

PIOTR KORZENIOWSKI*

KONCEPCJA NORMATYWNA PRZECIWDZIAŁANIA ZANIECZYSZCZENIOM

NORMATIVE CONCEPT OF POLLUTION PREVENTION

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2015.002>

STRESZCZENIE

Podstawy teoretyczne i praktyczne celu ustawowego w postaci przeciwdziałania zanieczyszczeniom wynikają z założeń zasady prewencji. W pojęciu przeciwdziałania zanieczyszczeniom na gruncie normatywnym mieści się cel polegający na niedopuszczeniu do powstania zjawiska uważanego za niepożądane. Przeciwdziałanie może oznaczać też podejmowanie czynności polegających na zapobieganiu przed szkodzącym działaniem. Celem organów administracji publicznej w ochrony środowiska jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniom. Organy administracji wykonując zadania im przypisane realizują jednocześnie cele ustawowe ochrony środowiska wynikające z obo-

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Kierownik Zakładu Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, sędzia WSA w Warszawie.



wiązku ochrony środowiska. Istotne znaczenie ma zatem prawidłowe wyznaczenie zadań administracji związanych z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniom w procesie tworzenia prawa. Instrumenty przeciwdziałania zanieczyszczeniom takie, jak pozwolenie emisyjne zapobiegające powstawaniu czynnika szkodzącego realizują bezpośrednio funkcję prewencyjną prawa ochrony środowiska poprzez instytucję prawną przeciwdziałania zanieczyszczeniom.

Słowa kluczowe

Podstawy teoretyczne i praktyczne; przeciwdziałanie zanieczyszczeniom; instytucja prawna przeciwdziałania zanieczyszczeniom; ochrona środowiska; funkcja prewencyjna prawa ochrony środowiska

ABSTRACT

Theoretical and practical basis of a statutory aim in the form of pollution prevention result from the assumptions of the precautionary principle. Preventing the occurrence of the phenomenon considered undesirable is mentioned in the term of pollution prevention, according to normative concept. Pollution prevention is the aim of public administration authorities in environmental protection. Public administration authorities, by accomplishing their tasks, fulfil the statutory aims within environmental protection, resulting from the obligation to protect the environment. Consequently, the assignment of tasks to public administration authorities within pollution prevention is of crucial importance during the process of passing the law. Pollution prevention tools, such as emission permits, which prevent the formation of harmful factors, fulfil directly the preventive function of the environmental law by a legal institution of pollution prevention.

Keywords

Theoretical and practical basis; pollution prevention; legal institution of pollution prevention; environment protection; preventive function of environmental law.



1. WPROWADZENIE

Potrzeby związane z badaniem prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza patrzenia na te sprawy w kontekście instrumentów i zasad ogólnych, pokazują wyzwania, przed którymi staje współczesna refleksja prawnicza. Są to problemy badawcze jak najbardziej współczesne i można powiedzieć nadal nie rozwiązane w sposób skuteczny w prawodawstwie. Praktyczna rola nauki prawa polegać musi na identyfikowaniu takich wyzwań oraz formułowaniu postulatów *de lege ferenda* pod adresem prawodawcy. Opracowanie to zawiera jedynie wstępnie zarysowane poglądy, wnioski dotyczące funkcji instrumentu prawnego jakim jest pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii.

W systemie prawa ochrony środowiska mamy do czynienia z ciągłym procesem zmian i przekształceń, jakie obserwuje się w strukturze i funkcjach różnych instrumentów prawnych. Obszar zainteresowań teorii prawa ochrony środowiska i prawa administracyjnego obejmuje z tego powodu bardzo szeroki wachlarz zagadnień związanych z tym procesem. Spośród tej bogatej problematyki na czoło wysuwa się zagadnienie badania prewencyjnego charakteru prawa ochrony środowiska oraz jego podstawowych narzędzi. Jest to zagadnienie szczególnie istotne z uwagi na zmiany wprowadzone w systemie prawa ochrony środowiska na podstawie ustawy z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw¹. Nowelizacja ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (p.o.ś)², implementuje postanowienia dyrektywy 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola – dyrektywa IED)³, poprzez wprowadzenie zmian i uzupełnień do krajowych aktów prawnych.

¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1101.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

³ Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 17.



Zasadniczym celem dyrektywy IED jest ujednoczenie i konsolidacja obowiązujących przepisów wspólnotowych dotyczących emisji przemysłowych, tak aby usprawnić system zapobiegania zanieczyszczeniom powodowanym przez działalność przemysłową oraz ich kontroli. Realizacja przepisów ma umożliwić także osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i środowiska przy jednoczesnym zmniejszaniu barier administracyjnych.

2. ZASADA PREWENCJI JAKO PODSTAWA PRZECIWDZIAŁANIA ZANIECZYSZCZENIOM

Termin „prewencja” pochodzi od łacińskiego słowa *praeventio* oznaczającego „zapobieganie” oraz *praevenire*, tłumaczonego jako „wyprowadzić”, „zapobiec”⁴. W zakresie normatywnym zasady prewencji mieści się funkcja polegająca na niedopuszczeniu do powstania zjawiska uważanego jako zagrażające środowisku. Prewencja jest związana także z działaniem polegającym na zapobieganiu szkodzącemu czynnikowi. „Prewencyjny” to znaczy „dotyczący prewencji”, „zapobiegający czemuś”, „zapobiegawczy” i jednocześnie „ochronny”. Środki prewencyjne w rozumieniu działań zapobiegających powstaniu oddziaływania szkodzącego, w przeciwieństwie do środków represyjnych, mają w prawie ochrony środowiska coraz większe zastosowanie. Podstawę prawną zasady prewencji stanowi art. 6 ust. 1 p.o.ś. Według tego przepisu, „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”. Uzupełnieniem tej podstawy prawnej jest art. 7a p.o.ś., który przewiduje, że „Do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu

⁴ Zagadnienia dotyczące zasady prewencji są szerzej analizowane w monografii: P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 363 i n.



