

Anna Barczak

A large, bold, yellow letter 'Q' is centered on a solid blue square background.A large, stylized yellow ampersand (&) is centered on a solid black square background.A large, bold, yellow letter 'A' is centered on a solid black square background.

**Ochrona  
środowiska**  
Organizacja i kontrola  
**przed  
egzaminem**

---

# Ochrona środowiska

## Organizacja i kontrola

# przed egzaminem

Anna Barczak

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

## LEGENDA



pytanie



wyjątek od zasad czy reguł / uwaga



najważniejsze informacje



norma prawna



niezbędna wiedza



literatura



zob. wcześniej opisane zagadnienia



orzecznictwo



uzupełnienie



przykład

# SPIS TREŚCI

4	WYKAZ SKRÓTÓW
11	SŁOWO WSTĘPNE
13	<b>ROZDZIAŁ I. Prawne aspekty organizacji ochrony środowiska. Podstawowe ustalenia terminologiczne</b>
13	1. Pojęcie środowiska, ochrony środowiska, ochrony przyrody
14	2. System prawny ochrony środowiska
19	3. Zasady ogólne prawa ochrony środowiska
30	4. Funkcje prawa w ochronie środowiska
33	5. Prawne formy działania administracji ochrony środowiska
39	<b>ROZDZIAŁ II. Organizacja ochrony środowiska w Unii Europejskiej</b>
39	1. Prawo środowiska Unii Europejskiej – zagadnienia podstawowe
45	2. Instytucje Unii Europejskiej w ochronie środowiska
52	<b>ROZDZIAŁ III. Organizacja ochrony środowiska w Polsce. Zagadnienia podstawowe</b>
52	1. Ochrona środowiska jako kompetencja władzy publicznej
55	2. System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska
58	3. Pojęcie i rodzaje organów ochrony środowiska. Pojęcie zadania i kompetencji
62	4. Cechy organizacji administracji ochrony środowiska
63	<b>ROZDZIAŁ IV. Organizacja administracji rządowej w ochronie środowiska w Polsce</b>
63	1. Organizacja rządowej administracji ochrony środowiska na poziomie centralnym
96	2. Organizacja rządowej administracji ochrony środowiska na poziomie terenowym

117	<b>ROZDZIAŁ V. Organizacja samorządowej administracji ochrony środowiska w Polsce</b>
117	1. Samorząd gminny w systemie ochrony środowiska
122	2. Samorząd powiatowy w systemie ochrony środowiska
126	3. Samorząd województwa w systemie ochrony środowiska
132	<b>ROZDZIAŁ VI. Instytucje ochrony środowiska w Polsce</b>
132	1. Państwowa Rada Ochrony Środowiska
134	2. Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko
137	3. Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
151	<b>ROZDZIAŁ VII. Udział społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska w Polsce</b>
151	1. Udział społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska
159	2. Zasady udziału organizacji ekologicznych w ochronie środowiska
162	3. Granice realizowania przez organizacje ekologiczne prawa do uczestniczenia w postępowaniu w interesie publicznym
169	<b>ROZDZIAŁ VIII. Kontrola środowiskowa</b>
169	1. Pojęcie kontroli środowiskowej
170	2. System kontroli środowiskowej
170	3. Rodzaje i kryteria kontroli środowiskowej
172	4. Cechy kontroli środowiskowej
175	5. Kontrola sądowa administracji ochrony środowiska
182	6. Kontrola pozasądowa administracji ochrony środowiska
198	7. Kontrola wewnętrzna administracji ochrony środowiska
202	8. Kontrola sprawowana przez administrację ochrony środowiska
206	<b>ROZDZIAŁ IX. Odpowiedzialność prawna administracji ochrony środowiska</b>
206	1. Definicja odpowiedzialności prawnej
209	2. Odpowiedzialność za działania legalne i nielegalne

210	3. Odpowiedzialność za bezczynność organu ochrony środowiska
212	4. Odpowiedzialność odszkodowawcza organu ochrony środowiska
216	<b>WYKAZ WYBRANEJ LITERATURY</b>

# SŁOWO WSTĘPNE

Niniejsza książka, mająca w istocie charakter podręcznika, obejmuje tematykę organizacji ochrony środowiska w Polsce. Jest to przykład nowego sposobu przedstawienia zagadnień jej dotyczących, gdyż została przyjęta metoda, że problemy prawne przedstawiono na tle konkretnie sformułowanego pytania.

