie pozwala na dokonanie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i konieczne jest uzupełnienie treści karty informacyjnej przez odniesienie się do konkretnych zagadnień, które winny być w niej ujęte, organ powinien wezwać stronę do przedłożenia ujednoliconej (pełnej i spójnej) wersji karty informacyjnej, gdyż to w oparciu o ten dokument organy oceniają kwestie oddziaływania inwestycji na środowisko, nie zaś o zbiór nie zawsze spójnych ze sobą dokumentów”¹⁴. W podobnym tonie orzekał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, według którego „[p]rzedłożenie kompletnej karty jest obowiązkiem inwestora, a w razie stwierdzenia w niej braków organ powinien wezwać inwestora do ich usunięcia”¹⁵. Niemniej zdaniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu nie należy doprowadzać do sytuacji, że na żądanie organu karta informacyjna stanie się quasi-raportem o oddziaływaniu na środowisko¹⁶.

¹³ K. Gruszecki, *Prawne podstawy oceny wpływu na środowisko oddziaływań skumulowanych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 58–69.

¹⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Bd 724/17...

¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Łd 136/21, LEX nr 3185047. Podobnie w wyroku WSA w Łodzi z dnia 14 maja 2021 r., sygn. II SA/Łd 252/21, LEX nr 3181666.

¹⁶ M. Raguszevska, *Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla zabudowy systemami fotowoltaicznymi. Omówienie do postanowienia SKO we Wrocławiu*

Problemem oczywiście pozostaje kwestia, na jakiej podstawie organ administracji wezwie stronę do uzupełnienia zawartości karty informacyjnej. Początkowo może wydawać się w tym celu odpowiedni art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷. Zezwala on na zwrócenie się do wnoszącego podanie o usunięcie braków w zakresie wymagań, które ustalono w przepisach prawnych. W komentarzach do k.p.a. uznaje się jednak, że ten przepis powinien służyć tylko do usunięcia braków formalnych podania, a nie wynikających z oceny merytorycznej¹⁸. Przykładowo według P.M. Przybysza organ nie może na tym etapie postępowania żądać od strony spełnienia innych wymagań niż formalne, nawet gdyby ich spełnienie było pożądane dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ funkcją omawianego unormowania jest wyłącznie stworzenie organowi możliwości przymuszenia autora podania do wskazania w piśmie jedynie takich elementów, które są niezbędne do nadania podaniu biegu prawnego. Co oczywiste, ocena treści karty informacyjnej stanowi ocenę merytoryczną, a nie formalną, zatem do usuwania braków w zawartości tego dokumentu nie można stosować art. 64 § 2 k.p.a.¹⁹

Skoro art. 64 § 2 k.p.a. nie jest właściwą podstawą do zwrócenia się o uzupełnienie braków merytorycznych, to na jakiej regulacji powinno się opierać takie działanie? Najpierw przeanalizujmy u.o.o.ś. Niestety, nie ma w niej zapisu uprawniającego organ prowadzący postępowanie do wezwania inwestora, żeby uzupełnił kartę informacyjną przedsięwzięcia, należy więc znowu odwołać się do Kodeksu postępowania administracyjnego. Najbardziej odpowiednią normą prawną w rozważanej sytuacji wydaje się art. 50 § 1 k.p.a., który mówi, że organ może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Co prawda trudno uznać owo rozwiązanie za optymalne, gdyż nie reguluje choćby kwestii rygoru czy terminów, jednak brak w k.p.a. przepisu bardziej adekwatnego do tego celu.

Kolejnym argumentem za stosowaniem art. 50 § 1 k.p.a., a nie art. 64 § 2, może być czas wyznaczony na uzupełnienie karty informacyjnej. Art. 64 § 2 stanowi, że nie powinien on być krótszy niż 7 dni; oczywiście organ może wyznaczyć dalszy termin, ale zwykle wskazuje ustawowe minimum. W tak

z dnia 10 lutego 2020 r., SKO 4136/3/20, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 2, s. 14–25.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.) [dalej: k.p.a.].

¹⁸ A. Wróbel, *Art. 64. Braki formalne podania*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.

¹⁹ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.

krótkim okresie wykonalne jest najwyżej zebranie dokumentów już istniejących. Gwoli porównania: w przypadku wydania postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania dla przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w trybie art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. inwestor, zgodnie z art. 63 ust. 5a tej samej ustawy, ma trzy lata na przygotowanie raportu o oddziaływaniu. Co prawda karta informacyjna nie powinna stanowić substytutu raportu, jednak jej uzupełnienie, zwykle przez specjalistę, też wymaga pewnej ilości pracy, a więc i czasu.

Optymalnym rozwiązaniem byłoby w omawianej sytuacji, gdyby ustawodawca w u.o.o.ś. dołożył przepis regulujący możliwość zwrócenia karty informacyjnej inwestorowi w celu uzupełnienia tego dokumentu. Przepis taki powinien zawierać równocześnie opis procedury, rygory nieuzupełnienia karty oraz terminy na wykonanie tych czynności.

Ostatnią sprawą, którą należy poruszyć przy rozważaniu kwestii uzupełniania karty informacyjnej przedsięwzięcia, jest żądanie przez organ informacji niewynikających wprost z art. 62a ani pośrednio z art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. Jak stwierdza A. Błaś, „organy administracji publicznej nie korzystają w wykonywaniu zadań publicznych z prawnej wolności działania. Wolność działania nie jest cechą organów administracji”²⁰. Innymi słowy: zgodnie z zasadami prawa administracyjnego, zwłaszcza z zasadą praworządności (legalności) zapisaną w art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W rezultacie organowi takiemu wolno jedynie to, na co zezwolił mu ustawodawca w konkretnych przepisach. Wprawdzie organ administracji korzysta w pewnych obszarach z dyskrejonalności i swobody uznania, ale tylko w tych, w których taką władzę otrzymał od ustawodawcy. Odnosząc się tego zagadnienia, I. Niżnik-Dobosz zauważa: „Trzeba jednak pamiętać, że w myśl zasady odpowiedzialności, rozliczalności administracji publicznej za jej działalność – sposób, w jaki administracja publiczna korzysta z tych przewidzianych ustawą obszarów swojej dyskrejonalności, uznania, samodzielności, swobody – powinien podlegać kontroli prawnej zarówno w obszarze działalności wewnętrznej, jak i w obszarze działań zewnętrznych administracji publicznej, w kontakcie z interesariuszami i administrowanymi. W tym ostatnim przypadku na pierwszy plan wysuwa się sądowa kontrola działalności administracji publicznej”²¹.

²⁰ A. Błaś, *Administracja publiczna w państwie prawa*, w: *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 41.

²¹ I. Niżnik-Dobosz, *Formalizm działania administracji publicznej jako niedoskonała pochodna zasady praworządności*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 353.

5. Szczegółowe dane

Niektóre elementy karty informacyjnej przedsięwzięcia były rozważane w literaturze przedmiotu i w orzecznictwie i obecnie nie budzą chyba żadnych wątpliwości. Dotyczy to np. podpisu autora karty. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w przytaczanym już wyroku uznał, że ustawowy zapis wymagający owego podpisu „ma zagwarantować kompletność i należytą jakość opracowania wykonanego przez posiadających odpowiednie kompetencje ekspertów”²². Oczywiście podpis autora karty informacyjnej przenosi na niego odpowiedzialność za wartość i rzetelność tego dokumentu. Przepisy nie wymagają jednak, aby był on przygotowywany przez osoby o szczególnych uprawnieniach. W przeciwieństwie do autora raportu o oddziaływaniu na środowisko autorem karty informacyjnej może być każdy²³. Rodzi się zatem pytanie, czy celowe jest rozróżnienie wymagań formalnych w stosunku do autorów raportów i kart informacyjnych, w sytuacji gdy oba te dokumenty mogą być podstawą wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Kolejnym rozwiązaniem problemem wydaje się ujmowanie wariantów przedsięwzięcia w karcie. Początkowo zdarzało się, że organy administracji wymagały przedstawienia, podobnie jak w raporcie o oddziaływaniu, wariantów realizacji przedsięwzięcia. Zapisy u.o.o.ś., określając zakres karty informacyjnej, mówią o „ewentualnych wariantach przedsięwzięcia”, co oznacza, że chodzi o uprawnienie inwestora, a nie obowiązek. Taką interpretację potwierdziły w swoim orzecznictwie sądy administracyjne²⁴. Niemniej jeżeli przedstawi się tylko jeden wariant, to w dalszym postępowaniu nie można wprowadzać innych wariantów, które nie zostały opisane w karcie informacyjnej. Należy więc pamiętać, że wszystkie informacje podane w karcie są wiążące zarówno dla organu administracji, jak i dla inwestora²⁵.

Pewne dane, których umieszczenia w karcie żądają organy administracji, budzą jednak wątpliwości. Odnosi się to np. do informacji w sprawie usuwania drzew i krzewów. Ani art. 62a, ani art. 63 ust. 1 u.o.o.ś. nie wymagają w żadnym punkcie jej podawania. Co prawda konieczne jest podanie informacji o pokryciu nieruchomości szatą roślinną (art. 62a ust. 1 pkt 2), ale dotyczy to dotychczasowej sytuacji na terenie planowanego przedsięwzięcia. Jak zauważył w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny (za Wojewódzkim Sądem Admini-

²² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Bd 724/17...

²³ J. Krystek, *Formal requirements for authors of project information cards*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (34), s. 49–58.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 17 października 2017 r., sygn. II OSK 249/16, LEX nr 2401586; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. II OSK 713/16, LEX nr 2435556.

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 sierpnia 2018 r., sygn. II SA/Gl 627/18, LEX nr 2537051.

stracyjnym w Krakowie)²⁶, kwestia wycinki drzew podlega odrębnej procedurze przewidzianej w ustawie o ochronie przyrody²⁷.

6. Podsumowanie

Obserwuje się obecnie praktykę zwiększania szczegółowości i objętości kart informacyjnych przedsięwzięcia²⁸. Ma to wyjątkowe znaczenie w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, gdyż może skrócić czas potrzebny na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, „[j]eżeli na podstawie karty informacyjnej przedsięwzięcia można stwierdzić, że planowane przedsięwzięcie nie będzie w sposób istotny oddziaływać na środowisko, to nie jest konieczne powielanie tych samych informacji w raporcie oddziaływania na środowisko. Istotne bowiem jest to, że organ prowadzący postępowanie w sposób niebudzący wątpliwości ustalił, że stan środowiska po realizacji inwestycji nie ulegnie pogorszeniu, a nie to, w trakcie jakiej procedury ustalenia te zostały poczynione”²⁹.

Nowelizacja ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., w znacznym stopniu zmieniła wymagania odnośnie do zawartości karty informacyjnej przedsięwzięcia. Niemniej organy administracji często żądają uzupełnienia jej o dodatkowe elementy. Jeżeli żądania takie mają oparcie w art. 62a w związku z art. 63 u.o.o.ś., to są ze wszech miar uzasadnione, lecz niekiedy organy domagają się danych wykraczających poza ten zakres. Takie działanie należy określić jako *ultra vires*. Ponieważ brak skutecznych mechanizmów, które by je ograniczały, na sądownictwie administracyjnym spoczywa zadanie, by pilnować przestrzegania przepisów prawa materialnego dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko, a jednocześnie wypracować standardy dobrej praktyki administracyjnej.