szkodom w środowisku i ich naprawie⁵, stosuje się przepisy tej ustawy”. W prewencji chodzi zatem zarówno o wszelkie przedsięwzięcia zmierzające do przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, jak również o niedopuszczenie do ich powstania. Jeżeli mówimy o prewencji czy o zapobieganiu, to kierunki i zasadnicze cele działania pozostają zawsze te same, niezależnie od tego, jakim terminem będziemy się posługiwali. Najczęściej obok terminów „prewencja” i „zapobieganie” używa się także zamiennie określeń: „przeciwdziałanie”, „profilaktyka” i „ochrona”. Na gruncie nauki prawa ochrony środowiska zakres tych wszystkich pojęć jest w zasadzie jednakowy. Zdaniem SN, „Obowiązek zapobiegania ujemnemu oddziaływaniu na środowisko poprzez zastosowanie odpowiednich środków, wynikający z zasady przezorności (art. 6 ust. 2 ustawy), powstaje wcześniej niż obowiązek wynikający z zasady prewencji. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy zawiera przesłankę egzoneracyjną, jaką jest »kierując się przezornością«. Ustawodawca nie definiuje, co rozumie pod pojęciem przezorności, choć z zaistnieniem tej okoliczności wiąże wyłączenie odpowiedzialności. W literaturze wyrażono pogląd, który podziela skład orzekający, że per analogiam iuris pojęcie przezorności może być utożsamiane z formułą »należyta staranność«, użytą w art. 355 k.c. Pojmowana ona jest jako wykonanie zobowiązania »w sposób staranny«, dochowując wymaganego poziomu staranności (należyta staranność)”⁶.

Zapobieganie zanieczyszczeniom jest procesem niezwykle złożonym, obejmującym szeroką problematykę ochronną, na którą składają się zagadnienia z zakresu polityki ochrony środowiska, prawa ochrony środowiska i funkcjonowania jego podstawowych instrumentów takich jak pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii (pozwolenie emisyjne). Prewencja jest podstawową i najbardziej wyraźną funkcją prawa ochrony środowiska, które może być zdefiniowane jako normatywny wyraz celowej działalności skierowanej na zapobieganie zanieczyszczeniom i szkodom w środowisku

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1789.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV CSK 404/13, LEX nr 1504575.



wywołanym przez działalność człowieka. U podstaw tak rozumianej zasady prewencji leży założenie, że chodzi tu o zapobieżenie czemuś, co zagraża powstaniem negatywnych skutków w środowisku jako całości, w postaci szkód materialnych lub szkód, których wartość trudno z góry przewidzieć oraz wycenić nawet po ich powstaniu.

Zasada prewencji wyznacza zatem działania, których celem jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniom zagrażającym także powstaniem negatywnych skutków w dobrach materialnych, jak również w sferze innych dóbr oraz wartości chronionych przez prawo. Zasada ta ma dostarczyć odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania – czy lepiej usuwać zanieczyszczenia, wtedy kiedy one powstaną, czy też korzystnej jest z punktu widzenia celów ochrony środowiska zawczasu im zapobiegać i likwidować je u źródła ich powstania? Odkładanie interwencji do momentu, kiedy zanieczyszczenie ujawni się w środowisku, może spowodować sytuację, w której opanowanie jego skutków będzie wymagało podjęcia bardziej kosztownych działań od tych, które można było wykonać wcześniej, stosując zasadę prewencji. W niektórych przypadkach konsekwencje wystąpienia zanieczyszczenia w środowisku mogą być nieodwracalne. Z tego powodu stosowanie instrumentów prewencyjnych prawa ochrony środowiska powinno stanowić gwarancję zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska zgodnie z celem określonym w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷.

Zdaniem J. Bocia i E. Samborskiej-Boć, „zasada prewencji w rozwoju ludzkiej cywilizacji leży od dawna u podstaw wielu zachowań, których pierwiastki rozważności, racjonalności, przewidywania i zapobiegania łączą się w treść reguły ogólnej, szanowanej, rozumianej czy przestrzeganej”⁸. Analizując administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska w Republice Federalnej Niemiec i Austrii, K. Nowacki wskazał, że celem zasady prewencji (*Vorsorgeprinzip*) jest zminimalizowanie szkodo-

⁷ Dz.U. 2004 nr. 90, poz.864/2 ze zm.

⁸ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 147.



dliwości i niebezpieczeństwa związanego z ingerencją w środowisko. Zasada prewencji wynika z nowocześnie pojmowanej polityki ochronnej, której zadaniem jest oszczędne, uwzględniające wszystkie aspekty ochrony, korzystanie ze środowiska naturalnego⁹. Autor ten uważa, że w programach politycznych i w literaturze reprezentowany jest pogląd, że powinna to być także prewencja ze względu na „niewiedzę” w stosunku do oddziaływania pewnych związków i ich komponentów. Z kolei M. Górski uważa, że zasada prewencji powinna zobowiązywać podmioty oddziałujące na środowisko do: „uwzględniania wymogów ochrony jeszcze przed podjęciem działalności; stosowania metod i technologii dla środowiska najkorzystniejszych (przede wszystkim tzw. czystych technologii, wykluczających powstawanie lub poważnie zmniejszających zakres uciążliwości dla środowiska); przestrzegania zasad szczególnej ostrożności przy podejmowaniu działań o nieznanym wpływie na środowisko”¹⁰. J. Sommer twierdzi, że zasada prewencji oznacza konieczność podejmowania działań, które zapobiegą powstawaniu szkód i spowodują powstrzymanie się od działań, które szkody mogą spowodować. Jego zdaniem chodzi o obowiązek zapobieżenia szkodom. Dla określenia treści zasady prewencji ważna jest zarówno koncepcja szkody rozumianej jako zniszczenie lub uszkodzenie środowiska, jak również związek pomiędzy określonym działaniem, a prawdopodobnym wystąpieniem szkody w przyszłości: „Jeśli mówimy o obowiązku zapobiegania szkodzie (zasada prewencji), to nie chodzi tylko o podejmowanie działań zapobiegających zdarzeniom, które szkodę muszą wywołać, lecz także o podjęcie stosowanych działań (albo wstrzymanie się od działań), gdy powstanie szkody jest wysoce prawdopodobne w świetle doświadczenia”¹¹.

⁹ K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, A UW 1993/1570, Prawo 227, Wrocław 1993, s. 55.

¹⁰ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 124.

¹¹ J. Sommer, *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 95.



