

Paulina Jachimowicz-Jankowska

Uniwersytet Szczeciński
e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6061-1220



Recenzja książki Anny Barczak, *Ochrona środowiska. Organizacja i kontrola przed egzaminem*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2023, ss. 220

Przedmiotem zainteresowania Anny Barczak są zagadnienia z zakresu prawa ochrony środowiska – autorka zebrała i przedstawiła w swojej publikacji kompleksowy materiał z zakresu tej dziedziny. Recenzowana książka ma interesującą formułę – to pytania (i odpowiedzi) zadawane najczęściej podczas egzaminów z przedmiotu – ochrona środowiska.

Książka jest nowatorskim podręcznikiem, kompendium wiedzy, które można wykorzystać do nauki i powtórzenia materiału przed egzaminem – czytelnik zdobywa bowiem wiedzę, przygotowując odpowiedzi na konkretne pytania, które następnie może porównać z zamieszczonymi w tym opracowaniu (w kontekście opracowywanych zagadnień).

Wypada podkreślić, że Wydawnictwo Wolters Kluwer, którego nakładem ukazał się ten podręcznik, przekazując do rąk czytelnika niniejsze opracowanie – oferuje je w formie papierowej i elektronicznej. Natomiast wybór konkretnej formy zależy od samego odbiorcy.

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów, w których przedstawione zostały następujące zagadnienia: podstawy prawne organizacji ochrony środowiska, organizacja ochrony środowiska w Unii Europejskiej, organizacja ochrony środowiska w Polsce, z uwzględnieniem administracji rządowej i samorządowej, instytucje ochrony środowiska, udział społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska, kontrola środowiskowa oraz odpowiedzialność prawna administracji ochrony środowiska. Warto podkreślić, że po omówieniu poszczególnych zagadnień autorka podaje wykaz wykorzystanej literatury przedmiotu. Publikacja ma przejrzysty układ, dzięki zastosowaniu w poszczególnych rozdziałach stałych elementów: „pytanie”, „wyjątek od zasad czy reguł / uwaga”, „najważniejsze informacje”, „norma prawna”, „niezbędna wiedza”, „literatura”, „zobacz wcześniej opisane zagadnienia”, „orzecznictwo”, „uzupełnienie”, czy „przykład”.

W podręczniku zastosowano ponadto pogrubienia tekstu, dzięki czemu zwraca się uwagę czytelnika na szczególnie ważne kwestie. Podtrzymaniu uwagi odbiorcy służy także warstwa graficzna – zestaw schematów oraz tabele ilustrujące określone zagadnienia z zakresu ochrony

środowiska. Bez wątplenia przyjęcie takiej formuły porządkuje i pozwala na swobodne przyswojenie informacji i wiedzy będącej przedmiotem niniejszej książki.

Jak wynika ze *słowa wstępnego*:

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 (s. 11).

Warto bliżej przyjrzeć się treści poszczególnych rozdziałów, jak już wcześniej wspomniano jest ich dziewięć. Rozdział pierwszy – *Prawne aspekty organizacji ochrony środowiska. Podstawowe ustalenia terminologiczne*, składa się z pięciu podrozdziałów. Punktem wyjścia było przedstawienie *legalnych definicji* takich pojęć jak: środowisko, ochrona środowiska i ochrona przyrody. Następnie zaprezentowano *system prawny ochrony środowiska* z uwzględnieniem jego podziału na: międzynarodowe prawo środowiska, prawo środowiska Unii Europejskiej oraz krajowe prawo ochrony środowiska. Dalej poddano analizie *zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, do których zalicza się: zasadę zrównoważonego rozwoju, korzystania ze środowiska, kompleksowości ochrony środowiska, prewencji, przezorności, „zanieczyszczający płaci”, nadrzędności wymagań ochrony środowiska, ujednolicania, dostępu do informacji o środowisku, partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych. W równie ciekawy sposób omówiono *funkcje prawa w ochronie środowiska*, z uwzględnieniem m.in. funkcji: organizatorskiej, organizacyjnej i represyjnej, a także innych tego typu funkcji prawa. W ostatnim podrozdziale – *prawne formy działania administracji ochrony środowiska* – autorka odniosła się do aktów prawnych regulujących ich działanie – wskazała definicje, cele, kryterium klasyfikacji z podziałem na akty normatywne i akty administracyjne (ze zwróceniem uwagi na cechy charakterystyczne dla tych aktów). Adresat uzyskuje także niezbędne wiadomości dotyczące kwalifikowanego aktu administracyjnego w prawie ochrony środowiska (pozwolenie emisyjne, zezwolenie, koncesja górnicza). Poza tym ma okazję do zapoznania się z problematyką działań faktycznych, a także umów. Trzeba podkreślić, że rozdział pierwszy książki jest niezwykle cenny nie tylko z tego względu, że wprowadza w zagadnienia dotyczące prawnych aspektów organizacji ochrony środowiska, ale jest także świadectwem ogromnego nakładu pracy pomysłodawczyni tego dzieła. Autorka zawarła w nim bowiem wiele odniesień do dorobku doktryny w tym zakresie, wskazała szereg regulacji prawnych, najważniejszych informacji oraz niezbędnej wiedzy, a w ramach analizowanych zagadnień dokonano stosownych uzupełnień. Jak już wcześniej wspomniano treść rozdziału porządkują pytania i odpowiedzi oraz schematy i tabele pozwalające na utrwalenie nabytej wiedzy.

