

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Zagadnienia podstawowe

Błażej Wierzbowski
Bartosz Rakoczy

SERIA AKADEMICKA

6. WYDANIE

PRAWO OCHRONY ŚRODOWISKA

Zagadnienia podstawowe

Błażej Wierzbowski
Bartosz Rakoczy

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA AKADEMICKA

6. WYDANIE

Stan prawny na 15 września 2015 r.

Wydawca
Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Joanna Ośka

Łamanie
Fotoedytor

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał 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.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9406-2
6. wydanie

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Przedmowa	13
Część pierwsza	
Wprowadzenie do prawa ochrony środowiska	
ROZDZIAŁ I. Zagadnienia wstępne	15
1. Pojęcie środowiska	15
2. Pojęcie ochrony środowiska	18
3. Pojęcie prawa ochrony środowiska i jego miejsce w systemie prawa polskiego	21
4. Rys historyczny prawnych regulacji ochrony środowiska	26
ROZDZIAŁ II. Źródła prawa ochrony środowiska	29
1. Uwagi ogólne	29
2. Konstytucja RP	30
3. Umowy międzynarodowe	33
4. Ustawa	34
5. Rozporządzenia	37
6. Akty prawa miejscowego	39
ROZDZIAŁ III. Prawnomiędzynarodowa problematyka ochrony środowiska	41
1. Uwagi ogólne	41
2. Zasada zrównoważonego rozwoju	43
3. Ochrona przyrody	45
4. Ochrona środowiska morskiego	46
5. Międzynarodowy obrót odpadami	48
6. Ochrona atmosfery	49

ROZDZIAŁ IV. Ochrona środowiska w prawie europejskim	54
1. Pojęcie prawa europejskiego i jego źródła	54
1.1. Rozporządzenia	55
1.2. Dyrektywy	55
1.3. Decyzje	56
2. Organy Unii Europejskiej	57
3. Podstawowe wiadomości dotyczące ochrony środowiska w Unii Europejskiej	59
3.1. Ochrona przyrody	60
3.2. Gospodarowanie odpadami	60
3.3. Ochrona powietrza	62
3.4. Ochrona wód	64
3.5. Ochrona przed hałasem	66
ROZDZIAŁ V. Środki prawnofinansowe ochrony środowiska	69
1. Opłata za korzystanie ze środowiska	69
2. Administracyjna kara pieniężna	72
3. Zróżnicowanie podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska	76
4. Opłata eksploatacyjna w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze	78
5. Opłaty: depozytowa i produktowa	80
6. Opłaty za usuwanie drzew i krzewów w ustawie o ochronie przyrody	80
7. Opłaty i należności w ustawie – Prawo wodne	81
8. Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej	82
ROZDZIAŁ VI. Zasady prawa ochrony środowiska	91
1. Pojęcie zasad prawnych i ich znaczenie w prawie ochrony środowiska	91
2. Zasada korzystania ze środowiska	92
3. Zasada kompleksowości	94
4. Zasada prewencji i przezorności	95
5. Zasada „zanieczyszczający płaci”	97
6. Zasada planowości	99
7. Zasada prawa do informacji o środowisku	100
8. Zasada uczestnictwa społeczeństwa w postępowaniach w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska	102
9. Zasada obowiązku stosowania metodyk referencyjnych	103

Część druga
Podstawowe instytucje prawa ochrony środowiska

ROZDZIAŁ VII. Odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska	105
1. Zagadnienia ogólne	105
2. Odpowiedzialność cywilna	107
2.1. Rola i znaczenie odpowiedzialności cywilnej	107
2.2. Przesłanki odpowiedzialności cywilnej	108
3. Odpowiedzialność karna	111
4. Odpowiedzialność administracyjna	115
5. Odpowiedzialność według ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	118
ROZDZIAŁ VIII. Organy ochrony środowiska	120
1. Wprowadzenie	120
2. Organy jednostek samorządu terytorialnego	122
3. Wojewoda	126
4. Minister właściwy do spraw środowiska	127
5. Dyrektorzy ochrony środowiska	128
6. Inspektorzy ochrony środowiska	131
7. Państwowa Rada Ochrony Środowiska	133
8. Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko	134
ROZDZIAŁ IX. Pozwolenie na korzystanie ze środowiska	136
1. Pojęcie i wiadomości podstawowe	136
2. Pozwolenie zintegrowane	140
3. Szczególne rozwiązania proceduralne	146
4. Cofanie i ograniczanie pozwoleń	149
ROZDZIAŁ X. Państwowy monitoring środowiska	153
1. Wprowadzenie	153
2. Pojęcie i funkcja państwowego monitoringu środowiska	154
3. Organizacja państwowego monitoringu środowiska	155
4. Gromadzenie i przetwarzanie informacji	156
5. Rozpowszechnianie informacji	158