Prewencja powinna mieć pierwszeństwo przed obowiązkiem naprawienia szkody i powinna być realizowana już w trakcie planowania działań mogących wywołać szkody środowiskowe. Rozwinięciem propozycji były postulaty połączenia użytkowania zasobów przyrodniczych z ich konserwacją, poszukiwania ich „substytutów”, ograniczenia obrotu substancjami stwarzającymi nadmierne ryzyko wywołania szkód środowiskowych. Zasada prewencji wymaga szacowania ryzyka negatywnych oddziaływań opartego na istniejącej wiedzy i doświadczeniu, stosowania optymalnych technologii niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska, wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska.

3. PRZECIWDZIAŁANIE ZANIECZYSZCZENIOM JAKO CEL USTAWOWY

Podstawy teoretyczne i praktyczne celu ustawowego w postaci przeciwdziałania zanieczyszczeniom wynikają z przedstawionych na początku założeń zasady prewencji. W pojęciu przeciwdziałania zanieczyszczeniom na gruncie normatywnym mieści się cel polegający na niedopuszczeniu do powstania zjawiska uważanego za niepożądane. Przeciwdziałanie może oznaczać też podejmowanie czynności polegających na zapobieganiu przed szkodzącym działaniem. Cel w znaczeniu normatywnym może obejmować to wszystko, do czego dążą podmioty wykonujące określone cele wskazane przez prawodawcę. Na przykład, celem organów administracji publicznej w ochronie środowiska jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniom. Organy administracji wykonując zadania im przypisane realizują jednocześnie cele ustawowe ochrony środowiska wynikające z obowiązku ochrony środowiska.

Istotne znaczenie ma zatem prawidłowe wyznaczenie celów związanych z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniom w procesie tworzenia prawa. J. Wróblewski badając teorię racjonalnego tworzenia prawa uważa, że „Pierwszym elementem modelu jest założenie celu, sprecyzowanego w dostatecznym stopniu



dla wyboru środków służących jego realizacji”¹². Cel działalności prawodawczej określa ogólnie jako pewien „stan rzeczy”, który prawodawca chce lub powinien realizować. Prawodawca ma albo jeden cele (monotelizm) albo więcej celów (politelizm). Cele prawodawcy J. Wróblewski dzieli na homeostatyczne i cele instrumentalne. Autor ten uważa, że każdy prawodawca stawia sobie cele homeostatyczne związane z egzystencją ludzką, istnieniem określonego społeczeństwa globalnego i z utrzymaniem jego socjopolitycznego charakteru. Stopień uświadomienia sobie przez prawodawcę konieczności zabezpieczenia prawnego niezbędnych warunków biologicznej egzystencji człowieka na ziemi i takich warunków egzystencji społeczeństwa globalnego, zorganizowanego w państwo, historycznie zapewne był różny¹³.

Warto zwrócić uwagę jeszcze na dwie kwestie leżące na styku zagadnienia celu ustawowego w postaci przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Dotyczą one koncepcji samej ustawy p.o.ś., jako aktu o charakterze ogólnym¹⁴. Po pierwsze, regulacja ta w zakresie swojej struktury jest zbiorem sprzężonych celów ogólnych i szczegółowych ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem. Zawiera także siatkę pojęć, jaka w rzeczywistości istnieje w aktach sektorowych dotyczących ochrony poszczególnych elementów środowiska. Powoduje to, że uzasadnione jest dokonywanie dedukcji celów ustawowych wykorzystując związki między pojęciami prawnymi, które w nim występują. Po drugie model ustawy p.o.ś. odzwierciedla złożoność celów przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Zwykle badanie regulacji pod kątem funkcji, które one pełnią w systemie prawa doprowadza do wyodrębnienia nowych celów ustawowych.

Badając cele ustawowe powinniśmy wskazać znaczenia pojęć prawnych, które w dalszym ciągu naszych rozważań będą konieczne dla jasności przedstawienia w tym opracowaniu zagadnienia. Zgodnie z art. 137 ustawy p.o.ś., przeciwdziałanie

¹² J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 135.

¹³ *Ibidem*, s. 136.

¹⁴ Zob. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 45.



zanieczyszczeniom polega na zapobieganiu lub ograniczaniu wprowadzania do środowiska substancji lub energii. Przepis ten zawiera ogólną dyrektywę interpretacyjną wskazującą cel ustawowy obejmujący przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz wskazanie praktyczne informujące na czym polega jego realizacja.

W ocenie S. Włodyki, „Dyrektywy interpretacyjne jako normy o normach można nazwać normami interpretacyjnymi w przeciwieństwie do norm będących ich przedmiotem, które można by nazwać umownie normami interpretowanymi”¹⁵.

Określając cel i zakres przeciwdziałania zanieczyszczeniom ustawodawca stworzył normę celowościową odnoszącą się do wszystkich przepisów tytułu III p.o.ś. Według M. Cieślaka, „Najistotniejszą bodaj cechą norm celowościowych jest ich relatywny charakter. Nie zalecają one określonego postępowania jako takiego, nie zalecają również samego celu. Ustalają jedynie pewien stosunek zachodzący między określonym stanem rzeczy (cel) a odpowiednim postępowaniem jako środkiem jego realizacji”¹⁶. Zdaniem tego autora tkwiąca w normie celowościowej wartość sprowadza się do kategorii skuteczności jako zalety czysto technicznej. Wszelkie inne, ocenne zabarwienie postępowania zalecanego przez normę celowościową może być tylko refleksem wartościowania samego celu¹⁷.

W orzecznictwie NSA wyrażono trafny pogląd na temat interpretacji stosowania wykładni celowościowej według, którego „1. Cel statutowy polegający na ochronie środowiska nie musi być wyłącznym celem działalności stowarzyszenia dla uznania go za organizację ekologiczną w rozumieniu art. 3 pkt 16 p.o.ś. 2. Oceny celu określonego w statucie jako ekologia i rozwój przestrzenny – jako celu statutowego organizacji społecznej –

¹⁵ S. Włodyka, *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971, s. 72.

¹⁶ M. Cieślak, *Normy celowościowe i ich rola w procesie prawnym*, [w:] *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, Warszawa 1959, s. 48.

¹⁷ *Ibidem*.



nie można dokonywać tylko w drodze wykładni językowej, lecz należy zastosować wykładnię celowościową¹⁸.