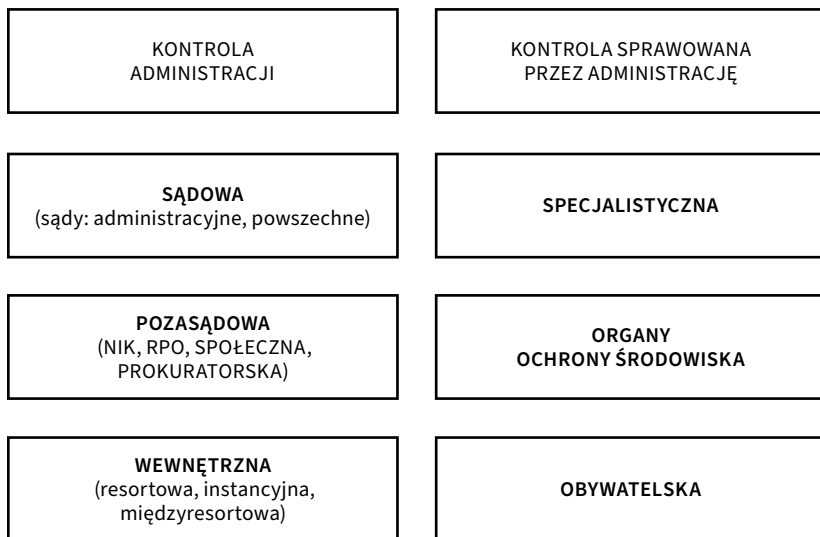
Na całość opracowania składają się następujące kwestie: podstawy prawne organizacji ochrony środowiska, organizacja ochrony środowiska w Unii Europejskiej, organizacja ochrony środowiska w Polsce, w tym administracji rządowej i samorządowej, instytucje ochrony środowiska, udział społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska, kontrola środowiskowa oraz odpowiedzialność prawna administracji ochrony środowiska. Zagadnienia te uzupełniają wykazy skrótów i wybranej literatury.

Podręcznik został napisany z myślą o szerokim kręgu odbiorców. Publikacja kierowana jest przede wszystkim do studentów prawa i administracji, a także studentów innych kierunków (np. zarządzania sprawami środowiska) oraz przedstawicieli władzy publicznej, podmiotów korzystających ze środowiska i innych osób, zainteresowanych prawnymi podstawami ochrony środowiska w zakresie prawnych aspektów zarządzania środowiskiem.

Anna Barczak

Podręcznik uwzględnia stan prawny na dzień 1.01.2023 r.

## 2. System kontroli środowiskowej



## 3. Rodzaje i kryteria kontroli środowiskowej



**Jakie wyróżniamy rodzaje kontroli?**

Dokonując klasyfikacji kontroli środowiskowej, możemy wziąć pod uwagę różnorodne kryteria.

KRYTERIUM	RODZAJE KONTROLI
moment, w którym kontrola jest wykonywana	wstępna
	faktyczna
	następna



z czyjej inicjatywy kontrola jest realizowana	na wniosek
	z urzędu
tryb kontrolowania	planowa
	pozaplanowa (doraźna)
zasięg kontroli	nieograniczona (zupetna)
	ograniczona (fragmentaryczna)
zakres kontroli	kompleksowa (generalna)
	problemowa (odcinkowa)
usytuowanie organu kontroli	zewnątrzna
	wewnętrzna
charakter organu kontroli	społeczna
	zawodowa



W zakresie kontroli środowiskowej na szczególną uwagę zasługuje podział kontroli z uwagi na jej zakres. Ważna jest bowiem kontrola kompleksowa, realizująca naczelną zasadę prawa ochrony środowiska, jaką jest zasada kompleksowości. Wyznacza ona zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli.