²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Kr 1632/18...

²⁷ Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. II OSK 875/20, LEX nr 3091273.

²⁸ J. Krystek, *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020, s. 255.

²⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Kr 1632/18...

Literatura

- Błaś A., *Administracja publiczna w państwie prawa*, w: *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 40–47.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. 3, LEX/el. 2020.
- Gruszecki K., *Prawne podstawy oceny wpływu na środowisko oddziaływań skumulowanych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 58–69.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Presscom, Wrocław 2009.
- Krystek J., *Formal requirements for authors of project information cards*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 2 (34), s. 49–58.
- Krystek J., *Ocena oddziaływania na środowisko. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.
- Niżnik-Dobosz I., *Formalizm działania administracji publicznej jako niedoskonała pochodna zasady praworządności*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, E-Wydawnictwo: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 351–360.
- Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021.
- Raguszevska M., *Obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla zabudowy systemami fotowoltaicznymi. Omówienie do postanowienia SKO we Wrocławiu z dnia 10 lutego 2020 r., SKO 4136/3/20, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 2, s. 14–25.*
- Wróbel A., *Art. 64. Braki formalne podania*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.

Jacek Krystek

Zawartość karty informacyjnej przedsięwzięcia

Streszczenie

Obecnie obserwuje się praktykę zwiększania szczegółowości i objętości kart informacyjnych przedsięwzięcia, w literaturze przedmiotu brak jednak rozważań na temat tego, co taki dokument powinien zawierać. W artykule przeanalizowano, jakie dane powinny się znaleźć w karcie informacyjnej. Zwrócono też uwagę na żądania dotyczące podania informacji, których nie przewiduje ustawa, wysuwane niekiedy przez organy administracji.

Słowa kluczowe: karta informacyjna przedsięwzięcia, ocena oddziaływania na środowisko

Jacek Krystek

Contents of the project information card

Summary

The practice of increasing the detail and size of project information cards is currently observed. However, there are no detailed considerations in the literature on what such a document should contain. The article analyzes what information should be included in the information sheet of the project. Attention was also drawn to the practice of requesting information that does not have to be included in this document, which sometimes occurs on the part of administrative bodies.

Key words: project information card, environmental impact assessment

Яцек Крыстек

Содержание информационного листа проекта

Резюме

В настоящее время наблюдается практика повышения детальности и объема информационных листов проекта. Однако в литературе предмета отсутствует подробное рассмотрение того, что должен содержать такой документ. В статье анализируется, какая информация должна быть в информационном листе проекта. Также обращено внимание на иногда встречающуюся практику административных органов запрашивать информацию, которая не обязательно должна присутствовать в этом документе.

Ключевые слова: Информационный лист проекта, оценка воздействия на окружающую среду

Jacek Krystek

Contenuto della scheda informativa del progetto

Sommario

Attualmente si osserva la pratica di aumentare il dettaglio e il volume delle schede informative del progetto. Tuttavia, c'è una mancanza di considerazione dettagliata nella letteratura su ciò che tale documento dovrebbe contenere. L'articolo analizza quali informazioni dovrebbero essere incluse nel foglio informativo del progetto. È stata anche richiamata l'attenzione sulla pratica, che a volte si verifica da parte delle autorità amministrative, di richiedere informazioni che non devono essere incluse in questo documento.

Parole chiave: scheda informativa del progetto, valutazione dell'impatto ambientale



Ilona Przybojewska

<https://orcid.org/0000-0003-2756-6664>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

Greenwashing w kontekście unormowań prawnych

1. Wstęp

Coraz wyraźniejszy problem w ostatnich czasach stanowi rozpowszechniające się zjawisko wprowadzania w błąd – najczęściej konsumentów, ale również innych podmiotów biznesowych – co do ekologicznego charakteru towarów, usług lub całych przedsiębiorstw, określane mianem greenwashingu. Jakkolwiek jego początków należy szukać w pierwszej połowie lat 70. XX w. (jeżeli nie jeszcze wcześniej)¹, to jednak nigdy dotąd nie miało ono takiej skali. Widoczny jest ciągły znaczny wzrost liczby twierdzeń dotyczących ekologicznego charakteru zarówno świadczeń oferowanych przez podmioty gospodarcze, jak i samych oferentów, a niedawne badania potwierdzają istotny odsetek fałszywych oświadczeń o wpływie konkretnych produktów, usług czy zakładów na środowisko w całkowitej liczbie deklaracji na ten temat. Niekiedy analizy wykazywały, że w przypadku ponad 95% produktów reklamowanych jako proekologiczne wypowiedzi przedsiębiorców nastroczały nieusuwalnych wątpliwości co do ich wiarygodności bądź rzetelności². Według badań Eurobarometru z 2013 r. trzy osoby na dziesięć natknęły się na przesadzone bądź wprowadzające w błąd twierdzenia odnoszące się do oddziaływania danego produktu

¹ E.L. Lane, *Greenwashing 2.0*, „Columbia Journal of Environmental Law” 2013, vol. 38, no. 2, s. 330.

² R. Wolniak, *Raportowanie społecznej odpowiedzialności biznesu a zjawisko greenwashingu*, „Przegląd Organizacji” 2015, nr 2, s. 10, wraz z podaną literaturą.

na środowisko naturalne³. Także z najnowszego unijnego badania stron internetowych pod kątem omawianego zjawiska (ze stycznia 2021 r.) wynika, że problem nierzetelnego marketingu ekologicznego jest bardzo poważny⁴. Na 344 deklaracje o ekologicznym charakterze określonych produktów w ponad połowie przypadków nie zapewniono wystarczających dowodów na ich poparcie. Ponad jedna trzecia dotyczyła oświadczeń, w których wykorzystywano słowa klucze typu „świadomy”, „przyjazny dla środowiska”, „zrównoważony”, co skutkowało taką niejasnością i ogólnikowością wypowiedzi, że wykluczona była ich staranna weryfikacja. Z kolei ponad 40% twierdzeń oceniono jako do tego stopnia przesadzone, fałszywe lub wprowadzające w błąd, że mogły zostać zakwalifikowane jako nierzetelne praktyki handlowe w rozumieniu dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym⁵. W Polsce zagadnienie nierzetelnego marketingu ekologicznego zaistniało ostatnio w świadomości publicznej w kontekście pozwu wniesionego przez organizację ekologiczną ClientEarth przeciwko przedsiębiorstwu sprzedającemu jeden z rodzajów opału węglowego pod powszechnie używaną nazwą „ekogroszek”. Opierając się na przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁶, organizacja domaga się zaniechania sprzedaży tego produktu pod taką nazwą oraz zaprzestania działań promocyjnych, które sugerują, że spalanie węgla może być przyjazne dla środowiska⁷.

³ *Legislative proposal on substantiating green claims. Inception impact assessment*, Komisja Europejska [online], https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiative-s/12511-Uzasadnione-twierdzenia-dotyczace-ekologicznosci-produktow-i-przedsiębiorstw_pl [dostęp: 10.08.2021].

⁴ *Screening of websites for „greenwashing”: Half of green claims lack evidence*, komunikat prasowy Komisji Europejskiej [online], 28.01.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_269 [dostęp: 10.08.2021].

⁵ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 149 z dnia 11 czerwca 2005 r., s. 22–39).

⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1913 [dalej: u.z.n.k.].

⁷ *ClientEarth składa pozew w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanych przez producentów i dystrybutorów „ekogroszku”*, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi [online], 27.04.2021, <https://www.pl.clientearth.org/clientearth-sklada-pozew-w-sprawie-nieuczciwych-praktyk-rynkowych-stosowanych-przez-producentow-i-dystrybutorow-ekogroszku/> [dostęp: 10.08.2021]. Sprawa nie jest oczywista, gdyż istnieją również argumenty, które uzasadniają wykorzystywanie przedrostka „eko-” w związku z treścią rozporządzeń Komisji Europejskiej zawierających określone wymogi dla produktów wprowadzanych na rynek, zużywających energię i oddziałujących na środowisko (rozporządzeń dotyczących ekoprojektu) oraz dla paliw przeznaczonych do produkcji ciepła użytkowego. Niemniej przedstawione przez ClientEarth

Tymczasem w obliczu rosnącej skali problemu nie ulega wątpliwości, że nierzetelny marketing ekologiczny ma poważne konsekwencje, gdyż bezpośrednio rzutuje na decyzje zakupowe konsumentów i partnerów biznesowych (a tym samym godzi w ochronę konkurencji i konsumentów). Warto jednak zauważyć, że poza bezpośrednim wpływem omawiane zjawisko w dalszej perspektywie ma ujemne skutki związane z kwestią ochrony środowiska naturalnego i przyczynia się pośrednio do pogorszenia jego stanu. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, w tej dziedzinie „negatywne efekty greenwashingu dotyczą faktu, iż działania w jego zakresie mogą zachęcać klientów do podejmowania czynności, które są szkodliwe, pod pozorem ich korzyści [...]”. Z perspektywy biznesu zastosowanie przez część firm greenwashingu wywołuje presję na pozostałych. W takiej sytuacji firmy, które nie stosowały tego rodzaju praktyk, przekonują się, że działania proekologiczne i prospołeczne są kosztowne⁸. Podmioty biznesowe nabierają zatem przeświadczenia, że realizowanie rzeczywistych przedsięwzięć w celu zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko nie ma żadnego sensu, bo bardziej opłacalne jest skoncentrowanie się na marketingu bez pokrycia w faktach, za który nie ponosi się odpowiedzialności. Jeżeli nierzetelny marketing ekologiczny stanowi notoryczną, rozpowszechnioną praktykę i nie spotyka się z należytą reakcją systemu prawnego, to konsumenci w końcu przestają wierzyć w zapewnienia podmiotów gospodarczych i zniechęcają się do proekologicznych wyborów zakupowych, ponieważ w ogóle wątpią w istnienie takiej możliwości. Maleje więc potencjał pozytywnego oddziaływania na środowisko przez decyzje zakupowe⁹; a jest on przecież znaczny, skoro według badań trzy czwarte obywateli Unii Europejskiej deklaruje gotowość do wyboru produktów ekologicznych¹⁰ (inna rzecz, że z różnych przyczyn potencjał ten nie zostaje wykorzystany).

Greenwashing – który na pierwszy rzut oka jawi się jako problem dotyczący wyłącznie ochrony konkurencji i konsumentów – okazuje się zatem w istocie co najmniej równorzędnym problemem w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zwłaszcza w kontekście wzrostu zagrożeń środowiskowych. Nierzetelny marketing ekologiczny pozostaje z nimi w dwukierunkowej

badania opinii publicznej sugerują, że blisko połowa respondentów postrzega „ekogroszek” jako produkt pozytywnie oddziałujący na środowisko (<https://www.pl.clientearth.org/sondaz-greenwashing-branzy-weglowej-wprowadza-konsumentow-w-blad/> [dostęp: 10.08.2021]).

⁸ R. Wolniak, *Raportowanie społecznej odpowiedzialności...*, s. 10.