Wskazując na cel ustawy przeciwdziałania zanieczyszczeniom należy wyjaśnić znaczenie następujących pojęć: zanieczyszczenie, emisja, środowisko i ochrona środowiska. Ich treść przesądza o sposobie interpretacji tego celu. Zgodnie art. 3 pkt 49 p.o.ś., zanieczyszczenie oznacza emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. Emisja to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne (art. 3 pkt 4 p.o.ś.). W orzecznictwie zwrócono uwagę na problem gwarancji zapewnienia najmniejszej uciążliwości przedsięwzięcia na środowisko. Zdaniem WSA, „1. Gwarancji zapewnienia najmniejszej uciążliwości przedsięwzięcia na środowisko, w tym na zdrowie i życie człowieka, nie można rozpatrywać wyłącznie w punktu widzenia regulacji prawnych zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale należy postrzegać je całościowo, uwzględniając przede wszystkim przepisy szczególne związane z realizacją już konkretnego procesu inwestycyjnego. 2. Jedynym regulowanym przez prawo zagadnieniem związanym z funkcjonowaniem instalacji typu elektrownia wiatrowa są ewentualne emisje, o których mowa w powołanym art. 144 p.o.ś., zaś kwestie syndromu turbiny wiatrowej, migotania cienia i innych tego typu uciążliwości i utrudnień pozostają dotychczas wyłącznie przedmiotem zainteresowania nauki¹⁹”.

Czynności te dotyczą wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzania odpadów, powodowania hałasu, wytwarzania pól elek-

¹⁸ Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1732/10, LEX nr 1152019.

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 131/14, LEX nr 1482108.



tromagnetycznych uznawanych jako „kwalifikowane” emisje. Do najgroźniejszych rodzajów zanieczyszczeń należą: dwutlenek węgla (CO₂), tlenek węgla (CO), dwutlenek siarki (SO₂), dwutlenek azotu (NO₂), fosfor (P), rtęć (Hg), ołów (Pb), ropa naftowa, DDT i inne pestycydy oraz promieniowanie²⁰. Czynniki zanieczyszczającymi środowisko mogą być także substancje lub rodzaje energii występujące w określonych koncentracjach i powodujące negatywne zmiany w jakości elementów środowiska²¹. Emisja zanieczyszczeń oznacza wprowadzenie do środowiska zanieczyszczeń w sposób zorganizowany poprzez np. instalacje. Może wystąpić także emisja wtórna, polegająca na ponownym wprowadzeniu do środowiska zanieczyszczeń, które wcześniej zostały z niego usunięte. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku nieprawidłowego postępowania z zanieczyszczeniami, które zostały wcześniej wychwycone²². Emisja dopóki nie narusza wymagań jakościowych bądź nie powoduje określonych szkód, czyli odbywa się w granicach określonych ustawą, jest dozwolona.

Środowisko według definicji ustawowej, obejmuje ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 p.o.ś.). Ochrona środowiska to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przy-

²⁰ J. Derecki, *Promieniowanie jonizujące*, Warszawa 1975, s. 185 i n.; zob. też na temat promieniotwórczości naturalnej i sztucznej: W. Szymański, *Elementy nauki o promieniowaniu jądrowym dla kierunków Ochrony Środowiska*, Toruń 1999, s. 13–26.

²¹ Por. odpowiednio A. Agopszowicz, *Obowiązek zapobieżenia szkodzie: podstawa i zakres*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 154–193.

²² Zob. J. Tomeczek, B. Gradoń, M. Rozpondek, *Redukcja emisji zanieczyszczeń z procesów konwersji paliw i odpadów*, Gliwice 2009, s. 33 i n.



rodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.). Zdaniem NSA, „1. Przejścia dla zwierząt, jako rodzaj urządzeń mających za zadanie zapewnienie zachowania korytarza migracyjnego, stanowią nieodzowny element planowanej inwestycji drogowej. Wobec tego zasadność, celowość określonej lokalizacji konkretnych przejść nie może być rozpatrywana w kategoriach bezprzedmiotowości postępowania. Ilość, rodzaj oraz lokalizacja przejść dla zwierząt stanowi element merytorycznego rozstrzygnięcia organu ochrony środowiska i rezygnacja z realizacji konkretnych przejść musi mieć swoje merytoryczne uzasadnienie pozostające w zgodzie z zasadą przezorności, wyrażoną w art. 6 ust. 1 i 2 p.o.ś. 2. Przepis art. 33 ust. 1 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody, mówiąc o negatywnym oddziaływaniu na cele ochrony Natura 2000, nie mówi o jakimkolwiek oddziaływaniu, lecz jedynie o znaczących negatywnych oddziaływaniach na środowisko. Oznacza to, że nie wszystkie negatywne oddziaływania będą uniemożliwiały realizację przedsięwzięcia, ale tylko te, których skala oddziaływania będzie uznana za znaczącą. Dodatkowo podnieść wypada, że zawarte w w/w normie sformułowanie »znaczące negatywne oddziaływanie« jako nieostre, sprawia, że w każdej sytuacji dokonywania takiej oceny organ administracji prowadzący postępowanie, powinien precyzyjnie wskazać te przesłanki. Norma art. 34 ust. 1 powołanej ustawy pozwala w sytuacji bezspornego przesądzenia w oparciu o art. 33 ust. 1, że dane przedsięwzięcie znacząco oddziałuje na cele ochrony Natura 2000, dopiero przejść do ustalenia przesłanek pozwalających na wydanie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, które może negatywnie wpłynąć na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt”²³.

Instrumenty przeciwdziałania zanieczyszczeniom takie, jak pozwolenie emisyjne zapobiegające powstawaniu czynnika szkodzącego realizują bezpośrednio funkcję prewencyjną prawa ochrony środowiska poprzez instytucję prawną przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Problematyka ta znajduje się w centrum uwagi zarówno teorii jak i praktyki prawa ochrony środowiska.

²³ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2561/10, LEX nr 992529.



Potwierdzeniem tego jest pokaźny dorobek orzecznictwa i literatury. Jest to głównie uwarunkowane stanem i tendencjami rozwoju prawa ochrony środowiska.