**Jakie są kryteria stosowane przy kontroli środowiskowej?**

Do najczęściej spotykanych kryteriów kontroli środowiskowej należą:

- ▶ zagrożenie życia i zdrowia ludzi,
- ▶ względy ochrony środowiska,
- ▶ wymogi bezpieczeństwa,
- ▶ zapewnienie pomiarów jakości ochrony środowiska,
- ▶ zapewnienie standardów emisyjnych,
- ▶ zapewnienie standardów jakości środowiska,
- ▶ zapewnienie najlepszych dostępnych technik.

Trzeba mieć jednak na uwadze, że nie są to wyczerpujące mierniki, albowiem można spotkać jeszcze inne, wynikające z przepisów sektorowych prawa ochrony środowiska. Należy wziąć pod uwagę również kryteria wynikające z prawa administracyjnego, tj. kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

## 4. Cechy kontroli środowiskowej



Kontrola środowiskowa jest instytucją stosunkowo nową na tle innych kontroli, ze względu na to, że Prawo ochrony środowiska jest jednym z najmłodszych kierunków regulacji prawnej (dynamika rozwoju tej dyscypliny rozpoczęła się dopiero pod koniec lat 60. i na początku lat 70. ubiegłego wieku).



Ustawodawca, tworząc rozwiązania prawne w zakresie ochrony środowiska, przede wszystkim wzorował się na istniejących już instytucjach prawnych innych dziedzin prawa, z naciskiem na prawo administracyjne. Dlatego też Prawo ochrony środowiska można potraktować jako nauką interdyscyplinarną.



Kontrola środowiskowa, jak każda inna kontrola w zakresie przestrzegania właściwych dla niej przepisów, powinna posiadać odpowiednie cechy. Ich celem jest dążenie do uniknięcia teoretycznych i praktycznych problemów kontroli, których jest więcej niż problemów działalności kontrolowanej.



Badania większości obowiązujących aktów prawnych o różnej mocy prawnej (ustawy, rozporządzenia), doktryny i innych źródeł, pozwalają stwierdzić, że cechy typowe kontroli środowiskowej oparte są na określonych kryteriach. Na uwagę zasługują dwa podziały.

- ▶ Na podstawie kryterium charakteru mogą to być cechy pozytywne i negatywne.
- ▶ Ze względu na czas trwania mogą to być cechy już istniejące i postulatywne.

Nie są to klasyfikacje samoistne, albowiem wzajemnie się one przenikają.

W obrębie cech znamiennej kontroli środowiskowej, bez przyporządkowywania ich do określonych kryteriów, należy zwrócić uwagę na to, że:

- 1) dalekosiężne tendencje ochrony środowiska modyfikowane przez organizacyjne, materialne i finansowe możliwości państwa wpływają na jakość kontroli środowiskowej; globalne pogorszenie finansowych możliwości państwa hamują inwestycje służące technicznej obsłudze kontrolerów;
- 2) działania kontrolne determinowane są planami i programami, mającymi różną moc prawną; są to akty powszechnie obowiązujące (np. programy ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko) oraz akty wewnętrznie obowiązujące (np. gminne programy ochrony środowiska);
- 3) wprowadzane regulacje ochronne nie powinny doprowadzić do rozrostu kontroli środowiskowej; istotnym, a zarazem najważniejszym kryterium brany przez ustawodawcę pod uwagę powinno być to, że rozrost kontroli musi być uważany za niezbędny wszędzie tam, gdzie jest równoznaczny z polepszeniem stanu środowiska lub z zatrzymaniem procesu jego pogarszania; rozrost kontroli jest dopuszczalny przy kontroli społecznej;
- 4) regulacje prawne niekiedy zbyt późno obejmują swoim zakresem ochronne dziedziny działania, dotychczas niepodlegające kontroli; *de lege ferenda* ustawodawca winien być bardziej czujnym; jest to cecha bynajmniej nie nierealna;
- 5) nowe wymogi ustawowe w zakresie ochrony środowiska są bardzo reżimowe, ich respektowanie musi być zintegrowane;
- 6) wzmocniona jest pozycja prawna organizacji ekologicznych, które w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa w zakresie ochrony środowiska występują na prawach strony; słabsza jest natomiast rola społeczeństwa, które może wystąpić jedynie w formie uwag i wniosków co do projektu (zmiany) dokumentu lub projektu (zmiany) decyzji administracyjnej z zakresu ochrony środowiska;