⁹ N. Feinstein, *Learning from past mistakes: Future regulation to prevent greenwashing*, „Boston College Environmental Affairs Law Review”, vol. 40, issue 1, s. 249–250, wraz z podaną literaturą.

¹⁰ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Tworzenie jednolitego rynku dla produktów ekologicznych. Poprawa sposobu informowania o efektywności środowiskowej produktów i organizacji*, 9.04.2013, COM(2013) 196 final [online], s. 7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0196&from=LT> [dostęp: 10.08.2021].

relacji: z jednej strony, jak już wspomniano, poprzez wpływ na konsumentów i podmioty gospodarcze prowadzi do pogorszenia się stanu środowiska i zaprzestania istniejących możliwości jego poprawy, a z drugiej wydaje się, że narastanie problemów środowiskowych wiedzie do proliferacji fałszywych czy wprowadzających w błąd twierdzeń na temat ekologicznego charakteru określonych produktów, usług czy zachowań podmiotów biznesowych.

Tej ostatniej zależności należy poświęcić kilka słów wyjaśnienia. Żyjemy w czasach nazwanych przez P.J. Crutzena i E. Stoermera antropocenem ('epoką człowieka')¹¹, co ma oddawać przemożny i dynamicznie wzrastający, począwszy od rewolucji przemysłowej, wpływ naszego gatunku na środowisko przyrodnicze (najczęściej negatywny). Nasilają się zagrożenia globalne, które dotyczą żywotnych interesów człowieka i skłaniają go do przeznaczania większego nakładu wysiłków i funduszy na ochronę środowiska naturalnego (nawet jeśli patrzeć na nie z czysto antropocentrycznej perspektywy). Jak wskazuje N. de Sadeleer, nowe ryzyka środowiskowe charakteryzują się szerokim, przeważnie ogólnowsiatowym zasięgiem, niebezpieczeństwem wywołania szkód oddziałujących nie bezpośrednio na handel, lecz np. na zdrowie ludzkie (co oznacza niemożność precyzyjnego oszacowania wartości owych szkód) oraz wysokim stopniem niepewności¹². Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest rozwój regulacji prawa ochrony środowiska. Mechanizm rozwojowy napędzający zmiany tych norm w jakiejś mierze ma źródło w podejściu antropocentrycznym i coraz częstszym dostrzeganiu zagrożeń dla człowieka i społeczeństwa wynikających z negatywnego oddziaływania na środowisko, w związku z czym podejmowane są inicjatywy, które zmierzają do zapobiegania takiemu wpływowi lub niwelowania go w celu utrzymania pożądanego standardu życia ludzi. Na szczeblu unijnym, zgodnie z art. 191 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³, polityka w dziedzinie środowiska naturalnego ma bazować m.in. na dostępnych danych naukowo-technicznych, zatem w istocie zakłada model samodoskonalenia (tzw. pętla Deminga, tj. koncepcja zarządzania oparta na schemacie ciągłego ulepszania)¹⁴. Unormowania dotyczące ochrony środowiska

¹¹ Zob. w szczególności W. Steffen et al., *The Anthropocene: From global change to planetary stewardship*, „Ambio” 2011, vol. 40, no. 7; J. Williams, P.J. Crutzen, *Perspectives on our planet in the Anthropocene*, „Environmental Chemistry” 2013, vol. 10, issue 4; W. Steffen et al., *The Anthropocene: Are humans now overwhelming the great forces of nature?*, „Ambio” 2007, vol. 36, no. 8; J. Zalasiewicz et al., *The new world of the Anthropocene*, „Environmental Science & Technology” 2010, vol. 44, no. 7; W. Steffen et al., *The Anthropocene: Conceptual and historical perspectives*, „Philosophical Transactions of the Royal Society” 2011, vol. 369.

¹² N. de Sadeleer, *Environmental principles. From political slogans to legal rules*, Oxford University Press, Oxford 2002, s. 152–153.

¹³ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47.

¹⁴ K. Prandecki, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej i jej implementacja w Polsce*, LAM – Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2008, s. 55.

stanowią zaś obecnie ok. 8% całości unijnej regulacji prawnej¹⁵ i odsetek ten wciąż rośnie. Oczywiście, ów wzrost nie ma jedynie charakteru ilościowego, ale wiąże się również ze zwiększeniem stopnia wpływu norm prawa ochrony środowiska już nie tylko na działalność gospodarczą, lecz także na życie codzienne.

Opisane czynniki rzutują na rozwój świadomości ekologicznej konsumentów; odpowiedzią na tę tendencję jest aktywność przedsiębiorstw, które pragną przedstawiać siebie i/lub oferowane produkty czy usługi jako cechujące się pozytywnym oddziaływaniem (a przynajmniej brakiem bądź możliwie minimalnym poziomem negatywnego oddziaływania) na środowisko. Kłopot w tym, że z pragmatycznego punktu widzenia znacznie łatwiej poprzestać na ogólnikowych deklaracjach, aniżeli rzeczywiście podjąć działania zorientowane prośrodowiskowo, które mogłyby wywołać mierzalne dodatnie zmiany. Stąd też za kluczowe trzeba uznać takie ukształtowanie regulacji prawnych, aby stanowiły tamę przed zalewem nieuprawnionych twierdzeń w ramach marketingu ekologicznego. Przedmiotem niniejszego artykułu jest właśnie zbadanie i ocena, ze wskazanej tu perspektywy, aktualnego stanu prawnego (zarówno prawa Unii Europejskiej, jak i krajowego porządku prawnego, z uwzględnieniem ujęcia tej materii w różnego typu aktach prawa miękkiego), a następnie wyciągnięcie wniosków, także o charakterze *de lege ferenda*. W pierwszej kolejności jednak celowa wydaje się rekonstrukcja treści i zakresu znaczeniowego pojęcia greenwashingu, czyli ustalenie, jakie formy może przybrać nierzetelny marketing ekologiczny.

2. Pojęcie greenwashingu

Nie sposób analizować i oceniać regulacji prawnych pod kątem możliwości i skuteczności zapobiegania greenwashingowi bez określenia, co mamy na myśli, mówiąc o tym zjawisku. Nierzetelny marketing ekologiczny może bowiem występować pod wieloma różnymi postaciami; trzeba tu wziąć pod uwagę zarówno rodzaj naruszenia (nie zawsze, a nawet nie najczęściej, chodzi o czysto fałszywe oświadczenia), jak i przedmiot (może dotyczyć towarów, usług, ale też samych podmiotów gospodarczych) oraz adresata (zazwyczaj jest skierowany do konsumentów, lecz coraz powszechniejsze są nierzetelne zapewnienia na temat ekologii w relacjach między podmiotami gospodarczymi), a także inne kryteria.

¹⁵ N. de Sadeleer, *Environmental justice and international trade law*, w: *Environmental law and justice in context*, eds. J. Ebbesson, P. Okowa, Cambridge University Press, New York 2009, s. 40.

Najpopularniejszą klasyfikację form owego zjawiska przedstawiła organizacja TerraChoice Environmental Marketing w raporcie pt. *The six sins of greenwashing*¹⁶ (doczekał się on kolejnych edycji). Chociaż klasyfikację tę stworzono w odniesieniu do twierdzeń, których odbiorcami byli konsumenci w Ameryce Północnej, *de facto* ma ona wymiar uniwersalny. W raporcie wskazano sześć podstawowych typów zachowań ze spektrum nierzetelnego marketingu ekologicznego (definiowanego jako wprowadzanie w błąd konsumentów co do praktyk środowiskowych spółki albo korzyści środowiskowych związanych z produktem lub usługą), a mianowicie:

1. Ukryty kompromis – gdy sugeruje się, że produkt ma charakter ekologiczny, przez odwoływanie się tylko do jednej cechy lub niezasadnie zawężonego ich wyboru (np. udziału komponentów z recyklingu czy efektywności energetycznej), bez zwracania uwagi na inne istotne lub wręcz istotniejsze cechy środowiskowe. Zazwyczaj w takim greenwashingu nie wysuwa się twierdzeń fałszywych w ścisłym sensie, ale podkreślanie wyłącznie niektórych cech mających znaczenie z punktu widzenia wpływu na środowisko prowadzi do powstania fałszywie pozytywnego obrazu danego produktu. Jest to najczęstszy typ greenwashingu; autorzy raportu oszacowali, że występuje on w 57% deklaracji środowiskowych.

2. Brak dowodów – gdy twierdzenia o ekologicznym charakterze produktu nie są poparte żadnymi łatwo dostępnymi dowodami ani wiarygodną certyfikacją dokonaną przez podmiot trzeci, stąd nabywca nie może ich zweryfikować. Jest to druga pod względem częstotliwości forma nierzetelnego marketingu ekologicznego; według autorów raportu pojawia się w 26% deklaracji środowiskowych.

3. Ogólny charakter – gdy twierdzenie ma tak szeroki zakres lub jest tak nieprecyzyjne, że zachodzi istotne ryzyko niezrozumienia jego realnego znaczenia przez nabywcę. Polega to na szafowaniu określeniami typu „w pełni naturalne”, „wolne od chemikaliów”, „przyjazne środowisku”, ponieważ nie wiadomo, co one tak naprawdę oznaczają; gdyby bowiem potraktować je dosłownie, nie wytrzymałyby konfrontacji z rzeczywistością.

4. Brak znaczenia – obejmuje przypadki powoływania się na prawdziwe okoliczności dotyczące wpływu produktu na środowisko, które jednak są mało istotne, więc nie powinny rzutować na całościową ocenę. Autorzy raportu podali jako przykład podkreślanie przez wytwórcę, że produkt nie zawiera freonów (co nie stanowi żadnego wyróżnika w kontekście ochrony środowiska naturalnego, ponieważ stosowanie freonów jest od wielu lat prawnie zakazane).

¹⁶ TerraChoice Environmental Marketing Inc., *The six sins of greenwashing: A study of environmental claims in North American consumer markets*, 2007, University of Saskatchewan, Office of Sustainability [online], https://sustainability.usask.ca/documents/Six_Sins_of_Greenwashing_nov2007.pdf [dostęp: 10.08.2021].

5. Wybór mniejszego zła – gdy uwypukla się okoliczności świadczące o tym, że dany produkt jest bardziej proekologiczny niż inne produkty z tej samej kategorii, co prowadzi do zaciemnienia rzeczywistego obrazu wysokiej szkody dla całej kategorii wyrobów z punktu widzenia środowiska naturalnego.

6. Kłamstwo – gdy dochodzi do przekazania informacji, które są w sposób oczywisty niezgodne ze stanem faktycznym; zalicza się tu np. nieuprawnione posługiwanie się różnego rodzaju oznaczeniami ekologicznymi.

Powyższa klasyfikacja pokazuje różnorodność form nierzetelnego marketingu ekologicznego, która może stanowić przeszkodę dla jego adresatów, zmniejszając ich możliwości identyfikacji konkretnych przykładów owego zjawiska¹⁷. Co więcej, szeroki wachlarz postaci greenwashingu stwarza również niebagatelną trudność z perspektywy takiego ukształtowania norm prawnych, aby skutecznie hamowały tego typu praktyki. Niewątpliwie część form (zwłaszcza kłamstwo) jest zdecydowanie łatwiejsza do uchwycenia i ograniczenia przez normy prawne od innych, bardziej wysublimowanych (np. wyboru mniejszego zła, ukrytego kompromisu czy braku znaczenia). Trudność okazuje się tym większa, że forma naruszenia, jak wspomniano, stanowi tylko jedno z kilku kryteriów pozwalających na wyodrębnienie rodzajów nierzetelnego marketingu ekologicznego.