Część trzecia
Ochrona poszczególnych elementów środowiska

ROZDZIAŁ XI. Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji	163
1. Pojęcie zagospodarowania przestrzennego	163
2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	164
3. Planowanie przestrzenne w województwie	168
4. Planowanie przestrzenne na szczeblu kraju	170
5. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzja o warunkach zabudowy	171
6. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	174
7. Ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym	179
ROZDZIAŁ XII. Ochrona kopalin	182
1. Uwagi wprowadzające	182
2. Koncesja	183
3. Obszar górniczy i teren górniczy	185
4. Zakład górniczy i ruch tego zakładu	186
5. Likwidacja zakładu górniczego	188
6. Odpowiedzialność za szkody	189
7. Organy administracji geologicznej i państwowa służba geologiczna ...	190
8. Nadzór górniczy	193
ROZDZIAŁ XIII. Ochrona wód	196
1. Ochrona wód w ustawie – Prawo ochrony środowiska	196
2. Podział wód	197
3. Prawo własności wód	199
4. Cele ochrony wód	201
5. Organy administracji wodnej	203
6. Korzystanie z wód	207
7. Strefy i obszary ochronne	209
8. Planowanie w gospodarowaniu wodami	211
9. Pozwolenie wodnoprawne i kataster wodny	215
ROZDZIAŁ XIV. Ochrona zwierząt i roślin	222
1. Uwagi ogólne	222
2. Ochrona zwierząt	224
2.1. Zwierzęta domowe	224
2.2. Zwierzęta gospodarskie	225

2.3. Zwierzęta wykorzystywane do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych	226
2.4. Zwierzęta wolno żyjące	227
2.5. Transport zwierząt	227
2.6. Doświadczenia na zwierzętach i ich uśmiercanie	229
3. Ochrona zwierząt w prawie łowieckim	232
4. Ochrona roślin	233
5. Ochrona lasów	237
6. Rolnictwo ekologiczne	241

ROZDZIAŁ XV. Problematyka prawa emisyjnego

1. Uwagi ogólne	244
2. Ochrona powietrza	245
3. Ochrona warstwy ozonowej	249
4. Ochrona przed hałasem	252
5. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi	253
6. Ochrona przed promieniowaniem jonizującym	253

ROZDZIAŁ XVI. Problematyka ochrony przyrody

1. Uwagi ogólne	258
2. Formy ochrony przyrody	260
3. Obszary Natura 2000	270
4. Ochrona terenów zieleni i zadrzewień	274

Część czwarta

Gospodarowanie odpadami

ROZDZIAŁ XVII. Odpady i ich zagospodarowanie

1. Definicja odpadów i ich rodzaje	279
2. Zasady gospodarowania odpadami	281
3. Składowanie i magazynowanie odpadów	283
4. Obowiązki przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami	285
5. Recykling pojazdów wycofanych z eksploatacji i gospodarowanie zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym	294
6. Baterie i akumulatory	303

ROZDZIAŁ XVIII. Problematyka utrzymania czystości i porządku w gminach

1. Uwagi ogólne	307
-----------------------	-----

2. Zadania gminy i obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku	308
3. Zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków	318

Wykaz skrótów

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- pr. ochr. środow. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469)
- TFUE – Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) (dawniej TWE)
- u.i.o.ś. – ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 686 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. – 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.).

Przedmowa

Prawo ochrony środowiska jest obecnie jedną z najbardziej rozwijających się dyscyplin prawnych, choć nie może się poszczycić korzeniami sięgającymi tak daleko w głąb historii jak prawo cywilne. Zagrożenia dla środowiska, jakie obecnie występują, są jednakże tak znaczne, że stanowią silny bodziec dla ustawodawcy do podejmowania prawnej ochrony środowiska.

Problematyka podstaw ochrony środowiska już na dobre zagościła w programach zarówno studiów prawnych, administracyjnych, jak i ochrony środowiska. Motywuje to do opracowywania podręczników dla studentów w taki sposób, aby przedstawić podstawowe regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska bez analizy szczegółowych zagadnień. Inną przeszkodą, jaką napotykają autorzy podręczników, jest skomplikowany stan regulacji ochrony środowiska, a także nierozstrzygnięte jeszcze spory co do zakresu przedmiotowego prawa ochrony środowiska.

Wszystkie te elementy zaważyły także na treści niniejszego opracowania.

Podręcznik jest adresowany do studentów prawa, administracji oraz studentów ochrony środowiska. Autorom przyświecał jednak cel, aby osobom zajmującym się zawodowo ochroną środowiska i pracownikom administracji publicznej (rządowej i samorządowej) dostarczyć zbiór najważniejszych informacji o prawie ochrony środowiska, przy czym autorzy wykorzystali tu swoje doświadczenia pochodzące z praktyki zawodowej.

Podręcznik zawiera wyjaśnienie podstawowych pojęć, charakterystykę instytucji prawa ochrony środowiska oraz podstawową analizę

ochrony poszczególnych elementów przyrodniczych. Podzielony został na cztery części, z których pierwsza obejmuje zagadnienia podstawowe, druga – omówienie podstawowych instytucji prawa ochrony środowiska, trzecia – rozważania dotyczące ochrony podstawowych elementów przyrodniczych, część czwarta dotyczy natomiast problematyki gospodarowania odpadami.

Autorzy zdecydowali się na rozbięcie problematyki międzynarodowej ochrony środowiska na dwa rozdziały. Jeden z nich poświęcony jest prawu międzynarodowemu publicznemu, a drugi – prawu europejskiemu, jako bardzo istotnym regulacjom w ochronie środowiska.

Rozdział dotyczący prawa europejskiego obejmuje rozważania dotyczące podstaw tego prawa, roli organów Unii Europejskiej oraz podstawowych regulacji w zakresie ochrony środowiska. Materia tego rozdziału została w taki sposób skonstruowana, aby omówienia poszczególnych działów europejskiego prawa ochrony środowiska znalazły w znakomitej większości odpowiedniki w prawie polskim (np. ochrona przyrody, gospodarowanie odpadami, ochrona wód).

Przyjęty stan prawny opracowania – 15 września 2015 roku.

Część pierwsza

Wprowadzenie

do prawa ochrony środowiska

Rozdział I

Zagadnienia wstępne

1. Pojęcie środowiska

Pojęcie „środowisko” jest jednym z podstawowych terminów prawa ochrony środowiska. Znaczenie tego terminu wynika z faktu, że **środowisko jest przedmiotem ochrony prawnej**. Od tego zaś, jak będziemy pojmowali środowisko, zależy zakres ochrony prawnej. Ustalenie więc, co należy rozumieć przez ten termin, doprowadzi do określenia zakresu przedmiotowego prawa ochrony środowiska. **1**


W kształtowaniu pojęcia „środowisko” mają znaczenie nie tylko nauki prawne, ale także inne dyscypliny wiedzy naukowej. Można nawet stwierdzić, że nauki prawne korzystają z dorobku innych dyscyplin i nadają mu formę właściwą dla prawa, czyli formę przepisów.

Choć nauki prawne są jednymi z wielu dyscyplin naukowych, których przedmiotem jest ochrona środowiska, to nie sposób nie docenić ich wkładu w kształtowanie pojęcia „środowisko”. Definicja środowiska przyjęta w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.) wyznacza ramy prawnej ochrony środowiska. W tym miejscu należy zauważyć, że definicja przyjęta w tejże ustawie **nie jest jedyną definicją** tego pojęcia przyjętą we wszystkich dyscyplinach naukowych. Istnieje jednak tendencja do jego ujednoczenia w różnych dyscyplinach naukowych.

W zakresie nauk prawnych doktryna **początkowo** utożsamiała pojęcie środowiska z pojęciem środowiska przyrodniczego, z zasobami **2**

przyrody ożywionej i nieożywionej. **Z czasem** pojawiły się propozycje dołączenia do pojęcia środowiska przymiotnika „naturalne”. Proponowano także pojęcie „środowisko naturalne człowieka”, przez które rozumiano „ogół elementów naturalnych, tzn. elementów stworzonych przez naturę, ale w mniejszym lub większym stopniu przekształconych przez gospodarczą działalność człowieka, składających się w danym miejscu i czasie na warunki życia ludzkiego”¹.

- 3 Pierwszy raz ustawodawca przyjął legalną definicję środowiska w ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 2: „Środowiskiem w rozumieniu ustawy jest ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz i klimat, znajdujących się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształconych w wyniku działalności człowieka”².

 Obecnie legalna definicja środowiska zawarta jest w art. 3 pkt 39 pr. ochr. środ. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu przez pojęcie **środowisko** rozumie się „(...) **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**”.

W pierwszej części definicji ustawodawca wskazał, że środowiskiem jest ogół elementów przyrodniczych. Z powyższego wynika, że środowisko jest kategorią zbiorczą, na którą składają się poszczególne elementy. Jednak na środowisko składa się tylko pewna grupa elementów – elementy przyrodnicze.

- 4 Definicja ta obejmuje zarówno elementy przyrodnicze powstałe w sposób **pierwotny**, w wyniku działania samej natury, jak i te elementy, które też są **elementami przyrodniczymi**, ale przekształco-

¹ W. Brzeziński, *Ochrona prawa naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

² Odnośnie do kształtowania się poglądów na temat pojęcia środowisko zob. m.in. E. Samborska-Boć (w:) J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2005, s. 45–54.

nymi w wyniku działalności człowieka. Natomiast definicja ta nie obejmuje elementów przyrodniczych powstałych w wyniku działalności człowieka³.

? Pierwszą wątpliwością, jaką nasuwa analiza definicji środowiska, jest to, **co należy rozumieć przez pojęcie „ogół elementów przyrodniczych”**. Ustawodawca daje pewne wskazówki w dalszej części definicji – zawierającej przykładowe wyjaśnienie – wskazując, że chodzi o powierzchnię ziemi, powietrze, wody, krajobraz, klimat oraz kopaliny. Wylczenie to ma charakter przykładowy, a katalog elementów zaliczonych do „ogółu elementów przyrodniczych” nie jest katalogiem zamkniętym. 5

? Drugie pytanie, które wiąże się z definicją środowiska, dotyczy tego, **czy wobec literalnego brzmienia przepisu *człowiek, jego życie i zdrowie* też są przedmiotem regulacji prawa ochrony środowiska, czy też leżą poza prawem ochrony środowiska**.

Wykładnia językowa wynikająca z prawa ochrony środowiska prowadzi *prima facie* do wniosku, że życie i zdrowie człowieka **nie są objęte ochroną wynikającą z omawianego prawa**. Dokładniejsza analiza pozwala na stwierdzenie, że wyłączenie zdrowia i życia człowieka spod ochrony prawa ochrony środowiska jest **niewłaściwą** koncepcją. 6

Po pierwsze, należy wskazać, że niezależnie od poglądu opartego na podstawach aksjologicznych człowieka należy uznać za element przyrody, i to zarówno za jej ogniwo, jak i za tego, kto ma największy na nią wpływ.

Po drugie, współczesne prawo ochrony środowiska wywodzi się z koncepcji praw człowieka. W prawie międzynarodowym publicznym i w prawach człowieka pojawiło się pojęcie prawa człowieka do środowiska – i to czystego środowiska⁴. Ochrona środowiska ze względu na człowieka nabrała szczególnego znaczenia w związku z deklaracją sztokholmską z 1972 r.⁵. Obecnie koncepcja ta jest rozwijana, a znaczącą rolę odgrywa tu prawo europejskie.

³ Oczywiście pod warunkiem, że jest to w ogóle możliwe.

⁴ Na ten temat zob. szerzej m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001; G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001.

⁵ Na temat tej deklaracji zob. niżej.

Dr hab. Błażej Wierzbowski – nauczyciel akademicki (od 1968), kierownik Katedry Prawa Rolnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (1990–2006), kierownik Katedry Nauk Administracyjnych Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej (od 2007), sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku (1990–1993), sędzia Trybunału Konstytucyjnego (1993–1998), autor i współautor ponad 150 opracowań z zakresu prawa rzymskiego, cywilnego, administracyjnego, konstytucyjnego, rolnego oraz prawa ochrony środowiska.

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy – profesor Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji UMK, profesor Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Były członek Państwowej Rady Ochrony Przyrody, członek Regionalnej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko w Poznaniu, członek Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego, radca prawny. Autor wielu publikacji z zakresu prawa cywilnego, ochrony środowiska, komunalnego, wyznaniowego i kanonicznego.

Podręcznik *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe* zawiera zbiór najważniejszych informacji o prawie ochrony środowiska. W obecnym zaktualizowanym i uzupełnionym wydaniu przedstawiono najnowsze regulacje dotyczące m.in. problematyki handlu emisjami, ochrony warstwy ozonowej, gospodarki odpadami, jak również ochrony drzew i krzewów oraz krajobrazu. Uwzględniono też nową ustawę o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych.

Opracowanie składa się z czterech części. Część pierwsza obejmuje zagadnienia podstawowe, w tym problematykę ochrony środowiska w prawie europejskim. Część druga zawiera omówienie najistotniejszych instytucji prawa ochrony środowiska. Część trzecia przedstawia rozważania dotyczące ochrony głównych elementów przyrodniczych, czwarta zaś dotyczy materii gospodarowania odpadami.

Publikacja jest adresowana przede wszystkim do studentów prawa, administracji i ochrony środowiska, ale również do osób zajmujących się zawodowo ochroną środowiska oraz pracowników administracji publicznej.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL



LEX Student
— Prawa