Rozdział drugi dotyczy *Organizacji ochrony środowiska w Unii Europejskiej*. W ramach *zagadnień podstawowych prawa środowiska Unii Europejskiej* autorka skoncentrowała się na przedstawieniu normatywnej definicji ochrony środowiska w aktach prawa pierwotnego oraz wtórnego Unii Europejskiej (UE). Następnie przedstawiła, w jaki sposób ewoluowało prawo UE, a także unijne cele i zasady polityki ochrony środowiska, zwracając także uwagę na kwestie dotyczące jej realizacji. Kolejnym zagadnieniem są instytucje Unii Europejskiej

w ochronie środowiska. Szczególny nacisk położyła autorka na charakterystykę następujących instytucji: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że przyswojenie a następnie weryfikacja wiedzy możliwa jest nie tylko dzięki poznaniu odpowiedzi na zadawane pytania – wspierana jest również przywołanymi normami prawnymi, prezentacjami najważniejszych informacji, licznymi uzupełnieniami i przykładami.

Rozdział trzeci *Organizacja ochrony środowiska w Polsce. Zagadnienia podstawowe* poświęcony został opisowi i analizie *ochrony środowiska jako kompetencji władzy publicznej*. W tym kontekście autorka przygotowała i zebrała materiał dotyczący roli jaką odgrywa władza publiczna w zakresie ochrony środowiska w myśl zapisów zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odniosła się także do rodzajów zadań administracji w dziedzinie ochrony środowiska. Kolejne zagadnienie – *system organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska* przedstawiony został z uwzględnieniem pojęcia organizacji ochrony środowiska oraz przedstawieniem graficznym (w ujęciu tabelarycznym) systemu publicznej organizacji ochrony środowiska z wyodrębnieniem administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie. W następnym podrozdziale omówiono *pojęcie i rodzaje organów ochrony środowiska*, przytoczono definicję normatywną samego organu administracji oraz organu ochrony środowiska w świetle przepisów prawa (wraz z graficzną prezentacją klasyfikacji organów ochrony środowiska, według odgrywanej roli, a także według charakteru kompetencji, terytorialnego zasięgu działania, struktury organu czy zakresu działania). W tym fragmencie czytelnik otrzymuje także usystematyzowane wiadomości dotyczące *pojęcia zadania i kompetencji* przyjęte w prakseologii i w nauce prawa w ujęciu wybranych stanowisk doktryny. Treść rozdziału trzeciego wzbogacona została o zbiór *cech organizacji administracji ochrony środowiska*. Problematykę przedstawiono, podobnie jak w poprzednich rozdziałach, w formule pytań i odpowiedzi.

Rozdział czwarty – *Organizacja administracji rządowej w ochronie środowiska w Polsce* jest zasadniczo najbardziej rozbudowaną częścią publikacji, co jest uzasadnione zakresem przedstawionego tu materiału. Czytelnik otrzymuje wyczerpującą wiedzę na temat *administracji ochrony środowiska na poziomie centralnym*. Zebrany materiał uzupełniono licznymi regulacjami prawnymi oraz interesującymi uzupełnieniami omawianej problematyki. Utrzymano formułę pytań i odpowiedzi dotyczącą zagadnień związanych z organami administracji centralnej, takimi jak: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Prezes Wód Polskich. W dalszej części zebrano zaś materiały dotyczące *organizacji rządowej administracji ochrony środowiska na poziomie terenowym*. Autorka w zajmujący sposób, na podstawie przeglądu literatury przedmiotu, wyboru unormowań prawnych, zbioru najważniejszych informacji i niezbędnej wiedzy przekazuje wiadomości z zakresu administracji rządowej w województwie, a także rządowej administracji zespolonej w województwie z dookreśleniem organu zajmującego się ochroną środowiska, czyli wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska. Treści dotyczące administracji terenowej dopełniają zagadnienia związane z niezespoloną administracją rządową,

ze szczególnym uwzględnieniem takich organów jak: dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, dyrektorzy urzędów morskich oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Odpowiedzi na pytania, w ramach interesujących czytelnika zagadnieniach, pozwalają natomiast na aktywną naukę oraz późniejszą jej weryfikację.

W rozdziale piątym – *Organizacja samorządowej administracji ochrony środowiska w Polsce* zebrany materiał edukacyjny podzielono, biorąc pod uwagę działalności jednostek samorządu terytorialnego. Z tego też względu opisano i poddano analizie *samorząd gminny w systemie ochrony środowiska*, kładąc szczególny nacisk na pojęcie gminy, określenie podmiotowości i samodzielności tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, a także omówienie struktury organów gminy, czyli rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zwrócono również uwagę na akty prawa miejscowego, w tym przepisy porządkowe przez te organy stanowione. W podobnej konwencji przedstawiono *samorząd powiatowy w systemie ochrony środowiska*, przy czym w tym wypadku zebrane materiały dotyczą rzecz jasna rady powiatu, zarządu powiatu i starosty. Treści dotyczące administracji samorządowej dopełniają zagadnienia dotyczące *samorządu województwa w systemie ochrony środowiska*. Autorka w przyjęty wcześniej i właściwy dla tego rozdziału sposób omawia bowiem kwestie dotyczące pojęcia samorządu województwa oraz jego podmiotowości i samodzielności. Prezentuje ponadto strukturę tej jednostki samorządu terytorialnego ze zwróceniem uwagi na jego organy, czyli sejmik województwa, zarządu województwa i marszałka województwa w ochronie środowiska, a także akty prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu województwa. Przytoczone normy prawne oraz zebrane w rzetelny sposób najważniejsze informacje składają się na niezbędną wiedzę będącą cennym i przydatnym materiałem do nauki przed egzaminem.

W rozdziale szóstym – *Instytucje ochrony środowiska w Polsce* przedstawiono strukturę instytucji powołanych do zajmowania się sprawami ochrony środowiska. Scharakteryzowano i poddano analizie: *Państwową Radę Ochrony Środowiska* jako organ doradczy i opiniodawczy ministra właściwego do spraw klimatu, *Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko* z wyróżnieniem podziału na Krajową Komisję do spraw Oddziaływania na Środowisko oraz Regionalną Komisję do spraw Oddziaływania na Środowisko. W ramach tego rozdziału przedstawiono także *fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej* z podziałem na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Rozdział siódmy poświęcono przedstawieniu *Udziału społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska w Polsce*. W pierwszej kolejności autorka zapoznaje czytelnika z problematyką *udziału społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska*. Starannie zebrane materiały dostarczają wiedzy na temat źródeł prawa międzynarodowego, unijnego i prawa wewnętrznego prawa ochrony środowiska regulujących sprawy udziału społeczeństwa. Formułowane pytania – i udzielane odpowiedzi – konstruowane są także pod kątem rodzaju postępowań w sprawach z zakresu ochrony środowiska, które mogą stać się udziałem społeczeństwa. Inne zagadnienia zajmujące czytelnika dotyczą ponadto form jakie przyjmuje udział społeczeństwa, zakresu podmiotowego, procedury i terminów dotyczących złożenia skarg i wniosków, praw i obowiązków spoczywających na organie administracji

prowadzącym postępowanie wymagające udziału społeczeństwa czy problematyki odnoszącej się do wydania decyzji administracyjnych w omawianych tego typu sprawach. Kolejna kwestia dotyczy *zasad udziału organizacji ekologicznych w ochronie środowiska*, autorka zwróciła szczególną uwagę na pojęcie i cechy organizacji ekologicznej, warunki udziału tych organizacji w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prawa organizacji ekologicznej biorącej udział w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji administracyjnej czy wreszcie podmioty mogące współdziałać z organami administracji w dziedzinie ochrony środowiska. Analizy dotyczące udziału społeczeństwa w ochronie środowiska dopełniają zagadnienia wyznaczające *granice realizowania przez organizacje ekologiczne prawa do uczestniczenia w postępowaniu w interesie publicznym*. W tym kontekście pomysłodawczyni podręcznika zadaje niezwykle ważne pytanie: „Czy aktualne regulacje prawne przewidują środki kontrolno-nadzorcze czy też inne instrumenty prawne stosowane wobec organizacji ekologicznych nadużywających swych praw?” (s. 162). Dalsza lektura pozwala na udzielenie rzeczowych odpowiedzi, a także kieruje uwagę czytelnika na inne przepisy prawne normujące działalność samych organizacji ekologicznych, w ramach których pomocnicze znaczenie mają przepisy ogólne dotyczące stowarzyszeń i fundacji. Niezwykle pomocne w usystematyzowaniu przekazanej wiedzy dotyczącej udziału społeczeństwa w systemie organizacyjnym ochrony środowiska w Polsce okazują się schematy i grafiki w przystępny sposób obrazujące omówione zagadnienia.

Rozdział ósmy zatytułowano *Kontrola środowiskowa*. Ten fragment książki jest najbardziej rozbudowany. Autorka w sposób wnikliwy, a zarazem zrozumiały, biorąc także pod uwagę praktyczne rozwiązania, wprowadza w zagadnienia złożonego problemu kontroli. W ramach *pojęcia kontroli środowiskowej* przedstawiła definicję doktrynalną tego pojęcia ze wskazaniem na brak definicji normatywnej. Aktualny *system kontroli środowiskowej* pokazano w formie schematu. Omówiono także szczegółowo poszczególne elementy systemu. Niebywale ciekawie ujęto także *rodzaje i kryteria kontroli środowiskowej*. Otóż, poza niezbędną wiedzą z tego zakresu, umieszczono także tabelę obrazującą kryterium i rodzaje kontroli. W kolejnym podrozdziale scharakteryzowano *cechy kontroli środowiskowej*. Adresat podręcznika otrzymuje niezbędną wiedzę na temat genezy kontroli środowiskowej. Co więcej, zwraca się uwagę, że: „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” (s. 172). W dalszej części wyliczono cechy tego typu kontroli z uwzględnieniem jej podziału na podstawie kryterium charakteru (cechy pozytywne i negatywne), a także ze względu na czas trwania (cechy już istniejące i postulatywne). Jak już wcześniej zasygnalizowano kolejne treści rozdziału ósmego wypełniają przedstawione charakterystyki poszczególnych typów/rodzajów kontroli składających się na zobrazowany w formie– schematu system kontroli środowiskowej. Autorka poddaje analizie *kontrolę sądową administracji ochrony środowiska*, w tym celu podaje czytelnikowi szereg najważniejszych informacji oraz licznych regulacji prawnych. Nie brakuje tutaj także wskazań na wyjątki od zasad czy reguł. Następne zagadnienie dotyczy *kontroli pozasądowej administracji ochrony środowiska*, w ramach której kontrolę sprawowaną przez Najwyższą

Izbę Kontroli (NIK) (z pokazaniem w formie schematu etapów postępowania kontrolnego NIK) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedmiotem kontroli pozasądowej jest ponadto kontrola społeczna będąca elementem kontroli zewnętrznej uzupełniającej system instytucji państwowych tej kontroli, a także kontrola prokuratorska. Szeroki wybór regulacji prawnych oraz zabrane w jednym miejscu najważniejsze informacje, uzupełnienia i pokazane wyjątki od zasad czy reguł bez wątpienia pozwolą czytelnikowi na doskonałe przyswojenie materiału oraz udzielenie właściwych odpowiedzi na zadane w podręczniku pytania. W książce odniesiono się również do problemu *kontroli wewnętrznej administracji ochrony środowiska* z wyjaśnieniem samego pojęcia tego typu kontroli, a także wyróżnieniem i charakterystyką rodzajów kontroli wewnętrznej. Dobór literatury przedmiotu oraz unormowań prawnych w tym zakresie, przekazanie niezbędnej wiedzy, przejrzysta grafika oraz zwrócenie uwagi na wyjątki od zasad czy reguł stanowią gwarancję prawidłowej odpowiedzi na zadane pytania. W opracowaniu zwrócono również uwagę na *kontrolę sprawowaną przez administrację ochrony środowiska*. Autorka odniosła się tu do typologii podmiotów przeprowadzających tego typu kontrolę wraz z omówieniem roli inspekcji specjalnych w zakresie kontroli specjalistycznej i wskazaniem organów administracji ochrony środowiska właściwych w zakresie kontroli środowiskowej, a także pokazaniem w formie praktycznych przykładów, bazując na przytoczonych regulacjach prawnych, wzajemnych powiązań występujących pomiędzy podmiotami kontrolującymi. W kontekście kontroli sprawowanej przez administrację ochrony środowiska nie brakuje również ogólnego schematu obrazującego kontrolę środowiskową prowadzoną przez organy kontrolujące. Starania autorki, mające na celu przekazanie wiedzy na temat zagadnienia kontroli środowiskowej, podkreślają naukową wartość niniejszej książki.

Rozdział dziewiąty, ostatni, dotyczy *Odpowiedzialności prawnej administracji ochrony środowiska*. Zamyka on całość zebranego materiału edukacyjnego. Autorka na początku rozdziału podaje *definicję odpowiedzialności prawnej*. Znajduje się tu także odniesienie do wykonywania określonego obowiązku związanego z odpowiedzialnością prawną. Materiał edukacyjny usystematyzowany w ramach pytań i odpowiedzi obejmuje ponadto elementy odpowiedzialności prawnej oraz wskazanie, w jakich płaszczyznach pojawia się odpowiedzialność administracji w ochronie środowiska. Kolejne zagadnienie to *odpowiedzialność za działania legalne i nielegalne*. Problematykę tę omówiono na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz wyliczenia regulacji prawnych w tym zakresie. Następną kwestią jest *odpowiedzialność za bezczynność organu ochrony środowiska*. W tym kontekście wyjaśniono pojęcie bezczynności organu administracji publicznej, wskazano naruszane zasady przez bezczynność, obszary działania administracji ochrony środowiska, w jakich może ona występować czy wreszcie odniesiono się do podstawy odpowiedzialności z wyróżnieniem stanu bezprawnej bezczynności. Ostatni podrozdział dotyczy zaś *odpowiedzialności odszkodowawczej organu ochrony środowiska*. Czytelnik znajdzie tu, w materiale zgromadzonym w ramach pytań i odpowiedzi, wybór unormowań prawnych wywodzących się z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeksu cywilnego czy źródeł regulujących odpowiedzialność majątkową funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Niezwykle pomocne w aktywnej nauce jest także wskazanie na znajomość drogi dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w ochronie środowiska.

W publikacji zamieszczono ponadto wykaz, do którego należą: (1) znajdujący się na początku opracowania wykaz skrótów uwzględniający (a) akty prawne oraz (b) organy i instytucje, a także (2) wybraną literaturę przedmiotu.

Recenzowana monografia, jak już wcześniej wskazano, jest podręcznikiem kierowanym do ścisłego kręgu adresatów, mimo to może okazać się przydatna dla każdego, kto interesuje się problematyką organizacji i kontroli ochrony środowiska. Bez wątplenia lektura ta jest naukową ucztą, podczas której czytelnik delektuje się skarbnicą wiedzy, przedstawioną przez autorkę w sposób przejrzysty i zrozumiały. Logika i precyzja wypowiedzi, skrupulatność opracowania zebranego materiału, dbałość o estetykę, to cechy, dzięki którym trudna problematyka została przekazana w prosty i zrozumiały sposób – co zasługuje na najwyższe uznanie. W tym kontekście z niecierpliwością należy oczekiwać kolejnych publikacji Anny Barczak.

CYTOWANIE

Paulina Jachimowicz-Jankowska, *Recenzja książki Anny Barczak Ochrona środowiska. Organizacja i kontrola (przed egzaminem)*, *Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2023*, ss. 220, *Studia Administracyjne* 2(18)/2023, 73–79, DOI: 10.18276/sa.2023.18-06.