Sam greenwashing w niniejszym artykule opisywany jest w znaczeniu wąskim (jako nierzetelny marketing ekologiczny, który dotyczy twierdzeń o oddziaływaniu środowiskowym), lecz nie należy zapominać, że część doktryny analizowanym tu pojęciem obejmuje też kwestie humanitarne (inni zaś traktują wprowadzające w błąd twierdzenia na ten ostatni temat jako bluewashing)¹⁸. Greenwashing może występować zarówno w zapewnieniach zbywców określonych towarów czy usług wobec ich potencjalnych nabywców, jak i w dokumentach i raportach przygotowywanych w ramach tzw. społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate social responsibility* – CSR). W doktrynie wręcz stawia się tezę, iż „powstanie zjawiska greenwashingu w bezpośredni sposób wynika z rozwoju koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu”¹⁹. Zauważa się, że chociaż „corocznie liczba publikowanych raportów CSR wzrasta, ich jakość jest niska”, w dodatku „część organizacji składa raporty CSR w celu zastosowania praktyk greenwashingu”²⁰. Wyrażanie dezinformujących twierdzeń dotyczących wpływu praktyk podmiotów gospodarczych na środowisko pozostaje na uboczu głównego dyskursu na temat nierzetelnego marketingu ekologicznego,

¹⁷ S. Vieira de Freitas Netto et al., *Concepts and forms of greenwashing: A systematic review*, „Environmental Sciences Europe” 2020, vol. 32, no. 19, s. 10.

¹⁸ Na temat rozróżnienia między greenwashingiem a bluewashingiem zob. P. Seele, L. Gatti, *Greenwashing revisited: In search of a typology and accusation-based definition incorporating legitimacy strategies*, „Business Strategy and the Environment” 2017, vol. 26, issue 2, s. 240.

¹⁹ R. Wolniak, *Raportowanie społecznej odpowiedzialności...*, s. 9.

²⁰ Ibidem, s. 9.

a zarazem jest trudne do wyeliminowania za pomocą mechanizmów prawa ochrony konkurencji i konsumentów (skoro dokumenty i raporty z zakresu CSR nie mają waloru prawnie zobowiązującego ani nie podlegają zewnętrznej weryfikacji – co jednak, niestety, nie pozbawia ich potencjału wprowadzania w błąd pewnych kategorii odbiorców). Podobnie – jak zwraca uwagę E.L. Lane²¹ – dyskusja nad greenwashingiem została zdominowana przez optykę konsumentką, a mało miejsca poświęca się problemowi nierzetelnego marketingu ekologicznego w relacjach między podmiotami gospodarczymi. To ostatnie zjawisko również tylko wyjątkowo wywołuje reakcję organów państwowych, które z reguły nie angażują się w spory przedsiębiorców²².

Rozmaitość przykładów nierzetelnego marketingu ekologicznego niewątpliwie musi być brana pod uwagę przy kształtowaniu odpowiedzi systemu prawnego na to niepożądane zjawisko. Wymusza ona zarazem interwencję różnych obszarów prawa i zastosowanie wielu narzędzi. Zarówno stan aktualny, jak i możliwości w tym zakresie zostaną przeanalizowane w następnych częściach artykułu.

3. Prawna odpowiedź na zjawisko greenwashingu

3.1. Greenwashing a prawo unijne

Odpowiedź prawa unijnego na greenwashing nie ma charakteru bezpośredniego i jest jedynie fragmentaryczna. W kontekście ujęcia greenwashingu jako praktyki, która godzi w interesy konkurencji i konsumentów, trzeba nadmienić o dyrektywie dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym. Wytyczne w sprawie jej wdrożenia²³ wprost przewidują możliwość zastosowania jej do przykładów nierzetelnego marketingu ekologicznego; akt ten nie ma jednak waloru bezpośredniej skuteczności i wymaga implementacji do krajowego porządku prawnego. Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim dość znaczny margines swobody implementacyjnej, nie porusza też bezpośrednio – podobnie zresztą jak w ogóle prawo unijne – kwestii marketingu ekologicznego. (Rekonstrukcja norm prawnych odnoszących się do nieuczciwych praktyk rynkowych

²¹ E.L. Lane, *Greenwashing 2.0...*, passim.

²² Ibidem, s. 326.

²³ Dokument roboczy służb Komisji: Wytyczne dotyczące wykonania/stosowania dyrektywy 2005/29 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, SWD/2016/0163 final [online], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0163> [dostęp: 10.08.2021].

nastąpi w kolejnej części artykułu, na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym)²⁴.

Jak wskazano w wytycznych w zakresie wdrożenia wspomnianej dyrektywy, deklaracje dotyczące ochrony środowiska są częściowo objęte szczegółowymi przepisami UE regulującymi efektywność środowiskową danej kategorii produktów i zakazującymi wykorzystywania wprowadzających w błąd deklaracji, logo lub oznakowania, które powinny być stosowane zgodnie z tymi przepisami szczegółowymi²⁵. Należy do nich np. rozporządzenie poświęcone programowi Ecolabel²⁶, jednak wagę owego aktu zmniejsza dobrowolność używania ustanowionego w nim oznakowania. Obligatoryjny i ścisły jest natomiast reżim wynikający z unijnych rozporządzeń dotyczących żywności, w tym z rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych²⁷ oraz z rozporządzenia w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności²⁸. W pierwszym z nich pewną barierę dla niektórych przypadków greenwashingu może stanowić art. 23 ust. 1 i 2. Przepisy te ograniczają wykorzystywanie terminów związanych z ekologicznymi metodami produkcji (przede wszystkim terminu „ekologiczne” czy przedrostka „eko-”); w myśl ust. 2 terminy takie „nie są stosowane na terenie Wspólnoty i w żadnym z języków Wspólnoty w znakowaniu, reklamie i dokumentach handlowych produktu, który nie spełnia wymogów wymienionych w niniejszym rozporządzeniu, chyba że nie są używane w odniesieniu do produktów rolnych w żywności lub paszy lub wyraźnie w żaden sposób nie łączą się z produkcją ekologiczną. Ponadto nie stosuje się żadnych terminów, w tym terminów stosowanych w znakach towarowych, ani praktyk używanych w znakowaniu lub reklamie mogących wprowadzić w błąd konsumenta lub użytkownika poprzez sugerowanie, że produkt lub składniki spełniają wymogi wymienione w niniejszym rozporządzeniu”.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2070 [dalej: u.p.n.p.r.].

²⁵ Dokument roboczy służb Komisji: Wytyczne dotyczące wykonania/stosowania dyrektywy..., *passim*.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE (Dz. Urz. UE L 27 z dnia 30 stycznia 2010 r., s. 1–19, ze zm.).

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z dnia 20 lipca 2007 r., s. 1–23, ze zm.).

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L 304 z dnia 22 listopada 2011 r., s. 18–63, ze zm.).

Z kolei art. 7 rozporządzenia w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności zawiera wymogi dotyczące rzetelności owych informacji, mianowicie stanowi, że nie mogą one wprowadzać w błąd, zwłaszcza:

- „a) co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, kraju lub miejsca pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji;
- b) przez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których on nie posiada;
- c) przez sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych;
- d) przez sugerowanie poprzez wygląd, opis lub prezentacje graficzne, że chodzi o określony środek spożywczy lub składnik, mimo że w rzeczywistości komponent lub składnik naturalnie obecny lub zwykle stosowany w danym środku spożywczym został zastąpiony innym komponentem lub innym składnikiem”.

Warto zauważyć, że art. 7 ust. 4 omawianego rozporządzenia powoduje rozszerzenie zakresu stosowania tych wymogów poza proste informowanie, bo również na reklamowanie, a także prezentowanie środków spożywczych, „w szczególności kształtu, wyglądu lub opakowania, zastosowanych materiałów opakowaniowych, sposobu ustawienia oraz otoczenia, w jakim są pokazywane”.

Obserwując praktykę sądów w Polsce, wolno stwierdzić, że zakazy i ograniczenia wprowadzone przez analizowane rozporządzenia unijne egzekwuje się w sposób ścisły, aczkolwiek zwykle stosowane są kary w dolnej granicy ustawowego zagrożenia (choć przewidziana ustawą z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym²⁹ rozpiętość kar pieniężnych jest znaczna)³⁰. Sądy nie uznają właściwie żadnych usprawiedliwień dla używania nazw sugerujących ekologiczną produkcję wyrobów, które nie spełniają wymogów rozporządzenia Rady (WE) w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych. Bezskuteczne były np. próby argumentowania, że przedrostek „bio-” stanowi nawiązanie do greckiego słowa *bios* oznaczającego ‘życie’, a zatem nie sugeruje produkcji ekologicznej³¹, że odsyła do terminu „biotechnologia” i z tego

²⁹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1324.

³⁰ Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym naruszenia związane z sugerowaniem, że wprowadzany do obrotu produkt pochodzi z produkcji ekologicznej, podlegają karze pieniężnej w wysokości do 200% korzyści majątkowej uzyskanej lub którą dany podmiot mógłby uzyskać za wprowadzone do obrotu produkty.

³¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. VI SA/Wa 1446/12, LEX nr 1334484.

względnie nie narusza przepisów unijnych³², wreszcie – że dane oznaczenie jest zarejestrowanym przed 20 laty znakiem towarowym o fantazyjnym znaczeniu³³. Należy przy okazji nadmienić, że z powodu szerokiego zakresu przedmiotowego wynikającego z definicji zawartych w owym rozporządzeniu dochodzi do zastosowania tego aktu prawnego również do wyrobów, które *prima facie* nie mają żadnego związku z produkcją ekologiczną czy rolnictwem ekologicznym (np. do suplementów diety, których składnikami są produkty rolne poddane procesowi wielokrotnego przetwarzania)³⁴.

Mimo wszystko przywołane rozporządzenia unijne – w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności oraz w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych – mogą, z uwagi na ograniczony zakres przedmiotowy, stanowić jedynie częściową odpowiedź na greenwashing, i to nie we wszystkich jego przejawach (a w zasadzie tylko w przypadku kłamstwa). Z kolei rozporządzenie Ecolabel co prawda ustanawia wymogi, jakie produkt musi spełniać, aby uzyskać oznakowanie ekologiczne UE (więc także poniekąd mogłoby pomagać w przeciwdziałaniu naruszeniu polegającemu na kłamstwie), ale w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie stosowaniu innych oznakowań ekologicznych w odniesieniu do produktów, które tych wymogów nie spełniają.