- 7) kontrola środowiskowa w zakresie obowiązków powstających z mocy prawa powoduje, że kontrolujący nie zawsze ma wartość dominującą;
- 8) kontrola środowiskowa powinna być przede wszystkim kontrolą kompleksową; kontroli jednostkowej należy przypisać marginalne znaczenie, powinna ona mieć jedynie rolę kontroli wstępnej, dlatego też rośnie rola kontroli wstępnej i faktycznej;
- 9) niepomiarne wzmacnia się pozycja prawna Inspekcji Ochrony Środowiska, zwłaszcza jej poziomu terenowego w postaci wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska;
- 10) kontrola najważniejszych prawnych form działania w zakresie ochrony środowiska (aktów normatywnych i aktów administracyjnych) jest coraz skuteczniejsza;
- 11) kontrola środowiskowa powinna badać nie tylko niedostateczność ochrony podejmowanej przez kontrolowanego, lecz także wszystkie uwarunkowania formułowane wobec tego podmiotu z zewnątrz;
- 12) kontrola środowiskowa ujmowana jest zarówno od strony jej organizowania, jak i od strony skutków jej niedoskonałości; o ile ta pierwsza kontrola cechuje się głównie twórczością, jest inicjująca i organizująca, o tyle druga ma głównie charakter policyjny; cechy te powodują, że skala trudności w podejmowaniu kontroli i jej egzekucji jest tu nierówna, przez co może wpływać na efektywność kontroli;
- 13) kontrola środowiskowa wykorzystuje instrumenty prawne charakterystyczne dla innych gałęzi prawa – konstytucyjnego, administracyjnego, cywilnego i karnego; nadto ma swój specyficzny przedmiot regulacji oraz silne umocowanie w naukach przyrodniczych;
- 14) w centrum zainteresowania kontroli środowiskowej leży środowisko i jego ochrona, co powoduje, że wszelkie uregulowania są temu podporządkowane;
- 15) kontrola środowiskowa charakteryzuje się szerokim kręgiem adresatów, co wynika m.in. ze swoistych cech ochrony środowiska jako podstawowej funkcji państwa, której zadania nie mogą być

skutecznie rozwiązywane tylko przez wydzieloną część aparatu państwowego; ze względu na różnorodne aspekty współczesnych problemów ochrony środowiska (ekologiczne, ekonomiczne, sanitarne, dydaktyczno-wychowawcze, zachowawcze – w trosce o zachowanie dziedzictwa kulturowego i naturalnego, moralne, technologiczne, techniczno-organizacyjne i in.), występujących w różnej skali (lokalnej, regionalnej, ogólnokrajowej, unijnej, międzynarodowej i globalnej) w ich rozwiązywanie zaangażowane musi być całe państwo, w tym także organy kontroli wewnętrznej administracji i organy kontroli niezawisłej od administracji;

- 16) kontrola środowiskowa powinna dostrzegać znaczenie etyki (tzw. ekoetyki czy etyki środowiskowej); kontrola etyczna powinna wynikać z sumienia człowieka i pochodzić z jego wnętrza; w odróżnieniu od ochrony etycznej pochodzącej „z wewnątrz”, ochrona prawna, a ma ona miejsce wówczas, kiedy mamy do czynienia z określonym przez ustawodawcę zespołem norm prawnych chroniącym środowisko, przychodzi „od zewnątrz”; limitowany jest prymat człowieka nad przyrodą.

## 5. Kontrola sądowa administracji ochrony środowiska



**Czym jest kontrola sądowa?**

Kontrola sądowa działania administracji stanowi tradycyjną formę ochrony przedmiotowego porządku prawnego i ochrony publicznych praw podmiotowych – przede wszystkim w stosunkach pomiędzy administracją ochrony środowiska a obywatelami.



**Przez jakie podmioty sprawowana jest kontrola sądowa?**

Kontrola sądowa jest sprawowana – bezpośrednio lub pośrednio – przez wyodrębnione sądy administracyjne i sądy powszechne.

**Q**

**Co odróżnia sądownictwo administracyjne od sądownictwa powszechnego?**

Sądownictwo administracyjne odróżnia od sądownictwa powszechnego jego cel. Jest nim kontrola aktów i działań (czynności) organów administracji, dokonywana z punktu widzenia zgodności z prawem. Sądy administracyjne badają wyłącznie aspekty prawne działania administracji.

Kasacyjny model orzecznictwa sądów administracyjnych określa zakres i charakter sprawowanej przez nie kontroli, wyklucza możliwość sprawowania administracji czy jej zastępowania poprzez merytoryczne orzekanie.

**\***

**Model kontroli sądowej administracji sprawowanej przez sądy powszechne opiera się na zasadzie, że sądy te mają kompetencje do rozpatrywania sprawy merytorycznej i orzekania co do jej istoty.**

**Q**

**Jakie wyróżniamy instancje sądownictwa administracyjnego?**

Sądownictwo administracyjne jest dwuinstancyjne. Sądami administracyjnymi są:

- ▶ Naczelny Sąd Administracyjny (NSA),
- ▶ wojewódzkie sądy administracyjne (WSA), tworzone dla jednego województwa lub dla większej liczby województw.

Sędziowie sądów administracyjnych są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom. Sędziów tych powołuje Prezydent RP.

**Q**

**Jaka jest funkcja sądów administracyjnych i kryteria kontroli?**

**§**

**Art. 1 u.u.s.a.** – sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej (§ 1).

Stan prawny na 1 stycznia 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Aneta Kaźmierska-Patrzyzna, prof. UŁ

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt graficzny

Wojtek Janikowski

prawoLubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegała przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

Polska Izba Książek

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-320-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: [PL-ksiazki@wolterskluwer.com](mailto:PL-ksiazki@wolterskluwer.com)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Książka omawia zagadnienia z zakresu ochrony środowiska – jego organizacji i kontroli – w przystępnej formie pytań i odpowiedzi, które najczęściej pojawiają się na egzaminach z tego przedmiotu. Jest to nowoczesny niezbędny do nauki i powtórki materiał – czytelnik uczy się poprzez formułowanie odpowiedzi na pytania i ich porównanie z tymi, które znajdują się w książce.

Publikacja obejmuje ponadto zestaw schematów i tabel, które również porządkują i ułatwiają przyswajanie informacji. Zastosowanie takiej formy angażuje czytelnika, który aktywnie zdobywa i weryfikuje swoją wiedzę. Informacje zgłębiane za pośrednictwem aktywnej nauki są lepiej zapamiętywane i utrwalane niż poprzez wielokrotne czytanie przepisów kodeksu.

Publikacja w szczególności przeznaczona jest dla studentów i aplikantów. Będzie ona również pomocna pracownikom naukowym, którzy mogą ją wykorzystać jako materiały do ćwiczeń.

**Anna Barczak** – doktor habilitowana nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Szczecińskiego; autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska, zwłaszcza dotyczących aspektów działalności samorządu terytorialnego w ochronie środowiska, w tym: *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006; *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013; *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015 (współautorstwo); *Oceny oddziaływania na środowisko w polskim prawie ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018 (współautorstwo); *Uchwały rady gminy w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Wzory z komentarzem*, Warszawa 2019 (współautorstwo); *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.



9 788383 283203 W01P01

ISBN 978-83-8328-320-3



9 788383 283203

49 zł (w tym 5% VAT)

Zamówienia:  
infolinia 801 04 45 45  
zamowienia@wolterskluwer.pl  
www.profinfo.pl

Kup e-book i czytaj  
w aplikacji Smarteca