W p.o.ś. instytucję prawną przeciwdziałania zanieczyszczeniom obejmują przepisy tytułu III ustawy. Na podstawie normatywne ochrony przed zanieczyszczeniami składają się następujące grupy regulacji prawnych: 1) przepisy ogólne normujące cele i najważniejsze zasady ochrony przed zanieczyszczeniem, 2) przepisy regulujące ogólne zasady i obowiązki dotyczące ochrony przed zanieczyszczeniem wynikające z określonych źródeł, do których zalicza się: a) instalacje i urządzenia; b) substancje i produkty; c) źródła liniowe i rozproszone takie jak: drogi, linie kolejowe, tramwajowe, lotniska, porty oraz linie energetyczne, 3) przepisy wyznaczające główne wymagania materialne i proceduralne dotyczące wydawania pozwoleń wprowadzanie do środowiska substancji lub energii²⁴. Określony zbiór norm prawnych pod pewnymi warunkami możemy więc nazwać instytucją prawną. J. Wróblewski twierdzi, że podział systemu prawa na gałęzie w ramach jego struktury poziomej jest uzasadniony wówczas, gdy normy należące do jednej gałęzi prawa charakteryzują się w takim stopniu wspólnymi cechami odróżniającymi je od innych norm, że jako całość stanowią przedmiot, o którym można wypowiedzieć jakieś twierdzenia teoretyczne. W jego ocenie, może to na przykład dotyczyć właściwych tej gałęzi prawa instytucji prawnych²⁵. J. Filipek analizuje instytucje, które w prawie administracyjnym powinny odgrywać fundamentalną rolę. Jego zdaniem, nowe możliwości analizowania form działania administracji publicznej pozwalają na ich umiejscowienie wśród praw i obowiązków, „które warunkują posługiwanie się nimi, w tym także wśród praw i obowiązków jednostki”²⁶.

²⁴ M. Górski, *Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 203.

²⁵ J. Wróblewski, *Rozdział 19. System prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 409.

²⁶ J. Filipek, *Prawo administracyjne instytucje ogólne*, Zakamycze 2001, s. 13.



Prawodawca tworząc instytucję prawną przeciwdziałania zanieczyszczeniom przyjął założenie, że występują pewne stany faktyczne typowe, powtarzające się w różnych odmianach. Takie podejście daje szansę na ustalenie konkretnych środków zaradczych, np. przeciwdziałających szkodom w środowisku. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom odnosi się w ten sposób również do metod i środków wykorzystywanych w celu eliminacji przyczyn i warunków powstania zanieczyszczeń w środowisku. Przedmiotem prawa ochrony środowiska uwzględniającego obowiązek przeciwdziałania zanieczyszczeniom są takie zagadnienia jak: zanieczyszczenie powietrza, zanieczyszczenie mórz, globalne ocieplenie, zanikanie warstwy ozonowej, niebezpieczeństwo skażenia substancjami radioaktywnymi oraz szczególnie niebezpiecznymi związkami chemicznymi, a także zagrożenia dla populacji gatunków dzikiej fauny oraz zapobieganie odpadom.

Cele norm prawnych dotyczących ochrony przed zanieczyszczeniem są ściśle powiązane z celami ochrony zasobów środowiska uregulowanych w tytule II p.o.ś. Zdaniem M. Górskiego, ochrona przed zanieczyszczeniem powinna być prowadzona w taki sposób, aby ustalone wymagania jakościowe były dotrzymane²⁷. Autor ten słusznie również podnosi, że oba kierunki działań ochronnych wzajemnie się warunkują i uzupełniają, muszą w takim razie być prowadzone równolegle, zaś wykładnia przepisów zawartych w dziale III p.o.ś. powinna być prowadzona z uwzględnieniem konieczności osiągnięcia za pomocą tych przepisów celów ochrony jakościowej i naturalnie celów ogólnych ochrony środowiska.

Należy wyraźnie podkreślić, że prawne obowiązki wynikające z ochrony przed zanieczyszczeniem adresowane są głównie do podmiotów zarządzających poszczególnymi źródłami emisji. Eksploatacja instalacji oraz urządzenia zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska jest zasadniczo, obowiązkiem ich właściciela, chyba że władającym instalacją lub urządzeniem jest na podstawie tytułu prawnego inny podmiot. Przestrzeganie wy-

²⁷ M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 453.



magań ochrony środowiska związane z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów obciążających tymi obiektami.

Ograniczenie się do badania wyłącznie celu ustawowego przeciwdziałania zanieczyszczeniom nie jest oczywiście wystarczające do pełnego poznania charakteru prawnego pozwolenia emisyjnego. Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest reglamentacja w procesie przeciwdziałania zanieczyszczeniom.

4. REGLAMENTACJA WPROWADZENIA DO ŚRODOWISKA SUBSTANCJI LUB ENERGII

Reglamentacja stanowi jedną z najważniejszych prewencyjnych metod zarządzania zasobami środowiska przy wykorzystaniu instrumentów prawa ochrony środowiska. W ten sposób zapewniona jest głównie realizacja funkcji prewencyjnej prawnych instrumentów reglamentacji w korzystaniu z tych zasobów, takich jak pozwolenie emisyjne. Według *Słownika wyrazów obcych*, reglamentacja oznacza „wyłączenie niektórych artykułów z wolnego obrotu towarowego, zwykle z powodu ich niedostatecznych ilości”²⁸. W potocznym znaczeniu termin „reglamentacja” używany jest równoznacznie z układaniem, doprowadzeniem do porządku pewnego stanu poprzez usunięcie przypadkowości. W literaturze określa się reglamentację, jako ograniczenie, podporządkowanie jakiejś działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawne.

Warunkiem skutecznej reglamentacji w korzystaniu z zasobów środowiska jest regulowanie zachowań podmiotu korzystającego ze środowiska przez prawo. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa administracyjnego oraz prawa ochrony środowiska nie występuje definicja pojęcia „reglamentacja”. Treść tego pojęcia jest stosowana przez prawodawcę w róż-



nych znaczeniach w zależności od celów, które zamierza się osiągnąć przy regulacji danego sposobu korzystania ze środowiska. Reglamentacja należy jednocześnie do podstawowych funkcji organów administracji realizujących zadania w ochronie środowiska²⁹. Historycznie ta prawna forma działań organów administracji publicznej wywodzi się z tzw. funkcji policji administracyjnej. S. Kasznica pod pojęciem „reglamentacja” rozumie działania objęte tzw. nadzorem administracyjnym legitymującym władze administracyjne do stanowienia tzw. rozporządzeń porządkowych³⁰.