3.2. Greenwashing a prawo polskie

Już na pierwszy rzut oka można dostrzec, że przynajmniej z punktu widzenia ilościowego prawo krajowe obejmuje szerszy wachlarz unormowań, które mogą się okazać przydatne w walce z nierzetelnym marketingiem ekologicznym. Jednak tylko głębsza ich analiza pozwoli udzielić odpowiedzi na pytanie, czy różnica ta zaznacza się również w wymiarze jakościowym.

Greenwashing może stanowić nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu u.p.n.p.r., implementującej odnośną dyrektywę. Ustawa zawiera szereg dość ogólnych przepisów dotyczących tego rodzaju niedozwolonych praktyk, wśród których wyróżnia działania wprowadzające w błąd. W myśl art. 5 ust. 1 u.p.n.p.r. „praktykę rynkową uznaje się za działanie wprowadzające w błąd, jeżeli działanie to w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął”. Z kolei art. 5 ust. 2 zawiera niewyczerpujący katalog takich działań; należy do nich zaliczyć w szczególności rozpowszechnianie nieprawdziwych

³² Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. VI SA/Wa 827/12, LEX nr 1230756.

³³ Zob. wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. II GSK 3354/15, LEX nr 2411949.

³⁴ Zob. np. powyższy wyrok NSA czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. VI SA/Wa 1014/15, LEX nr 2171023.

informacji, rozpowszechnianie prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd, działanie związane z wprowadzeniem produktu na rynek, które może powodować błędną interpretację albo ocenę produktów lub ich opakowań, znaków towarowych, nazw handlowych lub innych oznaczeń indywidualizujących przedsiębiorcę lub jego produkty, czy wreszcie nieprzestrzeganie kodeksu dobrych praktyk, do którego przedsiębiorca dobrowolnie przystąpił, jeżeli przedsiębiorca ten informuje w ramach działań rynkowych, że jest związany kodeksem dobrych praktyk. Warto zwrócić uwagę, że wyróżnienie tego ostatniego typu wzmacnia siłę oddziaływania przyjmowanych przez stowarzyszenia standardów odpowiedzialnego informowania o wpływie na środowisko naturalne (o czym szerzej w dalszej części rozważań). Gdy porównamy przytoczony katalog z wyodrębnionymi postaciami nierzetelnego marketingu ekologicznego, zauważymy, że prawie wszystkie zachowania opisane w u.p.n.p.r. pokrywają się z typami greenwashingu, chociaż oczywiście u.p.n.p.r. nie reguluje konkretnie kwestii środowiskowych.

Zestaw elementów, do których może się odnosić wprowadzające w błąd działanie, jest bardzo bogaty i dotyczy m.in. „cech produktu, w szczególności jego pochodzenia geograficznego lub handlowego, ilości, jakości, sposobu wykonania, składników, daty produkcji, przydatności, możliwości i spodziewanych wyników zastosowania produktu, wyposażenia dodatkowego, testów i wyników badań lub kontroli przeprowadzanych na produkcie, zezwoleń, nagród lub wyróżnień uzyskanych przez produkt, ryzyka i korzyści związanych z produktem” (art. 5 ust. 3 pkt 2 u.p.n.p.r.). Ustawodawca wyodrębnił również, jako osobny typ nieuczciwych praktyk rynkowych, zaniechanie wprowadzające w błąd; w świetle art. 6 ust. 1 należy je rozumieć jako praktykę rynkową, która „pomija istotne informacje potrzebne przeciętnemu konsumentowi do podjęcia decyzji dotyczącej umowy i tym samym powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął”.

Ponadto w kontekście nierzetelnego marketingu ekologicznego warto wspomnieć o zawarciu na tzw. czarnej liście nieuczciwych praktyk rynkowych (zachowań, które w każdych okolicznościach będą uznane za takie praktyki) posługiwania się certyfikatem, znakiem jakości lub równorzędnym oznaczeniem bez uprawnienia (art. 7 pkt 2 u.p.n.p.r.), a także deklarowania, że produkt został zatwierdzony, zaaprobowany przez organ publiczny lub podmiot prywatny albo uzyskał od nich inne stosowne uprawnienie, mimo niespełnienia warunków zatwierdzenia, aprobaty lub warunków niezbędnych do uzyskania innego stosownego uprawnienia (art. 7 pkt 4b u.p.n.p.r.). Zasadniczo jednak sytuacje wymienione w art. 7 u.p.n.p.r. nie kojarzą się z greenwashingiem; nacisk położono bowiem na zabezpieczenie konsumentów, a dopiero niejako pośrednio zapewniono ochronę innych interesów publicznych, które mogą doznać uszczerbku w związku z nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Ustawa przewiduje bogaty zestaw działań, jakich mogą domagać się konsumenci, których interesy zostały zagrożone lub naruszone przez nieuczciwe praktyki rynkowe, a w przypadku niektórych roszczeń – również podmioty występujące w interesie publicznym, tj. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Finansowy, krajowe lub regionalne organizacje, których celem statutowym jest ochrona konsumentów, bądź też powiatowi (miejscy) rzecznicy konsumentów. W art. 12 ust. 1 u.p.n.p.r. wymieniono żądanie usunięcia skutków niedozwolonej praktyki, naprawienia wyrządzonej szkody na zasadach ogólnych, w tym unieważnienia umowy z obowiązkiem wzajemnego zwrotu świadczeń oraz zwrotu przez przedsiębiorcę kosztów związanych z nabyciem produktu (możliwość domagania się podjęcia takich działań została zastrzeżona tylko dla konsumentów dotkniętych bądź zagrożonych przez nieuczciwą praktykę rynkową), jak również żądanie zaniechania takiej praktyki, złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie czy też zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej, ochroną dziedzictwa narodowego lub ochroną konsumentów (z roszczeniami tymi mogą wystąpić także inne, wyżej wskazane podmioty). Zwraca uwagę okoliczność, że ustawodawca nie przewidział możliwości zasądzenia odpowiedniej sumy z przeznaczeniem na cel związany z ochroną środowiska naturalnego.

Ochrony przed greenwashingiem na gruncie prawa ochrony konkurencji i konsumentów można dochodzić dwutorowo: opierając się, po pierwsze, na omówionych regulacjach u.p.n.p.r., po drugie, na unormowaniach u.z.n.k. Dwutorowość wyraża się w tym, że unormowania u.p.n.p.r. nakierowane są bardziej na ochronę konsumentów, natomiast regulacje u.z.n.k. – bardziej na ochronę konkurencji. W tej drugiej ustawie odpowiedzią na zjawisko nierzetelnego marketingu ekologicznego mogą być w szczególności przepisy art. 10, art. 14 i art. 16. Zgodnie z art. 10 u.z.n.k. za czyn nieuczciwej konkurencji uznaje się stosowanie wprowadzających w błąd oznaczeń towarów lub usług lub wprowadzający w błąd brak stosowania takich oznaczeń, w myśl art. 14 u.z.n.k. do kategorii czynów nieuczciwej konkurencji zalicza się rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o swoim lub innym przedsiębiorcy albo przedsiębiorstwie (również o wytwarzanych towarach lub świadczonych usługach) w celu przysporzenia korzyści lub wyrządzenia szkody, a art. 16 odnosi się do nieuczciwej reklamy, w tym reklamy wprowadzającej klienta w błąd (art. 16 ust. 1 pkt 2 u.z.n.k.).

Żeby została zaliczona do czynów nieuczciwej konkurencji, reklama wprowadzająca w błąd musi przynajmniej potencjalnie wpływać na decyzję w sprawie nabycia towaru lub usługi; jak stwierdził Sąd Najwyższy, „nawet przekazy nieprawdziwe nie są czynami nieuczciwej konkurencji objętej hipotezą unormowania zawartego w art. 16 ust. 1 pkt 2 u.z.n.k., jeżeli nie miały zdolności wywarcia wpływu na decyzje klientów co do wyboru reklamowanego

produktu”³⁵. Z kolei Sąd Apelacyjny w Krakowie wywiódł, że reklamę „wprowadzającą w błąd należy rozpatrywać w dwóch aspektach: bądź reklamy zawierającej fałszywe informacje lub reklamy, która zawiera informacje obiektywnie prawdziwe, ale niepełne, dwuznaczne, trudno sprawdzalne lub które podano w trudno dostępny sposób. Reklama wprowadzająca w błąd to również taka reklama, która pomija pewne informacje, które są istotne z punktu widzenia jej adresata. Należy zwrócić również uwagę na różnicę pomiędzy reklamą wprowadzającą w błąd a reklamą nieobiektywną. [...] Celem reklamy wprowadzającej w błąd jest stworzenie w świadomości jej odbiorcy niezgodnego z rzeczywistością obrazu reklamowanego towaru lub usługi. Natomiast za reklamę wprowadzającą w błąd nie może być uznany przekaz reklamowy sugestywny, polegający jedynie na stworzeniu pozytywnego wyobrażenia o reklamowanym towarze lub usłudze, jeśli nie wprowadza w błąd”³⁶.

Nierzetelny marketing ekologiczny w postaci nieodpowiedniej reklamy może także zostać zakwalifikowany jako naruszenie przepisów spoza prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Skrajną i dość sporadycznie występującą formę greenwashingu stanowi zachowanie naruszające art. 80 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁷, zgodnie z którym „reklama lub inny rodzaj promocji towaru lub usługi nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wykorzystywać obrazu dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze”. Zakres zastosowania tego przepisu jest wąski, co potwierdza orzecznictwo sądowe, uwypuklające okoliczność, że w kontekście art. 80 p.o.ś. należy wykazać, iż „reklama propaguje taki model konsumpcji, który nie tylko wpływa na środowisko naturalne, ale niszczy je, degraduje, prowadzi do zaburzenia równowagi. Nie wystarczy wykazanie, że reklama lub inny rodzaj promocji wykorzystuje obraz dzikiej przyrody”³⁸. W świetle art. 328 p.o.ś. „organizacje ekologiczne mogą występować do sądu z roszczeniem o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeśli reklama ta lub inny rodzaj promocji sprzeczne są z art. 80”. Warto również wspomnieć o unormowaniach art. 80a p.o.ś. Przepis ten obliguje do umieszczania czytelnych informacji o produkcie, których zakres określony został w art. 167 ust. 1 p.o.ś. Chodzi tu o informacje na temat zużycia paliw lub materiałów eksploatacyjnych, wielkości emisji związanej z użytkowaniem produktu czy bezpiecznego dla środowiska użytkowania, demontażu, powtórnego wykorzystania lub uniesko-

³⁵ Wyrok SN z dnia 25 maja 2012 r., sygn. I CSK 498/11, LEX nr 1212800.

³⁶ Wyrok SA w Krakowie z dnia 10 października 2012 r., sygn. I ACa 856/12, LEX nr 1350276.

³⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm. [dalej: p.o.ś.].

³⁸ Tak np. wyrok SA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. VI ACa 666/09, LEX nr 1112665.

dliwienia produktu. W myśl rozporządzenia wydanego na podstawie art. 167 ust. 3 p.o.ś. obowiązek ten dotyczy jednak wyłącznie samochodów³⁹. Co więcej, jak zauważono w doktrynie, istnieje luka prawna, którą stanowi brak rozporządzenia określającego szczegółowe wymogi w kwestii zamieszczania w reklamie i materiałach promocyjnych informacji o owych produktach zgodnie z art. 80a ust. 2 p.o.ś. Powoduje to, że odpowiedzialność za wykroczenie z art. 332a ust. 2 p.o.ś. jest cokolwiek iluzoryczna⁴⁰. Pozostaje natomiast aktualna odpowiedzialność za wykroczenie polegające na niezamieszczeniu wymaganych informacji, oparta na art. 332a ust. 1 p.o.ś.