W prawie ochrony środowiska reglamentacja stanowi ze-
spół instrumentów administracyjnych realizujących funkcję przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Celem tak rozumianej reglamentacji jest osiągnięcie stanu stabilnego uregulowania sposobów korzystania ze środowiska poprzez stosowanie instrumentów prawnych mających postać pozwoleń, zezwoleń i koncesji. Zdaniem E. Zębek, M. Szwejkowskiej, „funkcja reglamentacyjno-ochronna prawa w odniesieniu do środowiska polega na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z jego zasobów”³¹. Administracyjnoprawna reglamentacja korzystania ze środowiska sterując metodami gospodarowania zasobami naturalnymi za pomocą przepisów prawa, zmienia wielkość lub jakość działań polegających na zapewnieniu ochrony przed zanieczyszczeniem. Funkcjonowanie instrumentów reglamentacji odbywa się za pośrednictwem podstawowego regulatora, którym jest prawo. Reglamentacja w korzystaniu z zasobów środowiska ma także na celu zapewnienie stanu równowagi w gospodarowaniu zasobami środowiska. W ten sposób pełni ona funkcję autoregulacji w osiągnięciu stabilnej równowagi w przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom.

Jednym z ważnych powodów reglamentacji w korzystaniu ze środowiska jest konieczność zapewnienia prewencyjnej

²⁹ Por. M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1962, s. 54 i n.

³⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 16.

³¹ E. Zębek, M. Szwejkowska, *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 4, s. 65.



ochrony przed zanieczyszczeniami w ramach racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi. W nauce prawa, we współczesnym ujęciu reglamentacja przestała być rozumiana tylko, jako element unormowania, uporządkowania, ustalania reguł i zasad tam, gdzie ich wcześniej nie było³². W systemie prawa ochrony środowiska możemy mówić o zasadzie prewencyjnej reglamentacji. Zaliczamy ją do grupy zasad funkcjonalnych bezpośrednio związanych z realizacją zadań administracji w obszarze przeciwdziałania zanieczyszczeniom środowiska.

W prawie ochrony środowiska instrumenty reglamentacji regulują i porządkują w ramach pewnych określonych wielkości ilościowych bądź jakościowych zakres dopuszczalnego korzystania ze środowiska. W art. 4 p.o.ś. uregulowano prawne formy korzystania ze środowiska³³. Jest to korzystanie: 1) powszechne, 2) zwykłe oraz 3) tzw. reglamentowane. Zgodnie z art. 4 ust. 1 p.o.ś, powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie: 1) wprowadzania do środowiska substancji lub energii; 2) innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³⁴. W literaturze powszechne korzystanie ze środowiska nazywane jest zasadą ogólną³⁵.

Korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska (art. 4 ust. 2 p.o.ś.). Ta forma prawna korzystania ze środowiska nazywana jest tzw. korzysta-

³² Analizę znaczeń, jakie nadawane są pojęciu reglamentacji, zaproponował K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 122–124.

³³ Treść tego artykułu p.o.ś. była wzorowana na przepisach prawa wodnego regulującego prawne formy korzystania z wód.

³⁴ Tekst jedn.: Dz.U. 2015 r., poz. 469 ze zm.

³⁵ Zob. B. Rakoczy, [w:] J. Cichanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 49 i n.



niem reglamentowanym. Takie korzystanie wymaga uzyskania pozwolenia, jako jednej z administracyjnych form reglamentacji, która określa warunki i zakres tego korzystania.

Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne (art. 4 ust. 3 p.o.ś.).

5. OBOWIĄZEK UZYSKANIA POZWOLENIA NA WPROWADZANIE DO ŚRODOWISKA SUBSTANCJI LUB ENERGII

Pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii jest pozwoleniem emisyjnym. Pozwolenie to ma charakter prewencyjny w sensie, że musi być uzyskane przed podjęciem eksploatacji instalacji skutkującej powstaniem emisji. Oznacza to, że jeżeli ustawa dla określonego rodzaju instalacji wymaga uzyskania pozwolenia, to nie można rozpocząć jej eksploatacji bez wcześniejszego uzyskania takiej zgody³⁶. W prawie unijnym zagadnienia te regulują przepisy przywołanej na wstępie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i rady nr 2010/7/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola). Regulacja ta zastąpiła dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wersja skodyfikowana)³⁷. Dyrektywa nr 2010/7/UE ustanawia zasady zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom powstającym w wyniku działalności przemysłowej oraz zasady dotyczące kontroli tych zanieczyszczeń. Regulacja ta określa również zasady mające na celu zapobieganie emisjom do powietrza, wody

³⁶ M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska ...*, s. 551.

³⁷ Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2008, s. 8.



i ziemi oraz, w przypadku braku takiej możliwości, mające na celu ich redukcję oraz zapobieganie wytwarzaniu odpadów, w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości.

W prawie polskim istnieje ustawowy obowiązek posiadania pozwolenia emisyjnego przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji. Obowiązek uzyskania takiego pozwolenia należy traktować, jako wypełnienie nakazu eksploatacji instalacji lub urządzenia w zgodzie z wymaganiami ochrony środowiska zapewniającymi prewencyjną ochronę środowiska.

Obowiązek prawny w znaczeniu ogólnym sprowadza się najczęściej do tego, że przepis prawa ustanawia dla danej grupy adresatów nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Niezastosowanie się do nakazu lub zakazu wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego przez prawo. Zachowanie będące przedmiotem obowiązku wynikające z określonej normy prawnej może być nakazane lub zakazane. Oznacza to, że może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Obowiązek prawny nie musi dotyczyć prostych nakazów lub zakazów. Według Z. Ziemińskiego, możemy spotkać się z sytuacją, w której „Czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu, a w przypadku, gdy norma nie określa czynu formalnie, lecz wskazuje, jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany, czyn może składać się ze złożonego zespołu działań i zaniechań”³⁸. Według E.K. Czech, „(...) w przypadkach norm ustanawiających obowiązek uzyskania pozwolenia, ich konkretyzacja następuje w drodze orzeczenia sankcji, za jego niewypełnienie i mimo to prowadzenie działalności wymagającej pozwolenia”³⁹. Zdaniem autorki, konkretyzacja może też nastąpić w wyniku wydania, na wniosek podmiotu decyzji, ustalającej jego określone uprawnienia (bądź też obowiązki).

³⁸ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawnoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 99.

³⁹ E.K. Czech, *Rola pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w działaniach administracji publicznej*, [w:] E.K. Czech (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 74.



W przypadku pozwoleń, norma określająca wskazany wyżej obowiązek jego uzyskania, jest przede wszystkim podstawą dla ustanowienia przez organ administracji publicznej (w drodze decyzji), określonych dla danego podmiotu uprawnień (ewentualnie obowiązków), a poprzez to dostosowanie przyszłych zachowań podmiotu posiadającego pozwolenie, do prowadzonej polityki i zmieniającej się rzeczywistości.

W orzecznictwie NSA wyrażono podgląd, zgodnie z którym „Každy podmiot korzystający ze środowiska, który dopiero po raz pierwszy rozpoczyna eksploatację danej instalacji, musi przed rozpoczęciem tej działalności posiadać wymagane pozwolenie na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii w świetle art. 180 i 181 p.o.ś., które właściwy organ ochrony środowiska wydaje na wniosek zainteresowanego podmiotu. Musi to być ten sam rodzaj dotychczas posiadanego pozwolenia tzw. sektorowego – jeżeli nie było to pozwolenie zintegrowane – w rozumieniu art. 181 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. Jest oczywiste, że przyczyny braku pozwolenia zintegrowanego u danego podmiotu korzystającego ze środowiska nie mogą usprawiedliwiać rozpoczęcia przez niego po raz pierwszy danej działalności, ponieważ korzystałby z uprzywilejowanej sytuacji prawnej w zakresie ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska”⁴⁰. Z treści art. 180 p.o.ś. wynika, że powstanie obowiązku uzyskania pozwolenia emisyjnego polegającego na uzyskaniu formalnej zgody organu administracji na prowadzenie określonego rodzaju działalności, która wywołuje negatywne skutki w środowisku jest uzależnione od wystąpienia trzech przesłanek: 1) obowiązek jest związany z eksploatacją instalacji; 2) obowiązek dotyczy eksploatacji instalacji powodującej wskazane skutki oraz 3) obowiązek nie ma charakteru generalnego odnoszącego się do wszystkich instalacji powodujących określone skutki i jest wyraźnie nałożony aktem powszechnie obowiązującym. Katalog tych przesłanek ma charakter zamknięty i oznacza, że dla powstania obowiązku uzyskania pozwolenia spełnione muszą

⁴⁰ Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 8 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 352/12, LEX nr 1252032.



być wszystkie⁴¹. Prawodawca wprowadził w ten sposób do p.o.ś. obowiązek o charakterze prewencyjnym polegający na konieczności uzyskania pozwolenia na eksploatację instalacji powodującej: 1) wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, 2) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, 3) wytwarzanie odpadów. Pozwolenie emisyjne jest zatem warunkiem legalnej eksploatacji instalacji, której ruch powoduje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Ustawodawca w art. 180 p.o.ś. zastrzega, że korzystanie ze środowiska, poprzez eksploatację instalacji, jest dozwolone po uzyskaniu pozwolenia, jeżeli jest ono wymagane. Z treści tego przepisu wyprowadzić można zakaz korzystania ze środowiska w razie braku pozwolenia, jeśli należało je uzyskać, a w razie jego naruszenia w grę wchodzi art. 276 ust. 1 p.o.ś. Wskazane przepisy w sposób przejrzysty regulują sytuację podmiotu korzystającego ze środowiska, który nie legitymuje się wymaganym pozwoleniem – formułują w tym zakresie wyraźny obowiązek uzyskania pozwolenia i zarazem określają, jakie skutki powstaną w przypadku jego naruszenia⁴².

Obowiązek uzyskania pozwolenia jest częścią ogólnego wymogu eksploatacji instalacji lub urządzenia w zgodzie z przepisami prawa ochrony środowiska. Jak wynika z treści art. 138 ust. 1 p.o.ś. obowiązek ten obciąża właściciela instalacji. Eksploatacja instalacji oraz urządzenia zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska jest, z zastrzeżeniem art. 139 p.o.ś., obowiązkiem ich właściciela, chyba że wykaze on, iż władającym instalacją lub urządzeniem jest na podstawie tytułu prawnego inny podmiot. Eksploatacja instalacji, która nie wymaga uzyskania pozwolenia na emisję, może być związana z obowiązkiem zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia eksploatacji właściwemu organowi (obowiązek uzyskania tzw. zgody dorozumianej). Zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia eksploatacji pełni funkcję prewencyjną w przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom. Instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać

⁴¹ M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska ...*, s. 552.

⁴² K. Łuczak, *Oplaty podwyższone za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia*, „Glosa” 2012 nr 4, s. 108.



na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska (art. 152 ust. 1 p.o.ś.).

Obowiązek ten może dotyczyć instalacji mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, które wskazane są na liście zawartej w rozporządzeniu wykonawczym do p.o.ś. W rozporządzeniu Ministra Środowiska z 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia⁴³, określono rodzaje instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, a których eksploatacja wymaga zgłoszenia organowi ochrony środowiska. Prewencyjne formy prawne eksploatacji instalacji obejmują: 1) pozwolenie na emisję; 2) zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji oraz ogólne upoważnienie ustawowe.

Pozwolenie na emisję jest wymagane z powodu eksploatacji instalacji. Zgodnie z art. 3 pkt 3 p.o.ś., eksploatacja instalacji lub urządzenia oznacza użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności. Instalacją jest: a) stacjonarne urządzenie techniczne, b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję (art. 3 pkt 6 p.o.ś.).

Eksploatacją instalacji będzie zatem w zasadzie każdy sposób korzystania z niej, powodujący określone skutki, czyli emisję, w szczególności zaś nie można ograniczać terminu „eksploatacja instalacji” do prowadzenia za pomocą instalacji działalności gospodarczej, może to być także zaspokajanie potrzeb własnych⁴⁴.