Dopuszczenie się czynu nieuczciwej konkurencji pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności zaspokojenia roszczeń przysługujących przedsiębiorcy, którego interes został zagrożony lub naruszony. Roszczenia te obejmują żądanie zaniechania niedozwolonych działań, usunięcia ich skutków, złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie, naprawienia szkody, wydania bezpodstawnie uzyskanych korzyści, a także zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej lub z ochroną dziedzictwa narodowego (art. 18 ust. 1 u.z.n.k.). Ponadto sąd może, na wniosek pokrzywdzonego przedsiębiorcy, orzec o wyrobach, ich opakowaniach, materiałach reklamowych i innych przedmiotach bezpośrednio związanych z popełnieniem czynu nieuczciwej konkurencji, w tym w szczególności nakazać ich zniszczenie lub zaliczenie na poczet odszkodowania (art. 18 ust. 2 u.z.n.k.). Ponownie, tak jak na gruncie przepisów u.p.n.p.r., zwraca uwagę nieuwzględnienie możliwości żądania zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na cel związany z ochroną środowiska naturalnego. Istotnym ułatwieniem w postępowaniu może być, wynikające z art. 18a u.z.n.k., odwrócenie ciężaru dowodu w przypadku czynu nieuczciwej konkurencji, który polega na wprowadzeniu w błąd; analogiczny mechanizm w odniesieniu do nieuczciwych praktyk rynkowych wprowadzających w błąd wynika z art. 13 u.p.n.p.r. Również katalogi roszczeń z obu ustaw są zbliżone; wprawdzie u.z.n.k. dodatkowo przewiduje odpowiedzialność za wykroczenia przy niektórych typach czynów nieuczciwej konkurencji, ale w odróżnieniu od u.p.n.p.r. nie przewiduje wystąpienia przez podmioty publiczne z roszczeniami przysługującymi poszkodowanym podmiotom prywatnym.

Chociaż cytowane przepisy u.p.n.p.r. i u.z.n.k. niewątpliwie umożliwiają zwalczanie rozmaitych form greenwashingu, w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych trudno znaleźć przykłady rozstrzygnięć w przedmiocie, odpowiednio, nieuczciwych praktyk rynkowych oraz czynów nieuczciwej konku-

³⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie produktów objętych obowiązkiem zaopatrzenia w informacje istotne z punktu widzenia ochrony środowiska (Dz.U. z 2005 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.).

⁴⁰ E. Dolegowska, *A few thoughts on (non-)ecological advertising*, „Polish Yearbook of Environmental Law” 2011, no. 1, s. 183–184, wraz z podaną literaturą.

rencji związanych z nierzetelnym marketingiem ekologicznym. Wydawane są natomiast orzeczenia odnoszące się do zachowań, które wprowadzają w błąd co do składu i wpływu określonych produktów na zdrowie człowieka, dotyczące np. suplementów diety⁴¹ czy wód pitnych⁴². Dochodzenie roszczeń z tytułu nieuczciwych praktyk rynkowych bądź czynów nieuczciwej konkurencji (czy też ściganie tych drugich jako wykroczeń) w istocie nie dotyczy jednak kwestii środowiska rozumianego jako zewnętrzne otoczenie człowieka (zgodnie z art. 3 pkt 39 p.o.ś. oraz poglądami doktryny)⁴³. Być może taka sytuacja po części wynika z ogólnych, a zatem siłą rzeczy nieprecyzyjnych sformułowań u.p.n.p.r. i u.z.n.k.⁴⁴, lecz wydaje się przede wszystkim pokłosiem okoliczności, że nierzetelny marketing ekologiczny ma *de facto* znacznie większy potencjał szkodenia środowisku aniżeli konsumentom czy konkurentom przedsiębiorcy stosującego takie metody. Cywilnoprawny charakter roszczeń, uzupełniony tylko w przypadku niektórych czynów nieuczciwej konkurencji o odpowiedzialność za wykroczenia, wymaga wysokiego poziomu inicjatywności i zainteresowania podmiotów prywatnych (konsumentów, konkurentów) walką ze zjawiskiem greenwashingu, tymczasem bezpośrednie szkody wyrządzane przez niego owym podmiotom są zazwyczaj postrzegane jako na tyle niewielkie, że nie uzasadniają angażowania się w dochodzenie roszczeń. Sytuacja wygląda podobnie, gdy mowa o dochodzeniu roszczeń cywilnoprawnych na podstawie postanowień umów i Kodeksu cywilnego⁴⁵, w tym z rękojmi za wady, gwarancji jakości czy z tytułu nienależytego wykonywania zobowiązań umownych.

Chociaż w przypadku czynów nieuczciwej konkurencji z pewnymi typami roszczeń mogą, jak wspomniano, występować podmioty publiczne, są to jednak instytucje, które nie zajmują się (bądź też zajmują się tylko incydentalnie i w sposób poboczny) sprawami z zakresu ochrony środowiska naturalnego.

⁴¹ Zob. np. wyrok SN z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. V CSK 192/09, LEX nr 564857.

⁴² Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2014 r., sygn. VI SA/Wa 572/14, LEX nr 1553924.

⁴³ W doktrynie podnosi się, że „pojęcie środowiska, tak jak je ujmuje prawo pierwotne UE oraz akty prawa pochodnego, obejmuje zarówno środowisko naturalne, jak też środowisko będące wytworem działalności człowieka. Elementami tego pojęcia są: człowiek, fauna, flora, gleba, woda, powietrze, klimat, krajobraz, jak też zasoby materialne i dziedzictwo kulturalne, naturalne otoczenie i zasoby naturalne, a także zasoby wodne. Pojęcie środowiska obejmuje również elementy otoczenia społecznego człowieka, dotyczące społecznych warunków życia jednostki i społeczeństwa. Prawo tak rozumianego środowiska reguluje również sprawy odpadów i zaopatrzenia w energię” – M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 13.

⁴⁴ Taki charakter unormowań tych ustaw był jednak, jak zaznacza B. Fert, intencją ustawodawcy, zważywszy na cel w postaci szerokiego zakresu ochrony konkurencji i konsumentów – zob. B. Fert, *Nierzetelny marketing ekologiczny (greenwashing) – opis zjawiska i próba jego kwalifikacji prawnej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 250.

⁴⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

Wydaje się, że sedno problemu tkwi właśnie w braku odpowiedzialności administracyjnej (w postaci kar finansowych) czy karnej, której w odniesieniu do nierzetelnego marketingu ekologicznego dochodziłyby wyspecjalizowane podmioty publiczne. Co prawda ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁶ przewiduje interwencję Prezesa UOKiK w związku z praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów (w myśl art. 24 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k. zaliczyć do nich można nieuczciwe praktyki handlowe i czyny nieuczciwej konkurencji), lecz obejmuje ona obligatoryjnie tylko wydanie decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą takie interesy, którą to decyzją Prezes UOKiK nakaze zaniechanie jej stosowania (art. 26 ust. 1 u.o.k.k.). Może on też, ale nie musi, określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu (art. 26 ust. 2 u.o.k.k.) czy nałożyć na podmiot, który dopuścił się naruszenia, karę pieniężną w wysokości do 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 106 ust. 1 u.o.k.k.). Chociaż więc *de lege lata* istnieją możliwości wymierzania przez Prezesa UOKiK kar finansowych podmiotom stosującym niektóre postacie greenwashingu, to jednak w praktyce trudno spotkać tego przykłady; dzieje się tak zapewne również dlatego, że Prezes UOKiK nie jest podmiotem wyspecjalizowanym w sprawach ochrony środowiska naturalnego.

Sam ogólny charakter przepisów u.p.n.p.r. i u.z.n.k. nie wydaje się natomiast istotną przeszkodą w efektywnym zwalczaniu greenwashingu, bo nie ulega przecież wątpliwości, że zachowania zakwalifikowane przez owe regulacje jako nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji nie tracą takiej kwalifikacji tylko z tego powodu, że będą dotyczyć wpływu danego podmiotu, produktu czy usługi na środowisko naturalne. Poważną przeszkodą w skutecznym rozwiązaniu kwestii nierzetelnego marketingu ekologicznego może być jednak okoliczność, która pozostaje w związku z ogólnym charakterem przepisów omawianych ustaw, mianowicie ich nakierowanie w przeważającej mierze na ochronę konkurencji i konsumentów oraz na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku, co znajduje odzwierciedlenie w treści tych aktów prawnych. Ponadto należy mieć na uwadze, że nawet wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej i karnej z trybem ich dochodzenia przez organ dysponujący stosownymi kwalifikacjami w przypadku czynów nieuczciwej konkurencji i nieuczciwych praktyk rynkowych nie rozwiąże problemu bardziej wyrafinowanych typów greenwashingu, np. wyboru mniejszego zła, ukrytego kompromisu czy braku znaczenia. Wobec ogólności norm w tym zakresie trudne albo wręcz niemożliwe będzie wykazanie spełnienia ustawowych przesłanek warunkujących kwalifikację danego zachowania jako tego rodzaju czynu lub praktyki. Niestety, wyjściem z owej trudności nie byłoby również, w mojej

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 275 [dalej: u.o.k.k.].

ocenie, uszczegółowienie przepisów, tak aby opisywały w sposób precyzyjny i drobiazgowy konkretne typy greenwashingu jako czyny nieuczciwej konkurencji bądź nieuczciwe praktyki rynkowe. Przy typach charakteryzujących się nieoczywistą manipulacją prawo ochrony konkurencji i konsumentów może się okazać bezradne, niezdolne do trafnego sformułowania opisu sankcjonowanych zachowań.

4. Greenwashing z punktu widzenia *soft law* i regulacji pozaprawnych

Jak wynika z prowadzonych dotąd rozważań, prawo publiczne zawiera bezpośrednią regulację jedynie w przypadku niektórych przejawów nierzetelnego marketingu ekologicznego. Lukę tę do pewnego stopnia wypełniają różnego rodzaju akty prawa miękkiego. Po pierwsze, są to kodeksy postępowania odnoszące się w całości lub częściowo do marketingu ekologicznego, przyjmowane przez organizacje o zasięgu międzynarodowym i krajowym; tytułem przykładu można tu wymienić ramy ogłoszone przez Międzynarodową Izbę Handlową⁴⁷ czy polski Kodeks etyki reklamy zatwierdzony przez Radę Reklamy⁴⁸. Stanowią one wyraz samoregulacji, o której w wytycznych w sprawie wdrożenia dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk rynkowych napisano, że jest „dopuszczalną metodą egzekwowania prawa, a sprawowanie kontroli przez twórców kodeksów na poziomie krajowym i UE w celu wyeliminowania wprowadzających w błąd deklaracji dotyczących ochrony środowiska może stanowić uzupełnienie procedur administracyjnych lub sądowych. W zdecydowanej większości państw członkowskich kodeksy postępowania i organy samorządowe odgrywają ważną rolę w regulowaniu reklamy, w tym w zakresie aspektów środowiskowych i deklaracji dotyczących ochrony środowiska składanych w reklamach”⁴⁹. Po drugie, są to wytyczne, które co prawda pochodzą od władz publicznych, ale nie mają charakteru prawnie wiążącego; można tu wskazać amerykańskie „zielone wytyczne” (*Green guides*) wydane

⁴⁷ *ICC framework for responsible environmental marketing communications*, International Chamber of Commerce [online], 2019, <https://iccwbo.org/publication/icc-framework-for-responsible-environmental-marketing-communications/> [dostęp: 10.08.2021].

⁴⁸ Na stronie <https://radareklamy.pl/greenproject/> [dostęp: 10.08.2021] wskazano postanowienia kodeksu etyki reklamy odnoszące się do marketingu ekologicznego.

⁴⁹ Dokument roboczy służb Komisji: Wytyczne dotyczące wykonania/stosowania dyrektywy..., s. 50.

przez Federalną Komisję Handlową⁵⁰ czy zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji (omawiane szerzej w dalszym toku rozważań)⁵¹. Przywołane regulacje niekiedy w sposób szczegółowy określają pożądane standardy marketingu ekologicznego; kłopot jednak w tym, że jako akty *soft law* tworzą unormowania cokolwiek „bezzębne”, bo ograniczone co do wiążącego charakteru, nieobwarowane sankcjami prawnymi i słabo egzekwowalne. Dlatego w istocie tego typu kodeksy mogą i powinny uzupełniać, a nie zastępować odnośne regulacje i procedury prawa powszechnie obowiązującego.

Inna rzecz, że wspomniane akty prawa miękkiego mogą stanowić swoiste podglebie później wprowadzanych regulacji wiążących – inspirować ich treść bądź też bezpośrednio przerodzić się w regulacje wiążące. Ten ostatni przypadek dość często dotyczy unormowań przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej; poszczególne instrumenty niejednokrotnie zaczynają funkcjonować dzięki ich popieraniu w formie rozmaitych wytycznych, dobrowolnego stosowania, następnie zaś nabierają charakteru obowiązkowego. Taką znamioną ewolucję można obserwować w wielu sferach unijnej aktywności, m.in. w dziedzinie środowiska naturalnego. Obecnie mamy do czynienia z tym procesem w odniesieniu właśnie do marketingu ekologicznego. Komisja Europejska proceduje inicjatywę prawną, której przyjęcie zobliguje przedsiębiorstwa do uzasadniania swoich twierdzeń na temat ekologiczności w sposób jednolity, mianowicie za pomocą metod opartych na pomiarze śladu środowiskowego produktu i organizacji (określonych w zaleceniu Komisji wzmiankowanym w poprzednim akapicie). W wydanym w listopadzie 2020 r. komunikacie o nowym programie na rzecz konsumentów⁵² Komisja Europejska zapowiedziała zapewnienie konsumentom lepszej ochrony „przed informacjami, które są nieprawdziwe lub które są przedstawiane w niejasny lub wprowadzający w błąd sposób, aby wywrzeć fałszywe wrażenie, że dany produkt lub przedsiębiorstwo jest bardziej ekologiczne niż w rzeczywistości – zjawisko to określa się mianem »pseudoekologicznego marketingu«. Ponadto Komisja proponuje, aby przedsiębiorstwa uzasadniały swoje twierdzenia dotyczące ekologiczności (produktu, usługi) w oparciu o metody bazujące na śladzie środowiskowym produktu i organi-

⁵⁰ *Guides for the use of environmental marketing claims (Green guides)*, Federal Trade Commission [online], 11.10.2012, <https://www.ftc.gov/policy/federal-register-notices/guides-use-environmental-marketing-claims-green-guides> [dostęp: 10.08.2021].

⁵¹ Zalecenie Komisji Europejskiej nr 2013/179/UE z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej (Dz. Urz. UE L 124 z dnia 4 maja 2013 r., s. 1–210).

⁵² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy*, 13.11.2020, COM(2020) 696 final [online], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696> [dostęp: 10.08.2021].

zacji, aby zagwarantować przekazanie konsumentom wiarygodnych informacji dotyczących środowiska⁵³. Ta ostatnia zapowiedź pojawiła się również w komunikacie o Europejskim Zielonym Ładzie⁵⁴ czy w unijnym planie działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym⁵⁵. Warto zatem bliżej przyjrzeć się wspomnianym metodom badania wpływu środowiskowego, aby ocenić, czy i w jakim zakresie ich rozpowszechnione stosowanie mogłoby się przyczynić do eliminacji, a przynajmniej do zmniejszenia skali nierzetelnego marketingu ekologicznego.

Zalecenie Komisji Europejskiej opisuje dwie metody pomiaru wpływu środowiskowego: metodę oznaczania śladu środowiskowego produktu (ang. *product environmental footprint* – PEF) i metodę oznaczania śladu środowiskowego organizacji (ang. *organisation environmental footprint* – OEF). Co istotne, nakierowane są one na uwzględnianie oddziaływania na środowisko „w całym łańcuchu wartości [*value chain* – I.P.], od wydobycia/uprawy zasobów po wycofanie z eksploatacji, odpowiednio, produktu lub portfela produktów organizacji”⁵⁶. Jak wskazano w komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie tworzenia jednolitego rynku dla produktów ekologicznych oraz poprawy sposobu informowania o efektywności środowiskowej produktów i organizacji⁵⁷, w celu zapewnienia porównywalności efektywności środowiskowej badanej za pomocą metod PEF i OEF konieczne jest opracowanie zasad odnoszących się do kategorii śladu środowiskowego. Mają one „służyć do przełożenia ogólnych przepisów w zakresie metod PEF i OEF na zasady dotyczące konkretnych kategorii produktów lub sektorów, które pozwolą podmiotom gospodarczym i decydom politycznym skoncentrować się na trzech lub czterech spośród 14 głównych wskaźników oddziaływania na środowisko i na najistotniejszych procesach lub etapach cyklu życia danej kategorii produktów lub sektora”⁵⁸.

⁵³ Ibidem, s. 10.

⁵⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM/2019/640 final [online], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640> [dostęp: 10.08.2021].

⁵⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, 11.03.2020, COM/2020/98 final [online], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2020:98:FIN> [dostęp: 10.08.2021].

⁵⁶ Ankieta na potrzeby konsultacji publicznych dotyczących potencjalnego wniosku ustawodawczego w sprawie uzasadniania twierdzeń dotyczących ekologiczności. Dokument referencyjny, s. 1, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Uzasadnione-twierdzenia-dotyczace-ekologicznosci-produktow-i-przedsiębiorstw_pl [dostęp: 10.08.2021].

⁵⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Tworzenie jednolitego rynku dla produktów ekologicznych...*

⁵⁸ Ibidem, s. 9–10.

Wspomniane wskaźniki oddziaływania obejmują następujące czynniki: zmianę klimatu, zubożenie warstwy ozonowej, toksyczność dla człowieka – rakotwórczość, toksyczność dla człowieka – skutki inne niż rakotwórczość, cząstki stałe lub nieorganiczne zagrażające układowi oddechowemu, promieniowanie jonizujące, powstawanie ozonu w wyniku przemian fotochemicznych, zakwaszanie, eutrofizację gleb, eutrofizację wód, ekotoksyczność – wody słodkie, użytkowanie gruntów, wyczerpywanie zasobów – woda, wyczerpywanie zasobów – paliwa mineralne i kopalne. Wydaje się zatem, że łącznie opisują one oddziaływanie na środowisko w sposób całościowy. Jak podano w przywołanym komunikacie (tytułem przykładu), w przypadku detergentów „na podstawie zasad dotyczących kategorii sformułowana zostanie definicja »produktu typowego«, który uważa się za reprezentatywny dla produktów z kategorii detergentów na rynku UE, i obliczona zostanie efektywność środowiskowa w jego cyklu życia. Efektywność środowiskowa tego reprezentatywnego produktu stanie się wartością odniesienia (która następnie będzie musiała być stale weryfikowana i dostosowywana do postępu technicznego), z którą porównywana będzie efektywność innych detergentów sprzedawanych na rynku. Dane te są podawane konsumentom, którzy mogą dzięki temu łatwo porównywać podczas zakupów alternatywne produkty”⁵⁹.

Analiza załączników do zalecenia pokazuje, że obie wymienione wcześniej metody mają charakter kompleksowy; dąży się do uzyskania pełnego obrazu oddziaływania konkretnych produktów lub organizacji na środowisko, i to zarówno w kontekście cyklu życia, jak i w kontekście szeregu wskaźników oddziaływania. Kompleksowość ma na celu nie tylko zagwarantowanie porównywalności (co jest istotne z punktu widzenia ochrony konkurencji i konsumentów przed nierzetelnym marketingiem ekologicznym oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku), lecz także rozwiązanie dostrzeżonego przez Komisję Europejską problemu przenoszenia obciążeń środowiskowych. Jak bowiem wskazano we wspomnianym komunikacie w sprawie tworzenia jednolitego rynku dla produktów ekologicznych, „jedna z głównych wad niektórych metod pomiaru efektywności środowiskowej polega na tym, że są one niekompletne. Nie uwzględniają one wszystkich bezpośrednich i pośrednich rodzajów oddziaływania produktu lub organizacji, czyli całego cyklu życia. Wiele wskaźników dotyczy głównie etapu użytkowania (np. zużycie wody przez pralkę), ale nie uwzględniają one kosztów produkcji, usuwania lub możliwości ponownego wykorzystania i recyklingu. Niektóre oceny są skoncentrowane na jednym wskaźniku ekologiczności, co może oznaczać, że inne zostaną pominięte, co z kolei doprowadzi do tzw. przenoszenia obciążeń. Na przykład nowy produkt o niskim zużyciu energii może wymagać rzadkich lub niebezpiecznych materiałów. Produkt taki może sprzyjać oszczędności energii, lecz być niekorzystny

⁵⁹ Ibidem, s. 10.

z punktu widzenia wyczerpywania zasobów lub oddziaływania na środowisko na końcu cyklu życia. W każdym razie elementy te należy uwzględnić w ocenie pełnego cyklu życia, tak aby decyzje dotyczące poprawy efektywności środowiskowej mogły być podejmowane na podstawie pełnych informacji”⁶⁰.

W motywie 2 przywołanego zalecenia Komisja Europejska zaznaczyła, że funkcjonowanie bardzo wielu „różnych metod i inicjatyw mających na celu ocenę efektywności środowiskowej i informowanie o niej powoduje dezorientację i brak zaufania do informacji o efektywności środowiskowej”. W kontekście nierzetelnego marketingu ekologicznego jest to diagnoza słuszna, ale niejako wtórna, gdyż na tym polu pierwszorzędnym problemem okazuje się zupełny brak odpowiedniego zakotwiczenia deklaracji środowiskowych w rzeczywistości. W zależności od postaci greenwashingu powody mogą być różne, np. owe twierdzenia są z gruntu fałszywe lub wprowadzają w błąd przez nadmierne generalizacje. Stąd też wpływ ujednolicenia przedmiotowych standardów na rozwiązanie kwestii greenwashingu zależy od tego, czy i w jakim stopniu akt prawny wydany w tej materii będzie kładł nacisk na konieczność prezentowania i uzasadniania określonych twierdzeń ekologicznych w ogóle, nie zaś tylko na konieczność uzasadniania ich za pomocą takich, a nie innych metod, jeżeli już deklaracje środowiskowe się uzasadnia. Jedynie w tym pierwszym przypadku będzie to unormowanie potencjalnie przyczyniające się do zmniejszenia problemu nierzetelnego marketingu ekologicznego.

Na razie trudno ocenić również szerszą zapowiedź Komisji z komunikatu o nowym programie dla konsumentów – tj. w sprawie wzmocnienia ich ochrony przed nierzetelnym marketingiem ekologicznym – nie ma bowiem obecnie informacji na temat inicjatyw legislacyjnych podejmowanych w tym zakresie na szczelbu Unii Europejskiej (chyba że mamy na myśli ujednolicenie metod oceny efektywności środowiskowej). Według mnie potencjał ujednolicenia metod pomiaru wpływu produktów i organizacji na środowisko odnosi się w szczególności do bardziej wyrafinowanych typów greenwashingu, z którymi prawo ochrony konkurencji i konsumentów może sobie nie poradzić (chodzi o formy takie jak ukryty kompromis, wybór mniejszego zła czy brak znaczenia). Zobowiązanie podmiotów gospodarczych do prezentowania informacji dotyczących najważniejszych aspektów oddziaływania na środowisko określonych typów świadczeń w połączeniu z koniecznością oparcia swych twierdzeń na stosowaniu ujednoliconych metod pomiaru efektywności środowiskowej niewątpliwie mogłoby się przyczynić jeżeli nie do wyeliminowania, to przynajmniej do istotnego zmniejszenia skali występowania wspomnianych form nierzetelnego marketingu ekologicznego. Równocześnie jednak przy kształtowaniu takich reguł należy mieć na względzie i odpowiednio wyważyć interesy przemawiające za ich wprowadzeniem (ochrona środowiska, ochrona konkurencji

⁶⁰ Ibidem, s. 5.

i konsumentów) ze swobodą działalności gospodarczej, aby nie nakładać na podmioty gospodarcze ciężarów nie do uniesienia, nieproporcjonalnych zwłaszcza do ryzyka środowiskowego związanego z oferowanymi produktami czy usługami. Nie jest to oczywiście zadanie najłatwiejsze.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza ukazuje, że *de lege lata* ani prawo unijne, ani prawo krajowe, ani oba te porządki prawne (które przecież nie funkcjonują w oderwaniu od siebie) nie dostarczają adekwatnej i całościowej odpowiedzi na problem nierzetelnego marketingu ekologicznego. Niniejszy artykuł stanowi przyczynek do dyskusji nad możliwością takiego uzupełnienia czy korekty obowiązujących przepisów, aby uzyskać prawne instrumenty pozwalające na skuteczne zwalczanie greenwashingu. *De lege ferenda* w mojej ocenie warto rozważyć przyjęcie regulacji, które bazowałyby na aktualnych określeniach nieuczciwych praktyk rynkowych z u.p.n.p.r. i czynów nieuczciwej konkurencji z u.z.n.k. oraz zakładałyby, że takie praktyki i czyny odnoszące się do wpływu na środowisko naturalne są zagrożone odpowiedzialnością administracyjną i karną (za wykroczenia), egzekwowaną przez wyspecjalizowane podmioty publiczne, kompetentne w sprawach środowiskowych. W kontekście organizacyjnym można tu się oprzeć na Inspekcji Ochrony Środowiska albo powołać nowy organ czy organy. Natomiast w przypadku bardziej wysublimowanych form nierzetelnego marketingu ekologicznego warto przemyśleć wprowadzenie obowiązku informacyjnego na temat najistotniejszych (dla danych rodzajów świadczeń) aspektów oddziaływania produktów i usług na środowisko, z odwołaniem do ujednoliconych metod pomiaru efektywności środowiskowej. Pewną pomocą mogłoby być również proponowane przez doktrynę⁶¹ przyjęcie jasnych i precyzyjnych definicji najczęściej stosowanych terminów sugerujących podejście proekologiczne; niemniej wydaje się, że skuteczność tego rozwiązania byłaby tylko częściowa, gdyż w reakcji na takie unormowania zaczęto by stosować terminy zbliżone. Niewątpliwie problem nierzetelnego marketingu ekologicznego nie jest łatwy do rozwiązania, a określenie możliwych prawnych sposobów jego wyeliminowania powinno być przedmiotem dalszej dyskusji.

⁶¹ N. Feinstein, *Learning from past mistakes...*, s. 257.

Literatura

- Dolegowska E., *A few thoughts on (non-)ecological advertising*, „Polish Yearbook of Environmental Law” 2011, no. 1, s. 175–188.
- Feinstein N., *Learning from past mistakes: Future regulation to prevent greenwashing*, „Boston College Environmental Affairs Law Review” 2013, vol. 40, issue 1, s. 229–257.
- Fert B., *Nierzetelny marketing ekologiczny (greenwashing) – opis zjawiska i próba jego kwalifikacji prawnej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 235–250.
- Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Lane E.L., *Greenwashing 2.0*, „Columbia Journal of Environmental Law” 2013, vol. 38, no. 2, s. 279–331.
- Prandecki K., *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej i jej implementacja w Polsce*, LAM – Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa 2008.
- de Sadeleer N., *Environmental justice and international trade law*, w: *Environmental law and justice in context*, eds. J. Ebbesson, P. Okowa, Cambridge University Press, New York 2009, s. 447–461.
- de Sadeleer N., *Environmental principles. From political slogans to legal rules*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Seele P., Gatti L., *Greenwashing Revisited: In Search of a Typology and Accusation-Based Definition Incorporating Legitimacy Strategies*, „Business Strategy and the Environment” 2017, vol. 26, issue 2, s. 239–252.
- Steffen W. et al., *The Anthropocene: Are humans now overwhelming the great forces of nature?*, „Ambio” 2007, vol. 36, no. 8, s. 614–621.
- Steffen W. et al., *The Anthropocene: Conceptual and historical perspectives*, „Philosophical Transactions of the Royal Society” 2011, vol. 369, s. 842–867.
- Steffen W. et al., *The Anthropocene: From global change to planetary stewardship*, „Ambio” 2011, vol. 40, no. 7, s. 739–761.
- Vieira de Freitas Netto S. et al., *Concepts and forms of greenwashing: A systematic review*, „Environmental Sciences Europe” 2020, vol. 32, no. 19, s. 1–12.
- Williams J., Crutzen P.J., *Perspectives on our planet in the Anthropocene*, „Environmental Chemistry” 2013, vol. 10, issue 4, s. 269–280.
- Wolniak R., *Raportowanie społecznej odpowiedzialności biznesu a zjawisko greenwashingu*, „Przegląd Organizacji” 2015, nr 2, s. 8–14.
- Zalasiewicz J. et al., *The new world of the Anthropocene*, „Environmental Science & Technology” 2010, vol. 44, no. 7, s. 2228–2231.

Źródła internetowe

- Ankieta na potrzeby konsultacji publicznych dotyczących potencjalnego wniosku ustawodawczego w sprawie uzasadniania twierdzeń dotyczących ekologiczności. Dokument referencyjny, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Uzasadnione-twierdzenia-dotyczace-ekologicznosci-produktow-i-przedsiębiorstw_pl [dostęp: 10.08.2021].
- ClientEarth składa pozew w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanych przez producentów i dystrybutorów „ekogroszku”, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi [online], 27.04.2021, <https://www.pl.clientearth.org/clientearth-sklada-pozew-w-sprawie-nieuczciwych-praktyk-rynkowych-stosowanych-przez-producentow-i-dystrybutorow-ekogroszku/> [dostęp: 10.08.2021].

- Guides for the use of environmental marketing claims (Green guides)*, Federal Trade Commission [online], 11.10.2012, <https://www.ftc.gov/policy/federal-register-notices/guides-use-environmental-marketing-claims-green-guides> [dostęp: 10.08.2021].
- ICC framework for responsible environmental marketing communications*, International Chamber of Commerce [online], 2019, <https://iccwbo.org/publication/icc-framework-for-responsible-environmental-marketing-communications/> [dostęp: 10.08.2021].
- Legislative proposal on substantiating green claims. Inception impact assessment*, Komisja Europejska [online], https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1-2511-Uzasadnione-twierdzenia-dotyczace-ekologicznosci-produktow-i-przedsiębiorstw_pl [dostęp: 10.08.2021].
- Screening of websites for „greenwashing”: Half of green claims lack evidence*, komunikat prasowy Komisji Europejskiej [online], 28.01.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_269 [dostęp: 10.08.2021].
- TerraChoice Environmental Marketing Inc., *The six sins of greenwashing: A study of environmental claims in North American consumer markets*, 2007, University of Saskatchewan, Office of Sustainability [online], https://sustainability.usask.ca/documents/Six_Sins_of_Greenwashing_nov2007.pdf [dostęp: 10.08.2021].

Ilona Przybojewska

Greenwashing w kontekście unormowań prawnych

Streszczenie

Problem greenwashingu, który polega, mówiąc w uproszczeniu, na wysuwaniu fałszywych lub wprowadzających w błąd twierdzeń na temat wpływu danego produktu lub przedsiębiorstwa na środowisko naturalne, jest coraz powszechniejszym zjawiskiem. Niniejszy artykuł stanowi próbę opisu rzeczywistej i potencjalnej odpowiedzi systemu prawa na ten problem.

Słowa kluczowe: greenwashing, marketing ekologiczny, środowisko

Ilona Przybojewska

Greenwashing in the context of legal provisions

Summary

The problem of green washing, i.e., basically, making false or misleading claims about the impact of a given product or business enterprise on the environment, is increasingly acute. The present article constitutes an attempt to describe the actual and possible response of the law to the aforementioned problem.

Key words: greenwashing, ecological marketing, environment

Илона Пшибоевска

Гринвошинг в контексте правового регулирования

Резюме

Все острее становится проблема зеленого камуфляжа (гринвошинга), другими словами, ложных или вводящих в заблуждение заявлений о воздействии данного продукта или компании на окружающую среду. Данная статья представляет собой попытку описать фактическую и возможную реакции законодательства на вышеуказанную проблему.

Ключевые слова: зеленый камуфляж, гринвошинг, экологический маркетинг, окружающая среда

Ilona Przybojewska

Greenwashing nel contesto della legislazione

Sommario

Il problema del *greenwashing* sta diventando sempre più acuto, in pratica consiste nel fare affermazioni false o fuorvianti sull'impatto ambientale di un prodotto o di un'azienda. L'articolo cerca di descrivere dal punto di vista leale la reazione attuale e possibile a questo problema.

Parole chiave: greenwashing, marketing verde, ambiente

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

ISSN 2451-3431

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl
Wydanie I. Ark. druk. 7,5. Ark. wyd. 8,5.



Egzemplarz bezpłatny



Więcej o książce