Prewencyjny charakter mają także obowiązki podmiotu korzystającego ze środowiska wynikające z treści art. 140 p.o.ś. W ramach tych obowiązków podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany zapewnić przestrzeganie wymagań ochrony środowiska, w szczególności przez: 1) odpowiednią organizację pracy; 2) powierzanie funkcji związanych z zapewnieniem

⁴³ Dz.U. nr 130, poz. 880.

⁴⁴ M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska ...*, s. 553.



ochrony środowiska osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe; 3) zapoznanie pracowników, których zakres czynności wiąże się z kwestiami ochrony środowiska, z wymaganiami w tym zakresie, gdy nie jest konieczne odpowiednie przygotowanie zawodowe w tym zakresie; 4) podejmowanie działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia szkód w środowisku wynikających z nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska przez pracowników, a także podejmowania właściwych środków w celu wyeliminowania takich przypadków w przyszłości (art. 140 ust. 1 p.o.ś.).

Pracownicy są obowiązani postępować w sposób zapewniający ochronę środowiska (art. 140 ust. 2 p.o.ś.). Jest to obowiązek skierowany do osób świadczących pracę na podstawie stosunku pracy. Treść rzeczywistych stosunków pracy jest bogatsza od treści wynikającej z kodeksu pracy. Szereg powinności pracownika wynika również z innych aktów prawnych⁴⁵.

Pracowniczy obowiązek postępowania w sposób zapewniający ochronę środowiska jest bezpośrednią konsekwencją nawiązania stosunku pracy. Naruszenie tego obowiązku może powodować odpowiedzialność pracowniczą. W. Sanetra uważa, że „(...) pod pojęciem szeroko ujętej odpowiedzialności pracowniczej mieszczą się przewidziane (dopuszczone) przez normy aktów prawnych, niekoniecznie przynależnych do prawa pracy, dolegliwości (szeroko rozumiane uszczuplenia interesów pracownika) na wypadek przekroczenia przez niego obowiązków objętych stosunkiem pracy, nawet wtedy, gdy przepisy nie wymagają zawinienia z jego strony”⁴⁶.

Zakres odpowiedzialności pracowniczej zależy od ukształtowania obowiązków obciążających poszczególnych pracowników.

Jak wynika z art. 184 p.o.ś. pozwolenie emisyjne jest wydawane na wniosek prowadzącego instalację. Podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o wydanie pozwolenia emisyjnego są: 1) prowadzący instalację; 2) podmiot upraw-

⁴⁵ W. Piotrowski, *Stosunek pracy*, Poznań 1977, s. 115.

⁴⁶ W. Sanetra, *Wina w odpowiedzialności pracowniczej*, AUW, 289 Prawo, Warszawa, Wrocław 1975, s. 19.



niony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania oznaczoną częścią instalacji; 3) prowadzący oznaczone części instalacji, ubiegający się o wspólne pozwolenie dla tych części; 4) podmiot uzyskujący tytuł prawny do instalacji lub jej oznaczonej części, w zakresie wniosku o odpowiednią zmianę pozwolenia; 5) podmiot podejmujący realizację nowej instalacji oraz 6) podmiot ubiegający się o ustalenie ujednocionej treści pozwolenia zintegrowanego. Jeżeli ustawa wymaga uzyskania pozwolenia wystąpienie z wnioskiem o jego wydanie ma charakter obowiązkowy. Obowiązek złożenia wniosku o wydanie pozwolenia obciąża prowadzącego instalację. Dotyczy to także sytuacji, gdy emisja jest spowodowana przez inny podmiot niż prowadzący instalację.

6. PODSUMOWANIE

Przedstawione rozważania obejmowały koncepcję normatywną instytucji prawnej przeciwdziałania zanieczyszczeniom. W poszczególnych częściach tego artykułu sformułowane zostały wnioski związane z funkcjami tej instytucji w prawie ochrony środowiska. W publikacji skupiliśmy także naszą uwagę na zasadniczych kwestiach dotyczących istoty pozwolenia emisyjnego. Przyświecała nam generalna myśl o konieczności zaprezentowania charakteru prawnego tego niezwykle ważnego instrumentu przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Założeniem publikacji było przede wszystkim bliższe naświetlenie węzłowej problematyki dotyczącej przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Potrzeby związane z rozwojem systemu prawa ochrony środowiska, a zwłaszcza patrzenia na te sprawy w kontekście badania charakteru prawnego jego najważniejszym instytucji oraz instrumentów prawnych, pokazują wyzwania, z którymi musi zmierzyć się współczesna refleksja prawnicza oraz praktyka.



BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., *Obowiązek zapobieżenia szkodzie podstawa i zakres*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Cieślak M., *Normy celowościowe i ich rola w procesie prawnym*, [w:] *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, pod red. M. Cieślaka Warszawa 1959.
- Czech E.K., *Rola pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w działaniach administracji publicznej*, [w:] E.K. Czech (red.), *Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe*, Warszawa 2006.
- Derecki J., *Promieniowanie jonizujące*, Warszawa 1975.
- Filipek J., *Prawo administracyjne instytucje ogólne*, Zakamycze 2001.
- Górski M. i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Górski M., *Ochrona jakości środowiska i prawo emisyjne*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Łuczak K., *Oplaty podwyższone za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia*, „Glosa” 2012, Nr 4.
- Maneli M., *O funkcjach państwa*, Warszawa 1962.
- Nowacki K., *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Studium prawnoporównawcze*, AUW 1993/1570, Prawo 227, Wrocław 1993.
- Piotrowski W., *Stosunek pracy*, Poznań 1977.
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Sanetra W., *Wina w odpowiedzialności pracowniczej*, AUW, 289 Prawo, Warszawa, Wrocław 1975.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980.



- Sommer J., *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- Szymański W., *Elementy nauki o promieniowaniu jądrowym dla kierunków Ochrony Środowiska*, Toruń 1999.
- Tomeczek J., Gradoń B., Rozpondek M., *Redukcja emisji zanieczyszczeń z procesów konwersji paliw i odpadów*, Gliwice 2009.
- Włodyka S., *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985.
- Zębek E., Szwejkowska M., *Pozwolenia i koncesje jako prawne instrumenty ochrony zasobów środowiska naturalnego*, „Prawo i Środowisko” 2007, Nr 4.
- Ziemiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.

Kontakt e-mail:

Pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl

