

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji

Studia **P**rawnoustrojowe

37



Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

KOMITET REDAKCYJNY

Małgorzata Szwejkowska (redaktor naczelna)
Beata Pachuca-Smulska, Elżbieta Zębek (zastępcy)
Kacper Milkowski (sekretarz)

RADA NAUKOWA

Jaime Bonet Navarro, Janina Ciechanowicz-McLean, Gaetano Dammacco,
Przemysław Dąbrowski, Jarosław Dobkowski, Burduli Irakli, Mariola Lemonnier,
Dorota Lis-Staranowicz, Maria LoGiaccio, Piotr Majer, Agnieszka Malarewicz-Jakubów,
Elena Safranowa, Myriam Senn, Bronisław Sitek, Bogusław Sygit,
Renata Świrgoń-Skok, Sebastiano Tafaro

REDAKCJA WYDAWNICZA

Elżbieta Pietraszkiewicz

PROJEKT OKŁADKI

Maria Fafińska

SKŁAD I ŁAMANIE

Marian Rutkiewicz

ADRES REDAKCJI

Wydział Prawa i Administracji UWM
10-702 Olsztyn, ul. Warszawska 98
tel. 89 524 64 31, fax 89 535 15 97

Lista recenzentów zostanie zamieszczona
w ostatnim numerze danego roku

PL ISSN 1644-0412

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2017

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład: 100 egz.; ark. wyd. 15,3; ark. druk. 13
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 57

Spis treści

Słowo wstępne (<i>Janina Ciechanowicz-McLean</i>)	5
---	---

ARTYKUŁY

Janina Ciechanowicz-McLean , Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu	7
Bartosz Rakoczy , Pojęcie środowiska w prawie polskim i prawie włoskim. <i>Aspekty komparatystyczne</i>	25
Anna Lichosik , System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jako element polityki klimatycznej Unii Europejskiej	41
Magdalena Michalak , Zasada przezroczności w Unii Europejskiej – hamulec postępu czy najbardziej racjonalna droga?	45
Anna Fogel , Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni	57
Diana Trzcińska , Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia	69
Dorota Wilkowska-Kołąkowska , Udział jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków	85
Tomasz Bojar-Fijałkowski , O wycofywaniu się państwa z aktywności w sferze ochrony środowiska i gospodarki komunalnej	101
Joanna Sylwia Kierzkowska , System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu	115
Monika Zakrzewska , Wybrane instrumenty prawne ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi	129
Anna Haładyj, Jacek Trzewik , Lokalizacja pni pszczelich na tle regulacji prawa administracyjnego i prawa cywilnego	145
Elżbieta Zębek, Małgorzata Szwejkowska, Wojciech Truszkowski , Food safety systems and criminal law provisions in Poland in compliance with EU law	177
Dominika Wetoszka , Przejawy „actio in rem” a odpowiedzialność ze statku w polskim prawie morskim	187

SPRAWOZDANIA

Tomasz Bojar-Fijałkowski , Sprawozdanie z Porównawczej Konferencji Naukowej Prawa Publicznego w Costa Calma w Hiszpanii	203
---	-----

Słowo wstępne

Oddajemy do rąk Czytelników tom „Studiów Prawnoustrojowych” wprowadzający do wiedzy o prawie publicznym w Polsce, Hiszpanii, we Włoszech i w całej Europie. Treść artykułów w nim zawartych pomoże Państwu zapoznać się z wiedzą w tym zakresie wynikającą z prawa polskiego, unijnego i międzynarodowego na początku XXI wieku.

Dychotomiczny podział całego prawa na publiczne i prywatne wynika z tradycji sięgającej starożytnego Rzymu. W III w. n.e. Ulpian pisał, że prawem publicznym jest to, które dotyczy ustroju prawa rzymskiego, prywatnym zaś to odnoszące się do korzyści jednostek. Ten podział utrzymał się do dziś i ma w praktyce duże znaczenie. Prawo publiczne ma na celu organizację relacji państwa i jego organów ze społeczeństwem, zaś prawo prywatne – unormowanie stosunków między ludźmi i organizacjami. Do tego pierwszego zalicza się prawo konstytucyjne, administracyjne, prawo ochrony środowiska, karne, finansowe, prawo międzynarodowe publiczne, prawo gospodarcze publiczne. Ponadto wyraźnie należy wskazać, że prawo morskie, prawo pracy czy prawo rolne oprócz regulacji prywatnoprawnych zawierają również regulacje publicznoprawne.

W artykułach poruszano wiele zagadnień z zakresu prawa publicznego, dotyczących m.in. ochrony środowiska, kompetencji i zadań samorządu terytorialnego, informacji przestrzennej, ochrony klimatu, ochrony przyrody, transportu publicznego, polityk transportowych, gospodarki odpadami, agroterroryzmu, gospodarki komunalnej, gospodarki nieruchomościami. Wszystkie wymienione zagadnienia łączy to, że stronami stosunków publicznoprawnych są organy władzy publicznej lub też inne jednostki wyposażone we władztwo państwowe oraz podmioty prawa: osoby fizyczne i osoby prawne. Jeżeli organ władzy uczyni użytek z kompetencji i wyznaczy konkretny obowiązek do realizacji, to podmiot indywidualny ma obowiązek jego wykonania. W ten sposób prawo publiczne kreuje stosunek podległości kompetencji. Podmiot podległy ma obowiązek podporządkować się decyzji podmiotu nadrzędnego, nawet jeżeli obywatele nie mają świadomości, jaka jest treść prawa, gdyż czyni to dla ochrony dobra wspólnego, w imię nadrzędnego interesu publicznego.

Autorzy poszczególnych artykułów wskazują na wybranych przykładach, jak metodą administracyjnoprawną można egzekwować obowiązki z zakresu ochrony środowiska, przyrody, lasu, klimatu itp. Pozostaje mi życzyć Czytelnikom przyjemnej, pożytecznej i inspirującej w lektury.

Prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean

Artykuły

Janina Ciechanowicz-McLean
Zakład Prawa Ochrony Środowiska
Uniwersytetu Łódzkiego

Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu

Wstęp

Zmiany klimatyczne to jedno z ważniejszych obecnie globalnych zagrożeń dla świata. Zwiększyła się wydatnie liczba międzynarodowych konwencji, konferencji i instytucji mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Przykładem międzynarodowej aktywności są coroczne spotkania stron konwencji klimatycznej uchwalonej pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1992 r. Dotychczasowy stan uregulowań prawnych nie stworzył wystarczających podstaw do podejmowania skutecznych działań na płaszczyźnie międzynarodowej. Regulacje te są bardzo ogólne, a ich charakter niejasny. Jest nadzieja, że porozumienie paryskie z 2015 r. zmieni ten stan rzeczy.

Globalne problemy środowiska winny być rozwiązywane przez wspólną międzynarodową. Z tego powodu ta dziedzina prawa, która ma na celu zapobieganie negatywnym skutkom działalności człowieka, nazywa się międzynarodowym prawem ochrony klimatu. Określa się je jako zbiór regulacji prawnych, które zawierają kompromisowe rozwiązania łączące zasadę suwerenności państw, wspólnego korzystania ze środowiska z rozwojem społeczno-gospodarczym.

Konferencja Narodów Zjednoczonych nt. Środowiska i Rozwoju (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), zorganizowana w Rio de Janeiro w 1992 r., zakończyła się uchwaleniem kilku ważnych dokumentów, w tym Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) zwanej konwencją klimatyczną¹. Jej celem jest stabilizowanie stężeń gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który

¹ Dz.U. z 1996 r., nr 53, poz. 238.

zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny oraz adaptacja do zmian klimatu. To pierwsza umowa międzynarodowa w całości poświęcona zmianom klimatu. Ostatecznie ratyfikowało ją 197 państw.

Konwencja klimatyczna jest aktem prawnym o charakterze ramowym i długofalowym, w którym wskazano kierunek polityki środowiskowej i gospodarczej państw członkowskich ONZ w aspekcie zmian klimatu. Konwencja ta zapoczątkowała proces powstawania norm międzynarodowego prawa ochrony klimatu. Wynika z niej kilka zasad i są to:

- zasada niepewności zmian klimatu,
- zasada gospodarczego zróżnicowania państw,
- zasada zrównoważonego rozwoju,
- zasada odpowiedzialności międzypokoleniowej,
- zasada przezorności,
- zasada dobrego sąsiedztwa,
- zasada współpracy,
- zasada redukcji emisji gazów cieplarnianych².

W wielu umowach międzynarodowych zawarte są przepisy z zakresu ochrony klimatu – dotyczą ochrony powietrza, ochrony warstwy ozonowej, ochrony środowiska obszarów polarnych, ochrony środowiska morskiego, konfliktów zbrojnych, działalności jądrowej. Umowy te tworzą system ochrony klimatu. Pewien wpływ na kształtowanie się międzynarodowej ochrony klimatu wywierają również orzeczenia sądowe, choć brakuje jeszcze w nich wątku o wpływie negatywnych skutków zmian klimatu na charakter szkód przez nie wyrządzonych³. Jest to kolejne zadanie dla prawników, którzy powinni podjąć się tego wyzwania i zrewidować konstrukcję kompensacji szkód ekologicznych.

Państwa rozwinięte gospodarczo są w głównej mierze odpowiedzialne za stan Ziemi, ponieważ to one w głównej mierze doprowadziły do zmian klimatu i mają środki i możliwości do wprowadzania neutralnych dla klimatu nowych technologii i praktyk w gospodarce i ekonomii. Na nich też spoczywa odpowiedzialność za kierowanie i sterowanie własnym rozwojem gospodarczym oraz państw rozwijających się, państw w transformacji oraz państw o niekorzystnym położeniu geograficznym. Stan gospodarki krajów rozwiniętych, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny, Indie, Rosja, Brazylia, Japonia, decyduje o wadze odpowiedzialności za zmiany klimatyczne.

² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2016; M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000, s. 460–466; H. M. Osofsky, L. K. McAllister, *Climate Change Law and Policy*, Wolters Kluwer Law & Business, New York 2012.

³ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001, rozdz. 8.

Szczególna rola prawa międzynarodowego w ochronie klimatu

Zasada, na której opiera się międzynarodowy system ochrony klimatu, nazywana bywa zasadą sprawiedliwości dystrybucyjnej. Oznacza ona dążenie do obciążania kosztami osiągania celu ekologicznego rzeczywistych sprawców, czyli podmioty odpowiedzialne za emisje gazów cieplarnianych, proporcjonalnie do ich „winy”. Prawo dostępu do zasobów naturalnych wiąże się zatem z etyką globalnego zarządzania zasobami naturalnymi. Pojęcie to pojawia się coraz częściej w kontekście ochrony klimatu i stanowi podstawę aksjologiczną prawa klimatycznego. Aby określić rzeczywistą odpowiedzialność państw, bardziej właściwa byłaby zasada odpowiedzialności „konsumentów”, a nie „producentów” emisji, co wymagałoby zasadniczej zmiany podstaw negocjacji międzynarodowych.

Prawo międzynarodowe tworzy nowe więzi pomiędzy państwami, a mianowicie współpracy międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego, energetycznego i ekologicznego. Wzrastają standardy prawne określające jakość środowiska, a z drugiej strony kładzie się nacisk na zwiększenie rozwoju gospodarczego. Jak pogodzić te dwie rozbieżne tendencje, wzrastające wymagania prawne dla ochrony środowiska, z presją wzrostu gospodarczego? Płaszczyzną godzącą te wymogi może być ochrona klimatu przez wielostronne umowy międzynarodowe, których wykonanie następuje w krajowych systemach prawnych i polega m.in. na odpowiednim zarządzaniu gospodarką. Promuje się gospodarkę o obiegu zamkniętym (ang. *circular economy*), która jest nowym podejściem do cyklu życia produktów – ów model cyrkularny ma zastąpić model linearny „weź-zużyj-wyrzuć”. Zwiększenie m.in. takich działań, jak recykling i ponowne użycie produktu, przynosi korzyści zarówno dla środowiska, jak i gospodarki, także w postaci oszczędności surowców czy mniejszej ilości odpadów.

Konwencja weszła w życie w 1994 r. i na poziomie globalnym odgrywa podstawową rolę w obszarze prawa i polityki klimatycznej. Najważniejsze decyzje jej sygnatariuszy podejmowane są podczas corocznych spotkań – Konferencji Stron Konwencji (Conference of the *Parties* – COP). COP 14 odbył się w 2008 r. w Poznaniu, COP 19 w Warszawie, w COP 24 w 2018 r. ma się odbyć w Katowicach. Konwencja ta wyznaczyła długofalową strategię i cel na 100–150 lat w zakresie zapobiegania zmianom klimatu, a także ograniczania ich negatywnych skutków m.in. poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych.

Ramowe postanowienia Konwencji klimatycznej zostały sprecyzowane w dodatkowych porozumieniach. Spośród nich najważniejszy jest przyjęty w dniu 11 grudnia 1997 r. na trzeciej Konferencji Stron (COP 3) w Japonii pierwszy dokument uzupełniający UNFCCC – Protokół do Ramowej kon-

wencji Narodów Zjednoczonych, zwany Protokołem z Kioto (Kyoto Protocol), ratyfikowany przez 191 państw. Głównym jego celem była redukcja emisji gazów cieplarnianych i sporządzenie listy tych gazów. Ustalił on mechanizmy sterujące rynkiem emisji (handel emisjami, mechanizm wspólnych wdrożeń i mechanizm czystego rozwoju) oraz określił źródła finansowania działań adaptacyjnych. W przeciwieństwie do konwencji klimatycznej zobowiązuje on państwa do redukcji gazów cieplarnianych. Protokół wszedł w życie 16 lutego 2005 r. i jest aktem prawnie wiążącym, który ukierunkowuje działania na poziomie krajowym, ale również wprowadza mechanizmy wspomagające osiągnięcie wspólnego celu.

Rygorystyczna polityka Protokołu z Kioto stała się podstawą do podejmowania decyzji politycznych dotyczących łagodzenia zmian klimatycznych. W związku z tym na COP 16 w Cancun w 2010 r. osiągnięto porozumienie, w którym założono, że globalne ocieplenie powinno być ograniczone do poziomu niższego niż 2,0 stopnie Celsjusza w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej.

Pierwszy okres zobowiązań Protokołu z Kioto upłynął w 2012 r., dlatego w tym samym roku w Doha przyjęto poprawkę – Doha Amendment to the Kyoto Protocol, która określiła m.in. nowe zobowiązania do roku 2020. Spotkało się to jednak z negatywnym przyjęciem stron UNFCCC. W związku z tym podjęto przygotowania do nowego porozumienia w sprawie zmian klimatu.

W grudniu 2015 r. w Paryżu odbyła się 21. sesja ONZ na temat zmian klimatycznych. Państwa osiągnęły wówczas historyczne porozumienie w sprawie redukcji emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych, podpisując tzw. porozumienie paryskie (Paris Agreement)⁴. Do maja 2017 r. dokument ten podpisało 195 państw-członków UNFCCC, z czego 146 już go ratyfikowało. Głównym jego celem jest wzmocnienie globalnej reakcji na zagrożenie zmianami klimatycznymi poprzez utrzymanie globalnego wzrostu temperatury znacznie poniżej 2 stopni Celsjusza do końca XXI wieku w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. Na wniosek Polski został wprowadzony zapis o równoważeniu emisji dwutlenku węgla poprzez wzrost zalesienia.

Zakres pojęciowy prawa ochrony klimatu

Prawo ochrony klimatu nazywane jest również prawem zmian klimatu czy też prawem klimatycznym. Nie przesądzając o nazwie tego nowego obszaru badawczego, stwierdzić należy, że ma ono specyficzny charakter. Pra-

⁴ Tekst porozumienia w języku polskim: Dz.Urz. UE L, nr 282, s. 4.

wo to tworzone jest „z góry do dołu” – od prawa międzynarodowego, czyli konwencji klimatycznej, począwszy przez regulacje unijne aż do regulacji krajowych. Jest to obszar graniczący z prawem ochrony środowiska, prawem gospodarczym, prawem administracyjnym, prawem finansowym. Obejmuje on wszystkie normy, które chociażby w najmniejszym zakresie wspierają cele ochrony klimatu przed zmianami. Obszar ten wykorzystuje również instrumenty innych dziedzin prawa ochrony środowiska, takich jak prawo ochrony przyrody, prawo geologiczne i górnicze.

Autorka sugeruje zaliczenie prawa zmian klimatu do gospodarczego prawa środowiska⁵. Obszar ten łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą (zwłaszcza przedsiębiorców, ale także i państwa) przy pomocy instrumentów prawno-ekonomicznych, jak np.: handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Globalne zmiany klimatu wywołują reperkusje w różnych aspektach nie tylko prawnym i ekonomicznym, ale także społecznym⁶. Szczególną uwagę należy zwrócić na zaniepokojenie tempem zmian klimatu: zbyt szybkie przeobrażenia stwarzają zagrożenie, że społeczeństwo nie będzie w stanie się do nich przystosować. Zwłaszcza jeżeli skala zmian ma wymiar ponadregionalny, przekraczający granice państw. Spojrzenie pod kątem społecznym na konieczną transformację gospodarki z wysokoemisyjnej na niskoemisyjną skutkować może zmianą stylu życia człowieka z konsumpcyjnego na umiarkowany, a co za tym idzie na spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego.

W październiku 2009 r. rząd Malediwów, leżących na Oceanie Indyjskim, zorganizował swoje posiedzenie pod wodą. Chciano w ten sposób zwrócić uwagę społeczności międzynarodowej na to, że wyspy są zalewane przez podnoszący się poziom wody w oceanie. Problem ten zarejestrowano także w okolicach Madagaskaru i na północ od Nowej Zelandii. Globalne zmiany klimatu wywołują również zmiany przyrodnicze, ponieważ wydłużają okres wegetacji roślin, wywołują szkody w uprawach, pogarszają warunki pogodowe, prowadząc do utraty terenów upraw, wylesiania oraz wymierania gatunków fauny i flory. Rośnie też problem uchodźców klimatycznych.

W wymiarze gospodarczym zmiany klimatu generują co najmniej dwa poważne wyzwania: podjęcie próby ich spowolnienia, a nawet w miarę możliwości zatrzymania oraz podjęcie działań umożliwiających społeczeństwom i gospodarkom na dostosowanie się do konsekwencji globalnego ocieplenia. Oba wyzwania powodują poważne konsekwencje ekonomiczne, związane nie tylko z wysokimi kosztami osiągnięcia celów polityki ochrony klimatu, ale

⁵ Wstęp do: J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Wyd. UG, Gdańsk 2009.

⁶ E.A. Posner, D. Weisbach, *Climate Change Justice*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2010, s. 144–160.

również z przygotowaniem gospodarek i społeczeństw świata do strukturalnej przebudowy dotychczasowych modeli rozwoju.

Na poziomie krajowym mamy szereg dokumentów politycznych, które dotyczą celów i środków z zakresu zmian klimatu⁷. Są to akty: polityki ekologicznej, energetycznej, zrównoważonego rozwoju, jak też dokumenty: Polityka klimatyczna Polski i Strategia redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020, Adaptacja do zmian klimatu⁸.

Unia Europejska odgrywa rolę lidera w walce z globalnym ociepleniem – oprócz zobowiązań państw członkowskich, przyjmuje zobowiązania także jako wspólnota. UE jest stroną konwencji klimatycznej, Protokołu z Kioto i porozumienia paryskiego. Komisja Europejska przedstawiła swoje cele polityki energetyczno-klimatycznej, tzw. pakiet 3 × 20, który służy dużej redukcji emisji. Cele te są następujące:

- redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r.,
- zwiększenie o 20% udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii,
- zmniejszenie zużycia energii o 20% w stosunku do pomiarów przewidywanych w 2020 r.,
- przekształcenie gospodarki UE w zasobną, zieloną i konkurencyjną nisko-emisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Środki ochrony klimatu

Konwencja klimatyczna ma na celu doprowadzenie do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na bezpiecznym poziomie i ograniczenie ich emisji. W dokumencie tym podkreśla się, że główny ciężar wprowadzenia w życie tej konwencji spoczywa na krajach wysoko rozwiniętych. Sformułowano w niej kilka dyrektyw postępowania dotyczących zmian klimatu:

- należy traktować ochronę klimatu Ziemi jako *ius cogens*;
- należy pomagać krajom, które są szczególnie narażone na efekt cieplarniany, a są to głównie kraje rozwijające się;
- należy powierzyć przewodnictwo w przeciwdziałaniu efektowi cieplarnianemu krajom rozwiniętym;
- jako główne środki przeciwdziałania efektowi cieplarnianemu zaleca się, aby technologie wykorzystujące spalanie węgla były zastępowane roz-

⁷ J. Boć, K. Nowacki (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Kolonia Limited 2006; K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, BEL Studio Spółka z o.o., Warszawa 2013, s. 12–30.

⁸ Zob. [online] <www.mos.gov.pl>.

wiązaniami mniej uciążliwymi oraz aby były stosowane rozwiązania techniczne o wysokiej sprawności przy pochłanianiu gazów;

– konieczne jest zintegrowanie działań poszczególnych państw w zakresie wypełniania celów i wytycznych występujących w tej konwencji.

W praktyce cele konwencji są różnie interpretowane w zależności od intencji powołujących się nań stron. Kraje najbardziej zagrożone skutkami ocieplenia globalnego dążą do redukcji emisji gazów cieplarnianych i zgadzają się z zasadami zrównoważonego rozwoju. Taka interpretacja, wsparta dodatkowo na zapisanej w art. 3 (3) zasadzie przezorności, wymaga od stron, zwłaszcza od krajów wysoko rozwiniętych, znacznej redukcji emitowanego do atmosfery CO₂ i daleko idących przemian w ich gospodarce energetycznej. Przemiany te, szczególnie w krótkiej skali czasowej, musiałyby się odbić na wielkości produkcji w innych dziedzinach i mogłyby sprzyjać wprowadzaniu i ugruntowaniu bardziej przyjaznych ekologicznie modeli konsumpcji i rozwoju.

Kwestia niepewności zmian klimatu

Z preambuły do konwencji klimatycznej wynika, że prognozy zmian klimatu cechuje znaczna niepewność, szczególnie jeżeli chodzi o czas zachodzenia tych zmian i ich wielkość oraz zasięg geograficzny. Zaniepokojenie państw-stron konwencji budzi to, że wskutek działalności człowieka poważnie zwiększyła się ilość gazów cieplarnianych, co nasila naturalny efekt cieplarniany. Rezultatem tego będzie wzrost średniej temperatury powierzchni Ziemi i atmosfery, co może wpłynąć negatywnie na naturalne ekosystemy i całą ludzkość.

Wpływ zmian klimatu może być pośredni i bezpośredni, krótki i długoterminowy i może obejmować wiele scenariuszy. Wśród skutków zmian klimatu⁹ wymienia się utrudnienie dostępu do wody i do innych zasobów, a zatem może nastąpić utrata terytoriów i idące za tym spory graniczne, jak też spotęguje się rywalizacja o dostęp do surowców w Arktyce.

Brakuje naukowych dowodów na to, że klimat ociepla się z powodu coraz większej ilości CO₂ produkowanego w wyniku działalności człowieka. Przeważająca ilość CO₂ w atmosferze znalazła się tam w wyniku procesów naturalnych. Jeden wybuch wulkanu wprowadza do atmosfery więcej CO₂ niż produkuje go człowiek w ciągu roku. Ponadto należy pamiętać o tym, że dzięki efektowi cieplarnianemu na Ziemi mogło zaistnieć życie. Tak więc można przyjąć, że ziemski system klimatyczny jest tak wrażliwy, że nawet niewiel-

⁹ Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from November to 13 December 2015, United Nations, 29.01.2016, s. 13.

ka zmiana stężenia jednego z gazów cieplarnianych¹⁰ spowoduje ocieplenie klimatu. Zagadnieniami tymi zajmuje się Międzyrządowy Zespół ONZ ds. Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC), założony w 1988 r. przez dwie organizacje Narodów Zjednoczonych – Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) oraz Program Środowiskowy ONZ (UNEP) w celu oceny ryzyka związanego z działalnością ludzi na zmianę klimatu¹¹. Analizuje on badania dotyczące zmian klimatu i co kilka lat podsumowuje w coraz bardziej alarmujących raportach. Błędne szacunki znalazły się w czwartym raporcie opublikowanym w 2007 r. Błąd ujawnili glacyolodzy, którzy udowodnili w czasopiśmie „Science”, że prognoza IPCC o prawdopodobnym zniknięciu lodowców himalajskich do 2035 r. jest błędna. Sprawa ta dotyczy ważnego problemu, ponieważ rzeki mające źródła w himalajskich wiecznych lodach zaopatrują w wodę blisko połowę ludności świata. Podważyło to wiarygodność prognoz i badań klimatycznych. Nie wystarczy stwierdzenie, że klimat się ociepla i że dzieje się tak za sprawą człowieka i emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

Wobec powyższego można podsumować powyższe wywody stwierdzeniem, że zasada niepewności zmian klimatu wyrażona w konwencji znajduje swoje uzasadnienie. Globalne zmiany klimatu to wyzwanie dla zasad prawa międzynarodowego, zwłaszcza dla zasady suwerennej równości państw. Zastąpiła ją zasada gospodarczego zróżnicowania, która ma wpływ na status państwa i jego pozycji w konwencji klimatycznej.

Gospodarcze zróżnicowanie państw w kontekście walki ze zmianami klimatu

W preambule do konwencji klimatycznej wprowadza się podział na państwa wysoko rozwinięte i państwa rozwijające się, w tym państwa rozwijające się, których gospodarki są szczególnie uzależnione od paliw kopalnych. W art. 4 pkt 2(a) wprowadzono zróżnicowane obowiązki dla stron-państw rozwiniętych i innych stron wymienionych w Załączniku I, które mają sprawować wiodącą rolę w przyczynianiu się do osiągnięcia celu konwencji. Natomiast strony-państwa rozwinięte i inne strony rozwinięte wymienione

¹⁰ Są to: dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, sześćiofluorek siarki, fluorowęglowodory i petrofluorokarbory.

¹¹ Zob. [online] <www.ipcc.ch>. W 2007 r. Międzyrządowy Zespół ONZ ds. Zmian Klimatu (IPCC) wraz z wiceprezydentem Stanów Zjednoczonych Alanem Gore otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla za wysiłki na rzecz zapobiegania zmianom klimatu. M. Kenig-Witkowska, *Porozumienie Paryskie w sprawie zmian klimatu-refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego*, [w:] *Ubi Ius, Ibi Remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, C. H. Beck, Warszawa 2016, s. 229–238.

w Załączniku II zapewnią nowe dodatkowe źródła finansowania oraz wsparcie państwom rozwijającym się (art. 4 pkt 3, 4, 5). Występuje tu również kategoria państw wymienionych w Załączniku I, w których trwa proces przechodzenia do gospodarki rynkowej (Białoruś, Bułgaria, Czechosłowacja, Estonia, Federacja Rosyjska, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Ukraina, Węgry), dla których dopuszcza się pewien stopień elastyczności we wdrażaniu zobowiązań określonych w konwencji. Z kolei w art. 8(h) wyróżnia się państwa, których gospodarka jest w znacznym stopniu uzależniona od dochodów z produkcji przedsiębiorstw, eksportu i/lub zużycia surowców energetycznych oraz energochłonnych wyrobów. W art. 14 pkt 2(b) występuje też strona będąca regionalną organizacją integracji gospodarczej.

Przykłady te potwierdzają, że dokument ten jest w swej treści bardziej konwencją gospodarczą niż ekologiczną, a ponadto utrwała nierówność gospodarczą państw we współczesnym świecie.

Respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w przeciwdziałaniu zmianom klimatu

W preambule do konwencji wskazuje się, że reagowanie na zmiany klimatu powinno być w integralny sposób skoordynowane z rozwojem społeczno-gospodarczym, przy wzięciu pod uwagę państw rozwijających się z ich uzasadnionymi, priorytetowymi potrzebami osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i zlikwidowania ubóstwa. W art. 2, opisującym cele konwencji, zastrzega się, że poziom koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze winien być tak ustabilizowany, aby nie zagrażało to produkcji żywności i umożliwiło zrównoważony rozwój. Również w zasadach wyartykułowanych w art. 3 pkt 4 wyraźnie stwierdza się, że strony mają prawo i powinny promować zrównoważony rozwój, a w ślad za tym promować zrównoważone zarządzanie. Polityka i środki służące ochronie systemu klimatycznego przed zmianami powodowanymi przez człowieka powinny być dostosowane do specyficznych warunków każdej ze stron i do zintegrowanych programów rozwoju, biorąc pod uwagę, że rozwój gospodarczy jest niezbędny do podjęcia działań zapobiegających zmianom klimatu.

Konwencja była uchwalana ponad 20 lat temu w innych warunkach gospodarczych w okresie fascynacji koncepcją zrównoważonego rozwoju, która potem została wprowadzona jako zasada do wielu aktów prawnych¹². Obecnie następuje pewien odwrót od tej zasady w afrykańskich krajach rozwija-

¹² Report of the Seventy – First Conference, *The International Law Association*, Berlin 16–21.08.2004, London 2004, s. 566–586; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009, s. 23.

jących się. Dla nich propozycja „zrównoważonego rozwoju” jest wezwaniem do utrzymywania najbiedniejszych ludzi w nędzy dla ich własnego dobra i dla dobra przyszłych pokoleń¹³. Idealizowanie życia w buszu oraz naturalnych metod pracy przy użyciu prostych narzędzi jest znaną strategią wielu zachodnich organizacji broniących świata przed rozwojem gospodarczym. W zamian proponują one „rozwój zrównoważony”, czyli taki, który nie zagraża planecie, ale spowalnia osiągnięcie godziwych warunków życia, utrwała istniejące nierówności gospodarcze w świecie. Jest on dobry dla państw rozwiniętych, lecz prowadzi do stagnacji państw rozwijających się pod hasłem ochrony środowiska.

Upodmiotowienie przyszłych pokoleń w konwencji klimatycznej

Uznając, że zmiany klimatu Ziemi i ich negatywne skutki są problemem ludzkości, państwa-strony konwencji powinny zdecydowanie chronić system klimatyczny dla obecnego i przyszłych pokoleń. Zasada ta wymieniona jest w jako pierwsza w art. 3. Ochrona klimatu powinna się dokonywać w oparciu o zasady sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, choć zróżnicowanymi zasadami odpowiedzialności i możliwościami państw-stron konwencji. Państwa rozwinięte powinny objąć przewodnictwo w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i negatywnym skutkom tych zmian¹⁴.

Zróżnicowanie zasad odpowiedzialności może wynikać z przyczyn obiektywnych z uwagi na położenie geograficzne państw. Odnosi się to także do państw małych położonych na wyspach oraz:

- państw z nisko położonymi obszarami nadbrzeżnymi,
- państw z obszarami suchymi lub półsuchymi, zalesionymi i podatnymi na wyniszczenie lasów,
- państw z obszarami podatnymi na klęski żywiołowe,
- państw z obszarami podatnymi na susze i pustynie,
- państw, w których występuje wysoki stopień zanieczyszczenia atmosfery w miastach,
- państw z obszarami o wrażliwych ekosystemach, włączając w to ekosystemy górskie,
- państw nieposiadających dostępu do morza i państw tranzytowych.

Zróżnicowanie odpowiedzialności może też wynikać z przyczyn ekono-

¹³ E. Reid, *Balancing, Human Rights, Environmental Protection and International Trade. Lessons from the EU Experience*, HART Publishing, Oxford and Portland 2015, s. 8, 56, 79, 102.

¹⁴ M. Stoczkiewicz, *The Polluter Pays Principle and State Aid for Environmental Protection*, „Journal for European Environmental Planning Law” 2009, nr 6(2), s. 171–196. E. A. Posner, D. Weisbach, op. cit., s. 119–130.

micznych i odnosi się do państw, których gospodarka jest w znacznym stopniu uzależniona od dochodów z produkcji, przetwórstwa, eksportu i/lub zużycia surowców energetycznych oraz państw energochłonnych.

Kto zatem będzie ponosił odpowiedzialność historyczną za dotychczasowe zmiany klimatu? Kto będzie odpowiadał za szkody wywołane zmianami klimatu? Nie biorą na siebie tej odpowiedzialności państwa Ameryki Łacińskiej, lecz państwa wymienione w Załączniku I do konwencji, takie jak Nowa Zelandia czy Islandia. Żadnych zobowiązań redukcyjnych nie mają takie rozwinięte gospodarczo państwa, jak Chiny, Indie, Korea, Iran, Meksyk, RPA, Arabia Saudyjska. Państwa te mogą „bezkarnie” rozwijać się gospodarczo, ponieważ nie mają żadnych ograniczeń w zakresie emisji CO₂, gdyż nie przyjęły na siebie zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Natomiast Stany Zjednoczone w 2017 r. mocą decyzji prezydenta Donalda Trumpa odstąpiły od porozumienia paryskiego, ponieważ ograniczenia w nim zawarte są zbyt restrykcyjne dla amerykańskiej gospodarki.

Zróznicowane zasady odpowiedzialności utrwała mechanizm finansowania. W Załączniku II konwencji wymieniono państwa¹⁵, które zapewnią nowe i dodatkowe źródła finansowania dla krajów rozwijających się (art. 4 pkt 3, 4, 5). Zróznicowanie to widoczne jest również w obowiązku przewodnictwa państw-stron rozwiniętych w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i ich negatywnym skutkom.

Przezorność i prewencja jako główne zasady przeciwdziałania zmianom klimatycznym¹⁶

Strony konwencji powinny podejmować środki zapobiegawcze w celu przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatu, a także złagodzenia ich negatywnych skutków. Natomiast w sytuacjach zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi skutkami brak całkowitej naukowej pewności nie powinien być traktowany jako powód do opóźnienia podejmowania takich środków zapobiegawczych (art. 3 ust. 3). Wyrazem prewencji są również postanowienia art. 2, które określają konieczność stabilizacji gazów cieplarnianych na poziomie, który zapobiegnie niebezpiecznym antropogenicznym oddziaływaniom na klimat. Przepisy te nie określają jednoznacznie, co może być uznawane za oddziaływanie niebezpieczne. Ta zasada dotyczy działalności państw, które prowadzić mają politykę klimatyczno-energetyczną.

¹⁵ Australia, Kanada, Islandia, Japonia, Nowa Zelandia, Norwegia, Szwajcaria, Turcja, Stany Zjednoczone, państwa UE-15, a także Wspólnota jako całość.

¹⁶ J. Brownlie, *Principles of Public International Law*, wyd. 5, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 17; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 79–105.

Z drugiej strony tylko państwa mogą prowadzić efektywnie taką politykę, ponieważ ochrona klimatu wymaga działań na poziomie globalnym. Ochrona poprzez prawa człowieka jest efektywna tylko na poziomie indywidualnym, a więc nie dotyczy i nie zatrzyma zmian klimatu w skali świata.

Zasady dobrego sąsiedztwa jako kryterium oceny działań zapobiegawczych w prawie klimatycznym

Zasada dobrego sąsiedztwa jest jedną z bardziej znanych i rozpowszechnionych zasad prawa międzynarodowego. Precedensowe w badanej materii jest orzeczenie w sprawie huty Trail Smelter w Kanadzie, która emitowała 300–350 ton dwutlenku siarki dziennie, powodując poważne szkody na terytorium Stanów Zjednoczonych. Jedna z komisji zajmujących się tą sprawą uznała, że Kanada powinna zapłacić odszkodowanie w wysokości 350 tys. dolarów w okresie pięciu lat. Kanada broniła się przed zapłatą takiej kwoty, twierdząc, że powstałe szkody w znacznej mierze zostały spowodowane czynnikami klimatycznymi. W wydanym w 1938 r. orzeczeniu w sprawie huty w Trail uznano odpowiedzialność obiektywną państwa (w tym przypadku Kanady) za spowodowanie szkód na terytorium sąsiedniego państwa. Trybunał stwierdził ponadto, że zgodnie z zasadami prawa narodów i prawem Stanów Zjednoczonych, żadne państwo nie ma prawa użytkować lub zezwalać na takie użytkowanie swojego terytorium w sposób, który spowodowałby szkody na terytorium innego państwa albo we własności osób na nim się znajdujących, gdy szkody te są poważne, a ponadto oczywiste i udowodnione.

W preambule konwencji klimatycznej przypomina się, że na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego państwa mają suwerenne prawo do eksploatacji własnych zasobów, zgodnie z ich własną polityką ochrony środowiska i rozwoju oraz ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie, że działalność lub gospodarowanie zasobami w obrębie ich własnej jurysdykcji nie spowodują szkód w środowisku innych państw lub na obszarach wykraczających poza granice ich narodowej jurysdykcji. W praktyce może to dotyczyć budowania w obszarach przygranicznych zakładów przemysłu energetycznego¹⁷ i ciężkiego, które wywierac mogą w przyszłości negatywny wpływ na państwa sąsiednie. Sytuacje takie były i są często spotykane.

¹⁷ M. Cherka, F. M. Elzanowski, M. Swora, K. A. Wasowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 135 i nast.

Uniwersalność zasady współpracy na rzecz ochrony klimatu przed zmianami

Zasada wzajemnej współpracy państw-stron konwencji dla realizacji jej celów jest zasadą fundamentalną, która przewija się przez wszystkie jej artykuły. W preambule potwierdza się zasadę suwerenności państw w międzynarodowej współpracy w zakresie zmian klimatu. W zasadzie 3 (art. 3) wyraźnie wskazuje się, że wysiłki mające na celu zapobieganie zmianom klimatu mogą być podejmowane przy współdziałaniu zainteresowanych stron. Zasada 5 stanowi o współdziałaniu stron przy promowaniu wspierającego i otwartego międzynarodowego systemu gospodarczego. Współpraca taka może odbywać się w zakresie transferu technologii, doświadczeń i procesów pozwalających kontrolować, redukować lub zapobiegać emisji gazów cieplarnianych w wielu dziedzinach gospodarki. O współpracy też mowa w zakresie edukacji, szkolenia i szerzenia społecznej świadomości w sprawach związanych ze zmianami klimatu. Podobnie też współpracować należy przy prowadzeniu badań i obserwacji. Realizacja wszystkich postanowień konwencji jest wyrazem współpracy międzynarodowej w walce ze zmianami klimatu.

Te ogólne ustalenia sprecyzowane zostały w dodatkowych porozumieniach. Najważniejszy jest przyjęty w 1997 r. Protokół z Kioto, który obowiązuje od 2005 r. i uważany jest za pierwsze prawnie wiążące porozumienie międzynarodowe, którego mechanizm współpracy skonkretyzował postanowienia konwencji klimatycznej. Wyznacza on cele dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (tzw. cele redukcyjne) dla krajów uprzemysłowionych wymienionych w Aneksie I. W Protokole z Kioto ustalono też mechanizmy sterujące rynkiem emisji i handel emisjami, mechanizm wspólnych wdrożeń i mechanizm czystego rozwoju oraz określono źródła finansowania działań adaptacyjnych. Protokół ten jest wyrazem efektywnej współpracy międzynarodowej, ponieważ podpisała go większość krajów uprzemysłowionych, a także Brazylia, Chiny i Indie. Na państwa spoza Aneksu I nie nałożono zobowiązań związanych z ograniczeniem emisji CO₂, ale zobligowano je do tego, aby emisję monitorowały.

Wybitnym wyrazem współpracy są konferencje stron konwencji klimatycznej, a także stron Protokołu z Kioto – COP/MOP¹⁸.

¹⁸ E. K. Czech, *Protokół z Kioto jako odpowiedź na problem globalnych zmian klimatu*, [w:] Z. Tomczonek (red.), *Kultura – gospodarka – kształcenie. Wybrane problemy państw Europy Środkowo-Wschodniej w dobie globalizacji*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 219–227.

Redukcja emisji gazów cieplarnianych jako cel prawa ochrony klimatu

Konferencja stron COP 15 w Kopenhadze w 2009 r. zakończyła się przyjęciem porozumienia kopenhaskiego¹⁹, a najwięksi emitenci gazów cieplarnianych zobowiązali się do przedstawienia planowanych poziomów redukcji w swoich państwach. Zobowiązania te mają dotyczyć ostatecznych celów redukcyjnych. Trudności, z jakimi mierzą się strony, wynikają przede wszystkim ze skali problemu. Potwierdziły to również ustalenia COP 21 w Paryżu.

Zasada redukcji emisji obowiązuje w prawie unijnym²⁰. Zapobieganie zmianom klimatu jest jednym z priorytetowych obszarów działania w zakresie środowiska. Realizacji celów programu mają służyć działania dotyczące wypełniania międzynarodowych zobowiązań w kwestii redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym i transportowym oraz produkcji przemysłowej²¹.

Polska jako członek UE wdrożyła wszystkie wspólnotowe regulacje do systemu prawa polskiego. W pierwszej, już nieobowiązującej, ustawie z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji²² określone zostały zasady funkcjonowania systemu. Rozdział uprawnień do emisji dla instalacji objętych systemem jest dokonywany w planie krajowym.

European Union Emissions Trading System (EU ETS) to system pułapów i handlu. Pułapy to maksymalne ilości CO₂, które może wyemitować każde państwo i każde przedsiębiorstwo w systemie. Jeżeli przedsiębiorstwa emitują więcej, muszą zakupić dodatkowe uprawnienia. Jeżeli emitują mniej, mogą sprzedawać swoje niewykorzystane przydziały²³. Stają więc przed wyborem: zainwestować w redukcję emisji poprzez efektywne techno-

¹⁹ Copenhagen Accord, [online] <www.mos.gov.pl>.

²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Environmental Law*, Gdańsk University Press, Gdańsk–Warszawa 2016, s. 239.

²¹ F. J. Peine, *Europejskie prawo ochrony powietrza*, [w:] J. Boć, K. Nowacki (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Kolonia Limited 2006, s. 11–55. Obszerny przegląd odpowiednich przepisów UE podaje: J.W. Tkaczyński, *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2009, aneks.

²² Dz.U. nr 281, poz. 2784 z późn. zm. Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14, s. 113–120; E.K. Czech, *Zobowiązania Polski wynikające z Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, [w:] *Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku” 2006, nr 2(8), s. 172–180.

²³ E.K. Czech, *Przedmiot handlu emisjami dwutlenku węgla w regulacjach prawa cywilnego*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2004, s. 229–236.

logie lub odnawialne źródła energii czy kupić dodatkowe uprawnienia, ewentualnie połączyć jedno z drugim. Niezależnie od wybranego sposobu, skutkiem tego będzie ograniczenie emisji²⁴.

Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁵ uregulowała szczegółowe kwestie związane ze zobowiązaniami Polski do obniżania emisji gazów cieplarnianych, takie jak obrót jednostkami przyznanej emisji (AAU), system zielonych inwestycji (*Green Investment Scheme* – GIS) czy zasady realizacji projektów wspólnych wdrożeń (*Joint Implementation* – JI) na terytorium Polski. Jednostki Kioto mogą być wykorzystane do wypełniania zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikających z Protokołu z Kioto, mogą też być przedmiotem międzynarodowego obrotu. Obrót tymi jednostkami prowadzi się zgodnie z tym Protokołem oraz decyzjami konferencji stron konwencji klimatycznej.

Mechanizm wspólnych wdrożeń to jeden z instrumentów Protokołu z Kioto, w ramach którego kraje Aneksu I konwencji klimatycznej mogą inwestować w projekty obniżające poziom emisji dwutlenku węgla do atmosfery w innych krajach Aneksu I. W zamian za zaangażowanie w projekt inwestorzy uzyskują jednostki redukcji emisji, które mogą być wykorzystane np. do wypełniania zobowiązań w ramach EU ETS lub sprzedane²⁶.

Projekty Wspólnot Wdrożeń polegają na uzyskaniu redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez inwestowanie w technologie przyjazne środowisku. Państwo inwestujące uzyskuje z takiego przedsięwzięcia dodatkowe środki, które ułatwiają realizację inwestycji. Państwo, w którym inwestycja jest realizowana, obniża przez to emisję gazów cieplarnianych. Projekty tego rodzaju mogą być realizowane wyłącznie w krajach Aneksu I do konwencji klimatycznej, do których należy Polska.

Podsumowanie

Prawo ochrony klimatu jest zbiorem przepisów międzynarodowych, unijnych i krajowych, które mają na celu zapobieganie antropogenicznym zmianom klimatu. Prawo to przynależy do gospodarczego prawa środowiska, któ-

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, KOM(2011) 112, Komisja Europejska, Bruksela 8.03.2011; M. Adamczak-Retecka, *Emisje z transportu morskiego jako element unijnej polityki klimatycznej*, [w:] M. Adamowicz, J. Nawrot (red.), *Europeizacja Prawa Morskiego*, Arche, Gdańsk 2016, s. 41–57.

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 568.

²⁶ K. Kosicki, *Przepisy o redukcji emisji są mało precyzyjne*, „Gazeta Prawna” z 3 marca 2010 r., nr 43 (2674).

re jest obszarem badawczym łączącym prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia jednocześnie dotyczące środowiska i działalności gospodarczej. Konwencja klimatyczna zapoczątkowała proces powstania norm międzynarodowego prawa klimatycznego, które w ciągu ostatnich 25 lat stało się obszernym zespołem norm mających na celu ochronę klimatu. Z tych norm wynika kilka zasad ogólnych rządzących prawem klimatycznym. Są to: zasada niepewności zmian klimatu, zasada gospodarczego zróżnicowania państw, zasada zrównoważonego rozwoju, zasada odpowiedzialności międzypokoleniowej, zasada przezorności, zasada dobrego sąsiedztwa, zasada współpracy, zasada redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Zasady te przewijają się we wszystkich aktach prawa międzynarodowego, a ich katalog nie jest zamknięty, podobnie jak nie jest zakończony proces tworzenia się prawa ochrony klimatu – dziedziny, która łamie dotychczasowe schematy w naukach prawnych.

Literatura

- Adamczak-Retecka M., *Emisje z transportu morskiego jako element unijnej polityki klimatycznej*, [w:] M. Adamowicz, J. Nawrot (red.), *Europeizacja Prawa Morskiego*, Arche, Gdańsk 2016.
- Boć J., Nowacki K. (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Kolonia Limited 2006.
- Brownlie J., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009.
- Cherka M., Elżanowski F. M., Swora M., Wasowski K. A. (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T. (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Wyd. UG, Gdańsk 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Environmental Law*, Gdańsk University Press, Gdańsk – Warszawa 2016.
- Czapliński W., Wyrozumsk A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Czech E. K., *Przedmiot handlu emisjami dwutlenku węgla w regulacjach prawa cywilnego*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Wyd. Politechniki Białostockiej, Białystok 2004.

- Czech E. K., *Protokół z Kioto jako odpowiedź na problem globalnych zmian klimatu*, [w:] Z. Tomczonek (red.), *Kultura – gospodarka – kształcenie. Wybrane problemy państw Europy Środkowo-Wschodniej w dobie globalizacji*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
- Czech E.K., *Zobowiązania Polski wynikające z Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, [w:] *Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku” 2006, nr 2(8).
- Kenig-Witkowska M., *Porozumienie Paryskie w sprawie zmian klimatu-refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego*, [w:] *Ubi Ius, Ibi Remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, C. H. Beck, Warszawa 2016.
- Kępką K., *Prawomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, BEL Studio Spółka z o.o., Warszawa 2013.
- Kosicki K., *Przepisy o redukcji emisji są mało precyzyjne*, „Gazeta Prawna” z 3 marca 2010 r., nr 43 (2674).
- Osofsky H. M., McAllister L. K., *Climate Change Law and Policy*, Wolters Kluwer Law & Business, New York 2012.
- Peine F. J., *Europejskie prawo ochrony powietrza*, [w:] J. Boć, K. Nowacki (red.), *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Kolonia Limited 2006.
- Posner E.A., Weisbach D., *Climate Change Justice*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2010.
- Reid E., *Balancing, Human Rights, Environmental Protection and International Trade. Lessons from the EU Experience*, HART Publishing, Oxford and Portland 2015.
- Shaw M. N., *Prawo międzynarodowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2000.
- Stockiewicz M., *The Polluter Pays Principle and State Aid for Environmental Protection*, „Journal for European Environmental Planning Law” 2009, nr 6(2).
- Tkaczyński J.W., *Prawo i polityka ochrony środowiska naturalnego Unii Europejskiej*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2009.

Summary

General problems of Climate Law

Key words: climate change law and policy, international law, principles of climate law convention, Kyoto Protocol.

The problem of climate change cannot be solved by any single country. Because of the global dimensions of climate change, policymakers have attempted to address it at an international level through treaty law. The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the agreements under it form the core international legal response to climate change. Opened for signature in 1992, the UNFCCC has 195 Parties (194 nation-states and 1 regional economic integration organization, the European Union), and thus includes nearly every country in the world. The law

relevant to climate change is not just environmental. Greenhouse gas emission stem from behaviors at the core of economies around the world, and the effects of climate change will fundamentally alter life in many places. A legal treatment of climate change must think comprehensively and creatively about what types of law help to frame the problem and must be involved in solutions.

Bartosz Rakoczy

Katedra Prawa Ochrony Środowiska
Wydział Prawa i Administracji UMK

Pojęcie środowiska w prawie polskim i prawie włoskim. Aspekty komparatystyczne

Pojęcie środowiska nie przynależy do nauk prawnych. Jego definiowanie jest bowiem domeną nauk przyrodniczych, zoologii i ekologii. Niemniej jednak współczesne systemy prawne nie mogą i nie pozostają obojętne wobec problemów ochrony środowiska i poszczególni prawodawcy muszą na nie reagować.

Pojęcie środowiska stanowi centrum prawa ochrony środowiska czy też prawa środowiska (w zależności od używanej nazwy)¹. Zdefiniowanie tego pojęcia jest więc bardzo istotne, gdyż wyznacza zakres ochrony, zakres przedmiotowy, a w dalszej kolejności zakres regulacji i granic systemu prawa ochrony środowiska. Nie jest to rzecz prosta z racji zróżnicowanego podejścia do tej kwestii, przy czym zaznaczyć należy, że wskazane w tytule systemy prawne różnią się od siebie.

Celem tego artykułu będzie analiza komparatystyczna definiowania pojęcia „środowisko” w dwóch systemach prawnych – prawie polskim i prawie włoskim. W końcowej części artykułu zostaną sformułowane oceny i wnioski.

Choć pojęcie środowiska stanowi centrum prawa ochrony środowiska, jego zdefiniowanie nie jest kwestią prostą. Trudno bowiem opisać ową rzeczywistość i zachodzące w niej procesy za pomocą języka prawnego i prawniczego. Przede wszystkim należy wskazać, iż jurydyczne ujęcie nie może aspirować do rozstrzygania naukowych sporów toczących się w naukach przyrodniczych, czym w istocie środowisko jest. Arbitralna decyzja legislatora,

¹ Nie jest to jednak wyłącznie kwestia nazewnictwa, ale także aksjologii. Por m.in. A. Habuda, *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska?*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016, s. 73–87; B. Rakoczy, *Environmental Law or Environmental Protection Law? A Comparative Legal Analysis*, „Comparative Law Review” 2013, z. 15, s. 89–101.

wybierająca jedną z takich definicji, ani nie rozstrzygnie owych sporów, ani też nie pozwoli osiągnąć celów prawa. Rolą legislatora nie jest bowiem rozstrzyganie naukowych sporów, a przyjęcie takich rozwiązań, które zapewnią skuteczność instrumentów prawnych. Ów cel musi więc towarzyszyć legislatorowi w podejmowaniu decyzji, czy, a jeśli tak to w jaki sposób definiować pojęcie środowiska.

Samoświadomość prawodawcy powinna skłonić go nie tyle do poszukiwania definicji środowiska w naukach przyrodniczych, ile do tego, by w jak najbardziej skuteczny sposób wykorzystać instrumenty jurystyczne. W konsekwencji prawodawca powinien skupić się na tym, jakie elementy, okoliczności, kwestie, problemy itp. są z punktu widzenia jurystycznego najistotniejsze. Okazuje się również, iż z prawniczej perspektywy znaczenie mają nieco inne elementy, co powoduje, iż definicja środowiska formułowana w naukach przyrodniczych jest niesatysfakcjonująca w systemie prawnym lub naukach prawnych. Niemniej nie taka jest rola prawodawcy.

Powyżej wskazane, choć jedynie pobieżnie, trudności w legalnym zdefiniowaniu środowiska pociągają za sobą taki skutek, że prawodawca zasadniczo zachowuje wstrzeźliwość w konstruowaniu definicji legalnej. Taką wstrzeźliwość prezentuje właśnie prawodawca włoski. Z kolei prawodawca polski zdecydował się na zdefiniowanie tego pojęcia. Prawodawcy prezentują zatem całkowicie odmienne podejście do tej samej kwestii, pozostając na dwóch różnych biegunach, co oczywiście niesie ze sobą konsekwencje dla teorii i praktyki.

W systemie prawa polskiego pojęcie środowiska jest zdefiniowane w akcie prawnym. Mamy zatem do czynienia z definicją legalną. Jak stanowi art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawa ochrony środowiska²: „Ileokroć w ustawie jest mowa o środowisku, rozumie się przez to 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 oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”. Co interesujące, nie jest to jedyna definicja legalna środowiska w systemie prawa polskiego. Druga pojawia się w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin³. W myśl art. 2 pkt 8 tej ustawy stanowi, iż użyte w ustawie określenia oznaczają: „środowisko – wodę, powietrze, glebę, dziko żyjące gatunki fauny i flory oraz wszelkie inne powiązania z żywymi organizmami”. Nie ma potrzeby pogłębiania rozważań co do relacji pomiędzy tymi definicjami, gdyż nie pozostają one ze sobą w sprzeczności.

Definicja środowiska w prawie polskim skonstruowana jest w ten sposób, że prawodawca dzieli ją na dwie części, przy czym pierwsza opisuje śro-

² Dz.U. z 2016 r., poz. 627 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2016 r., poz. 2041 z późn. zm.

dowisko w sposób generalny i abstrakcyjny, a druga zawiera wyliczenie poszczególnych elementów przyrodniczych. Za środowisko ustawodawca polski uznaje również interakcje pomiędzy poszczególnymi elementami przyrodniczymi⁴. Definicja rozpoczyna się od wskazania, że środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka. Sformułowanie to prowadzi do wniosku, że środowisko to zbiór pewnych elementów, które określa się jako elementy przyrodnicze. Pojęcie to cechuje więc normatywne założenie, że stanowi ono pewien konglomerat i *ex definitione* jest strukturą zbiorową.

Można wprowadzić sformułować pytanie: co oznacza pojęcie elementy przyrodnicze i czym one się charakteryzują? Jednak prowadzi to do konieczności rozkładania owego pojęcia na elementy drobniejsze, tymczasem jest to całkowicie zbędne. W dalszej części definicji ustawodawca wymienia poszczególne elementy tego środowiska, pozostając na określonym stopniu ogólności. Wymienia bowiem wody, powietrze, powierzchnię ziemi, kopaliny, krajobraz oraz klimat. Z punktu widzenia legislacyjnego taki poziom ogólności jest wystarczający. Nie ma normatywnej potrzeby rozdrabniania tego na poszczególne elementy, a w konsekwencji rozważania, czym jest element przyrodniczy. Istotne jest to, że na pojęcie środowiska składa się każdy element przyrodniczy i to niezależnie od tego, czy powstał w sposób naturalny, czy został przekształcony w wyniku działalności człowieka. Inaczej rzecz ujmując, dla objęcia ochroną nie ma znaczenia, w jaki sposób element przyrodniczy powstał lub został przekształcony.

Dalsza część tej definicji zawiera wyliczenie poszczególnych elementów przyrodniczych. Wyliczenie ma charakter jedynie przykładowy, gdyż jest poprzedzone sformulowaniem „a w szczególności”, co zawsze oznacza jedynie egzemplifikację, a nie wyliczenie enumeratywne. Niezależnie od użytego przez prawodawcę sformułowania, wyliczenie to musi być traktowane jedynie jako egzemplifikacja także i z tego powodu, że prawodawca nie jest w stanie wyliczyć wszystkich elementów przyrodniczych. Ochrona środowiska ma bowiem charakter dynamiczny i nie jest możliwe precyzyjne wskazanie, jakie elementy przyrodnicze podlegają ochronie, gdyż mogłoby to powodować taki skutek, że niektóre z nich nie byłyby objęte ochroną. Jako przykład można wskazać chociażby ochronę warstwy ozonowej, która nie jest tym samym, co ochrona powietrza. Tymczasem tradycyjnie przedmiotem ochrony jest właśnie powietrze⁵. Trzeba też zauważyć, iż ustawodawca po wyliczeniu

⁴ Zob. bliżej m.in. M. Górski, [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 82.

⁵ Trafnie zwraca uwagę Janina Ciechanowicz-McLean, że dynamiczny rozwój regulacji w zakresie ochrony warstwy ozonowej sprawia, iż można już mówić o powstaniu odrębnego od prawa ochrony środowiska działu prawa klimatycznego. Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.

poszczególnych i przykładowych elementów przyrodniczych, katalog ten uzupełnia sformułowaniem „pozostałe elementy różnorodności biologicznej”.

Pojęcie „różnorodność biologiczna” nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę w ustawie – Prawo ochrony środowiska. Jest natomiast zdefiniowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶. Zgodnie z art. 5 pkt 16 tejże ustawy, różnorodność biologiczna to różnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz różnicowanie ekosystemów. Jednak najważniejszą cechą tego sformułowania jest to, że pełni ono rolę klamry spinającej całą definicję, a także klauzuli uzupełniającej. Wyrażenie „pozostałe elementy równowagi biologicznej” oznacza po pierwsze – rezygnację z dalszych bezpośrednich wyliczeń poszczególnych elementów przyrodniczych, a po drugie – zakończenie owego wyliczenia. Po tym sformułowaniu ustawodawca odnosi się jedynie do kwestii wzajemnego oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Widać więc wyraźnie, iż spina w ten sposób pierwszą część definicji legalnej. Jest to zatem klauzula generalna, która obejmuje wszystkie te elementy, które nie zostały bezpośrednio wymienione. Ustawodawca uzupełnia więc bezpośrednio wyliczenie elementów przyrodniczych ogólnym i generalnym sformułowaniem.

Trzeba jednak podkreślić, iż w pierwszej części posłużono się on wyrażeniem „elementy przyrodnicze”, podczas gdy subsydiarna klauzula generalna odwołuje się do sformułowania „elementy różnorodności biologicznej”. Powstaje pytanie, czy rzeczywiście chodzi o to samo. Pytanie to jest o tyle uzasadnione, iż wyrażenie „elementy przyrodnicze” nie pozostaje bez znaczenia dla konstrukcji całej definicji legalnej. W mojej ocenie kluczowe znaczenie ma użycie wyrazu „pozostałe”, co bez wątpienia oznacza zamiar uzyskania efektu subsydiarnego. Ponadto przy przyjęciu innego punktu widzenia należałoby konsekwentnie założyć, że wprowadzono nowy składnik definicji – „elementy równowagi biologicznej”. Byłoby to jednak działanie nieracjonalne. Jaki bowiem byłby sens używania dwóch konkurencyjnych pojęć? Trzeba raczej badać, jakie relacje zachodzą między pojęciami „elementy przyrodnicze” i „elementy równowagi biologicznej”. Bez wątpienia to pierwsze obejmuje szerszy zbiór, a drugie musi być rozumiane wężiej. Podążając konsekwentnie za prawodawcą, należałoby przyjąć, że „pozostałe elementy przyrodnicze” to rośliny, zwierzęta i grzyby. Ustawodawca wymienił bowiem jedynie elementy przyrodnicze nieżywione. Wprost nie został wymieniony ani jeden element ożywiony. Z kolei przytoczona wyżej definicja równowagi biologicznej wskazuje, że chodzi właśnie o elementy przyrodnicze ożywione. Tylko w taki sposób da się racjonalnie wyjaśnić znaczenie definicji środowiska.

Wreszcie ostatnim elementem definicji legalnej jest „wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”. Wskazanie „te elementy” odnosi się do

⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.

elementów przyrodniczych, w tym elementów równowagi biologicznej. Ustawodawca od pojęcia „elementy przyrodnicze” definicję rozpoczyna i wskazaniem na te elementy ją kończy. Definicja środowiska obejmuje więc zbiór elementów przyrodniczych i wzajemne oddziaływanie pomiędzy elementami tego zbioru. Przy czym owo oddziaływanie jest samodzielną wartością podlegającą ochronie, tak jak i sam zbiór elementów przyrodniczych.

Oddziaływanie musi mieć charakter wzajemny, ale równocześnie ustawodawca nie wskazuje, na czym owo oddziaływanie powinno polegać. Przyjąć należy, że chodzi tu o takie oddziaływanie, jakie zachodzi w naturze, a więc o pewną symbiozę i zależność pomiędzy poszczególnymi elementami. Takie ujęcie znalazło swoje normatywne odzwierciedlenie w art. 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, który stanowi, że *ochrona* jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem *ochrony* pozostałych elementów. Legislator zakłada taki sposób ochrony środowiska, że przy ochronie jednego elementu przyrodniczego konieczne jest podejmowanie takich działań i stosowanie takich środków, które będą uwzględniały także i pozostałe elementy przyrodnicze.

W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w systemie prawa polskiego system włoski nie zawiera definicji legalnej pojęcia „środowisko” w takim znaczeniu, w jakim definiuje owo pojęcie prawodawca polski. Pociąga to za sobą określone konsekwencje, także natury metodologicznej. Dostrzec można, iż w pierwszej kolejności poszukuje się definicji w innych naukach niż nauki prawne⁷. Znaczenia nabierają więc definicje pochodzące z nauk przyrodniczych. Wyraźnie zatem oddziela się prowadzoną w doktrynie analizę pojęcia „środowisko” w ujęciu ogólnym od analizy w ujęciu szczegółowym⁸. Dalej podejmuje się próby definiowania tego pojęcia także w wymiarze jurydycznym. W tym zakresie można dostrzec podejście podobne do tego, jakie prezentuje doktryna prawa polskiego, tj. polegające na eksponowaniu takich elementów definicji środowiska, które mają znaczenie z punktu widzenia jurydycznego, ale niekoniecznie należą do najważniejszych z perspektywy innych dyscyplin naukowych, przede wszystkim nauk przyrodniczych.

Poszukiwanie jurydycznego wymiaru definicji środowiska przebiega jednak inaczej niż w doktrynie prawa polskiego, która zasadniczo zadowala się definicją legalną i nie podejmuje badań w szerszym zakresie. Jest to zresztą w pełni zrozumiałe, gdyż są one zdeterminowane materiałem normatywnym. Co więcej, definicja środowiska zawarta w ustawie – Prawo ochrony środowiska wydaje się być powszechnie akceptowana, uznawana i przyjmowana. Nie ma zatem ani naukowej, ani nawet użytecznej motywacji do prowadzenia

⁷ Tak chociażby B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, wyd. 3, Bologna 2005, s. 19 i nast.; F. Marchello, M. Perrini, S. Serafini, *Diritto dell'ambiente*, wyd. 7, Simone 2007, s. 7 i nast.

⁸ *Compendio di Diritto dell'Ambiente*, wyd. 5, Simone 2010, s. 7 i nast.

szerszych badań w prawie europejskim czy też międzynarodowym prawie środowiska. Znaczenie ma również to, że definicja środowiska w wymiarze praktycznym nie odgrywa istotnej roli i w praktyce orzeczniczej jest rzadko stosowana. W doktrynie prawa włoskiego szersze badania materiału normatywnego są natomiast wymuszone przez milczenie prawodawcy. Skoro milczy prawodawca włoski, to polem eksploracji naukowej jest zarówno prawo europejskie, jak i międzynarodowe prawo środowiska⁹. Istotną rolę odgrywa też orzecznictwo sądów włoskich. Stefano Maglia podkreśla jego znaczenie teoretyczne i praktyczne, jak też wpływ na jurydyczne pojmowanie środowiska. Jako przykład znaczącego dla definicji środowiska orzeczenia podaje wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2009 r. (n. 12), w treści którego wskazano, iż środowisko jest pewnym obszarem, materią zmienną, na którym wobec tego samego przedmiotu regulacji można dostrzec różnego rodzaju sprzeczne interesy, takie chociażby jak potrzeba ochrony tego obszaru (materii) i potrzeba jej używania¹⁰. Szersza analiza tego stanowiska przekraczałaby ramy opracowania, niemniej można zauważyć, iż włoski Sąd Konstytucyjny wskazał na dwa istotne elementy – możliwe konflikty dotyczące tego samego dobra, tzn. potrzebę jego ochrony przy jednoczesnym zachowaniu dopuszczalności wykorzystywania. Widać tu wyraźnie szerokie powiązanie pojęcia „środowisko” z koncepcją zrównoważonego rozwoju. W tym samym duchu podążają też niektórzy autorzy¹¹.

Poszukiwanie jurydycznego znaczenia pojęcia „środowisko” kieruje doktrynę prawa włoskiego w różne strony. W ujęciu konstytucyjnym badania prowadzi się zarówno analizując tekst normatywny, jak i orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego¹². Pozwoliło to na sformułowanie interesującej koncepcji, według której środowisko jest wartością konstytucyjną albo dobrem prawnym (*bene giuridico*). Prezentujący ten punkt widzenia Beniamino Caravita wskazuje, że w doktrynie prawa włoskiego pojęcie „dobro prawne” funkcjonuje przede wszystkim w prawie cywilnym¹³. Możliwe jest jednak przeniesienie go do sfery prawa publicznego i sformułowanie pojęcia „dobro publiczne”. Za takowe uznaje on środowisko¹⁴.

Poczynione powyżej uwagi co do kierunku i stanu badań nad pojęciem środowiska w prawie włoskim, wobec milczenia prawodawcy, prowadzą do

⁹ Tak chociażby badali pojęcie środowiska E. Marotti, M. Iannantuoni, *Il nuovo diritto ambientale*, wyd. 4, Maggioli Editore 2011, s. 15 i nast.

¹⁰ S. Maglia, *Diritto ambientale alla luce del D. Lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Indicalia 2011, s. 8.

¹¹ Tak chociażby B. Caravita, op. cit., s. 22 i nast.; F. Marchello, M. Perrini, S. Serafini, op. cit., s. 12 i nast.; E. Marotti, M. Iannantuoni, op. cit., s. 21 i nast.

¹² B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, s. 25 i n.

¹³ Także i polski prawodawca posługuje się pojęciem dobra, chociażby w kontekście dóbr osobistych.

¹⁴ B. Caravita, op. cit., s. 19.

wniosku, iż nie funkcjonuje jedna powszechnie akceptowana definicja. Można raczej mówić o pewnym rozproszeniu niż o ujednolicaniu. W istocie praktycznie każdy podręcznik czy opracowanie monograficzne zawiera własną definicję środowiska. Każdy z autorów przyjmuje inne kryteria jurystycznej definicji tego terminu, a w konsekwencji inaczej rozkłada akcenty. Jedni podkreślają, że środowisko jest dobrem publicznym, inni twierdzą, że jest to zbiór pewnych powiązanych ze sobą elementów przyrodniczych. Wreszcie sądownictwo konstytucyjne akcentuje materię ochronną i użyteczną. Można zauważyć, iż część autorów rozpoczyna analizę od aspektu pozajurystycznego i poszukuje odpowiedzi na pytanie, jak rozumieć środowisko przede wszystkim w naukach przyrodniczych. Przełożenie tych definicji na potrzeby nauk prawnych bywa różne – od przyjęcia definicji przyrodniczej bez zastrzeżeń do ujęć daleko modyfikowanych. W takiej to sytuacji znaczenia nabiera orzecznictwo, co ciekawe nie tyle administracyjne, ile konstytucyjne. Za najbardziej reprezentatywną definicję należy obecnie uznać przytaczaną wyżej definicję pojęcia środowisko wypracowaną w orzecznictwie włoskiego Sądu Konstytucyjnego.

Przechodząc do analizy komparatystycznej, należy podkreślić, iż doktryna prawa swobodnie podchodzi do materii, która ma być porównywana. W podstawowej dla polskiej komparatystyki monografii autorstwa Romana Tokarczyka, wskazuje się, że „przedmioty porównywalne w sensie naukowym muszą przynajmniej pod jakimś względem być do siebie podobne. [...] Za podobieństwo uznaje się już samą przynależność do wspólnej dla nich kategorii, jednej grupy ontologicznej”¹⁵. Podobne stanowisko prezentuje inny teoretyk komparatystyki – Michael Rainer, wskazując na szeroki zakres porównywalności (*compatibilita*)¹⁶. Podzielając ten punkt widzenia, należy uznać, iż porównywanie definicji środowiska w prawie polskim i włoskim jest możliwe i uzasadnione, a także komparatystycznie usprawiedliwione. Nie stoi temu na przeszkodzie fakt, że w systemie prawa polskiego definicja ma charakter legalny, podczas gdy w prawie włoskim przyjmuje ona postać definicji wynikającej z orzecznictwa lub definicji doktrynalnej. Zwiększa to oczywiście ryzyko tego, że proces porównywania będzie utrudniony. Wynik komparatystycznego procesu myślowego będzie bowiem w istocie zależał od tego, jaką definicję włoską weźmie się jako materiał porównawczy. Zdając sobie sprawę z tej trudności, zaproponowałem definicję wynikającą z orzecznictwa, choć poczynione wyżej uwagi co do samego poszukiwania definicji nie pozostają obojętne i bez znaczenia.

Szereg trudności, z którymi styka się doktryna prawa włoskiego, jest obcych polskiemu systemowi. Wynika to z tego, że u nas to sam prawodawca

¹⁵ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, wyd. 9, Warszawa 2008, s. 39.

¹⁶ M. Rainer, *Corso di sistemi giuridici comparati*, Torino 2004, s. 21.

zdecydował, co rozumie pod pojęciem środowiska. Zmienia to perspektywę badań i kierunków potencjalnej krytyki. Sprowadza się ona bowiem do oceny, czy definicja jest skonstruowana prawidłowo i czy zapewnia osiągnięcie celów, które stawia się normom prawnym. Zmniejsza się też zdecydowanie poszukiwanie znaczenia pojęcia środowiska poza naukami prawnymi.

Nie oznacza to oczywiście, iż problemy, z którymi styka się prawodawca i doktryna prawa włoskiego, są jureksprudencji i legislatywie polskiej obce. Występują one jednak w innym kontekście problematyki naukowej. Przede wszystkim trzeba zauważyć, iż poszukiwanie definicji środowiska w konstytucyjnym wymiarze właściwie w Polsce nie istnieje. Jeśli już problem ten jest dostrzegany, to rozwiązuje się go poprzez proste odesłanie do definicji legalnej zawartej w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹⁷. Pomijając dopuszczalność dokonywania wykładni norm konstytucyjnych za pomocą definicji legalnych z ustaw zwykłych, problem definiowania środowiska w Konstytucji RP spłyca się do prostego cytatu. Tymczasem doktryna prawa włoskiego wypracowała interesującą koncepcję środowiska jako wartości konstytucyjnej i wreszcie dobra prawnego publicznego. Włoski Sąd Konstytucyjny wykazuje w tej kwestii także zdecydowanie większą aktywność, ale jest to zdeterminowane brakiem definicji legalnej.

Interesujące jest to, że zarówno włoski Sąd Konstytucyjny, jak i polski Trybunał Konstytucyjny dostrzegły zasadniczy problem osadzony w koncepcji zrównoważonego rozwoju. Dotyczy on konieczności ochrony środowiska przy jednoczesnym uznawaniu konieczności oddziaływania na nie, eksploataowania i pozyskiwania zasobów. Na tej podstawie we Włoszech sformułowano definicję środowiska. Z kolei w systemie prawa polskiego istotną wypowiedzią polskiego Trybunału Konstytucyjnego był wyrok z dnia 6 czerwca 2006 r. (K 23/06). Co interesujące, oba sądy konstytucyjne doszły do identycznych wniosków. Na uwagę zasługuje jednak to, że polski Trybunał mógł wykorzystać w swojej argumentacji wyrażoną wprost w art. 5 Konstytucji RP koncepcję zrównoważonego rozwoju, podczas gdy Konstytucja Republiki Włoskiej nie zawiera odwołania do tej koncepcji. Nie oznacza, że nie jest ona stosowana, tyle tylko, że nie ma bezpośredniego konstytucyjnego umocowania.

Definicja przyjęta w obu systemach prawnych odbiega od jej przyrodniczych korzeni. Prawodawca polski nawiązuje co prawda do przyrodniczych podstaw definicji środowiska, aczkolwiek akcentuje w niej kwestie, które są istotne z punktu widzenia jurystycznego. Stąd też eksponuje się wątki elementów przyrodniczych i związku między nimi. Nie brakuje i w doktrynie włoskiej takiego ujęcia, jednak – jak wskazywałem wyżej – dominuje pogląd

¹⁷ Tak czyni m.in. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 377. Uniknął tego błędu M. Górski, który podjął się interesującej analizy samodzielnego zdefiniowania środowiska na płaszczyźnie konstytucyjnej M. Górski, [w:] M. Safjan, L. Bolek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1696–1697.

reprezentowany w orzecznictwie konstytucyjnym. W obu definicjach widoczne jest ujmowanie środowiska jako pewnej całości. Prawodawca polski określił je jako ogół (zbiór) elementów przyrodniczych, zaś włoski Sąd Konstytucyjny jako pewną materię. Z całą pewnością w obu tych definicjach przeważa jednak ujęcie środowiska jako całości obejmującej określone elementy. Prawodawca polski poszedł w kierunku wskazywania owych elementów przyrodniczych i związków między nimi, podczas gdy włoski Sąd Konstytucyjny zaakcentował kwestie związane ze sposobem korzystania z owej materii. W systemie prawa polskiego kwestia konfliktu interesów jest również dostrzegana, jednak następuje to w nieco innym aspekcie – polska doktryna bada problem z perspektywy zrównoważonego rozwoju.

Porównując obie definicje, dostrzec można więc nie tylko ich podobieństwa, ale i różnice. Bez wątpienia ujmowanie środowiska jako pewnej całości z jednoczesną świadomością wewnętrznego zróżnicowania tego pojęcia jest wspólne. Postrzega się środowisko jako pewną jurydycznie odrębną całość, choć wewnętrznie zróżnicowaną. W doktrynie prawa włoskiego usilnie poszukuje się spoiwa, wokół którego można by ową koncepcję definicji środowiska budować, wskazując, że jest to wartość konstytucyjna czy dobro publiczne. W systemie prawa polskiego prawodawca przyjął, iż konstruowanie tej koncepcji następuje wokół niedefiniowalnego (bo i po co?) pojęcia ogółu elementów przyrodniczych. Dalsze ścieżki obu definicji się rozchodzą. Prawodawca polski konsekwentnie pozostaje przy przyrodniczym ujęciu, nawiązując do poszczególnych elementów przyrodniczych, podczas gdy włoski Sąd Konstytucyjny przyjął sposób oddziaływania na środowisko (ochronny czy też użyteczny). Obie też definicje pozostają w luźnym związku z przyrodniczymi podstawami, aczkolwiek doktryna prawa włoskiego poszukuje silniej inspiracji w ujęciu nauk przyrodniczych.

Reasumując można zauważyć, jakie bogactwo niosą ze sobą próby zdefiniowania pojęcia „środowisko”. Na omawiane porządki prawne oddziałuje tak samo intensywnie prawo europejskie, a jednak to samo może być definiowane różnie. Warto więc badać różnorodne definicje tych samych zjawisk, ubogacając ich analizę i treść.

Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Caravita B., *Diritto dell'ambiente*, wyd. 3, Bologna 2005.
Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.
Compendio di Diritto dell'Ambiente, wyd. 5, Simone 2010.
Górski M., Pchalek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014.

- Habuda A., *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska?*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016.
- Maglia S., *Diritto ambientale alla luce del D. Lgs. 152/2006 e successive modificazioni*, Indicialia 2011.
- Marotti E., Iannantuoni M., *Il nuovo diritto ambientale*, wyd. 4, Maggioli Editore 2011.
- Rainer M., *Corso di sistemi giuridici comparati*, Torino 2004.
- Rakoczy B., *Environmental Law or Environmental Protection Law? A Comparative Legal Analysis*, „Comparative Law Review” 2013, z. 15.
- Marchello F., Perrini M., Serafini S., *Diritto dell'ambiente*, wyd. 7, Simone 2007.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Tokarczyk R., *Komparatystyka prawnicza*, wyd. 9, Warszawa 2008.

Summary

The approach to the environment in Polish and Italian law. Comparative aspects

Key words: environmental, environmental law, legal definitions.

A legal definition of the environment is a very complex issue. The legislator must describe the phenomena occurring in nature by means of legal language. There are two options in this respect. The first one is a definition of the term “environment” incorporated by the legislator in a legal act. The other is the use of the term by the legislator without having an actual definition in place. Polish legal system has adopted the first solution, whereas in the system of Italian law the second one is applied. Analyzing these definitions, the consequences of each of the methods can be identified.

Anna Lichosik

Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jako element polityki klimatycznej Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej ma na celu wspieranie działań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sposób opłacalny i racjonalny pod względem kosztów. Polityka ta stanowi jeden z podstawowych elementów unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego¹, gdzie nacisk położono na osiągnięcie do 2020 r. trzech następujących celów (określanych jako cel 20-20-20), tj. zmniejszenia o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu z 1990 r., zwiększenia udziału energii uzyskiwanej ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii do 20%, zwiększenia efektywności energetycznej o 20%. W niniejszym opracowaniu skoncentruję się na zagadnieniach związanych z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych.

Osiągnięcie celów długoterminowych Unii Europejskiej w zakresie dekarbonizacji sprowadza się do obniżenia emisji i stworzenia gospodarki niskoemisyjnej oferującej nowe możliwości w zakresie wzrostu gospodarczego. Podstawowym elementem polityki klimatycznej jest ustanowienie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, który obliguje sektory nim objęte do stopniowego zmniejszania wielkości emisji. Powyższe cele mogą zostać osiągnięte poprzez dalszy rozwój przewidywalnych, stabilnych i sprawiedliwych reguł w odniesieniu do przydziału bezpłatnych

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *20 i 20 do 2020 r. Szansa Europy na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym*; COM(2008) 30 final z dnia 23 stycznia 2008 r., [online] <[www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2008\)0030/COM_COM\(2008\)0030_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2008)0030/COM_COM(2008)0030_pl.pdf)>.

uprawnień przy jednoczesnym uwzględnieniu ewentualnego ryzyka ucieczki emisji. W konsekwencji działania te powinny służyć ochronie międzynarodowej konkurencyjności energochłonnych sektorów przemysłu oraz stopniowego przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na problem emisji gazów cieplarnianych w kontekście nowoczesnych sposobów ograniczania całkowitego wolumenu emisji. Przeprowadzona analiza koncentruje się na jednym z podstawowych narzędzi polityki klimatycznej Unii Europejskiej, jakim jest wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Międzynarodowy system handlu uprawnieniami do emisji

Początków regulacji systemu handlu uprawnieniami do emisji należy poszukiwać na poziomie międzynarodowym. Już w postanowieniach Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku w dniu 9 maja 1992 r.² i przyjętej na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, określanej jako „Szczyt Ziemi 1992”, która odbyła się w dniach 3–14 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro, sformułowany został podstawowy cel prowadzący do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny³.

Konwencja Narodów Zjednoczonych nie zawierała jednak określonych zobowiązań w zakresie redukcji emisji⁴. Dopiero Protokół z Kioto⁵ do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony 11 grudnia 1997 r.⁶, wprowadził regulacje w zakresie systemu handlu uprawnieniami do emisji i nałożył na państwa wymienione w Załączniku I⁷ Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych obowiązek redukcji emisji ga-

² Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 16 czerwca 1994 r. i opublikowana w Dz.U. z 1996 r., nr 53, poz. 238 (dalej jako Konwencja Narodów Zjednoczonych lub Konwencja).

³ Szerzej na ten temat: J. Baran, A. Janik, A. Ryszko, *Handel emisjami w teorii i praktyce*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 44–51.

⁴ O. Schachter, *The Emergence of International Environmental Law*, „Journal of International Affairs” 1991, t. 44, s. 481 i nast.; M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 231.

⁵ Dz.U. z 2005 r., nr 203, poz. 1684 (dalej jako Protokół z Kioto lub Protokół).

⁶ Por. K. Kępka, *Mechanizmy Protokołu z Kioto*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 3, s. 89.

⁷ Tj.: Australia, Austria, Białoruś, Belgia, Bułgaria, Kanada, Czechosłowacja, Dania, Wspólnota Europejska, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Federacja Rosyjska, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Ukraina, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, Stany Zjednoczone Ameryki.

zów cieplarnianych określonych w Załączniku A⁸ Protokołu z Kioto, które po wyrażeniu ich w równoważniku dwutlenku węgla nie powinny przekroczyć przyznaných ilości, obliczonych zgodnie z ilościowymi zobowiązaniami do ograniczenia i redukcji zapisanymi w Załączniku B⁹ Protokołu z Kioto. Działanie takie ma na celu zredukowanie emisji tych gazów cieplarnianych o przynajmniej 5 % poniżej poziomu z 1990 r. w okresie zobowiązań od 2008 do 2012 r.

Jednym z mechanizmów umożliwiających państwom wymienionym w Załączniku B wywiązanie się z powyższych zobowiązań jest uczestnictwo w systemie handlu emisjami. W myśl postanowień Protokołu handel ten będzie dodatkowy w stosunku do działań krajowych mających na celu wypełnienie ilościowych zobowiązań do ograniczenia i redukcji emisji.

Protokół z Kioto wprowadził tzw. mechanizmy elastyczne¹⁰, tj.:

- 1) mechanizm wspólnych wdrożeń (ang. *Joint Implementation – JD*);
- 2) mechanizm czystego rozwoju (ang. *Clean Development Mechanism – CDM*);
- 3) handel emisjami (ang. *Emission Trading – ET*).

Mechanizm wspólnych wdrożeń pozwala – pod pewnymi warunkami – państwom wymienionym w Załączniku I Protokołu przekazywać sobie nawzajem lub nabywać od siebie jednostki redukcji emisji powstałe w wyniku projektów mających na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych ze źródeł oraz zwiększanie ich usuwania przez pochłaniacze w jakimkolwiek sektorze gospodarki.

Mechanizm czystego rozwoju umożliwia państwom niewymienionym w Załączniku I Konwencji trwały rozwój i przyczynienie się do realizacji podstawowego celu Konwencji Narodów Zjednoczonych oraz pomoc państwom wymienionym w Załączniku I w osiągnięciu ich ilościowych zobowiązań do ograniczenia i redukcji emisji wynikających z art. 3 Protokołu. Państwa niewymienione w Załączniku I będą zatem korzystać z projektów dających poświadczone redukcje emisji, a kraje wymienione w tym Załączniku będą mogły wykorzystywać poświadczone redukcje emisji wynikające z tych projektów do wywiązania się z części swoich ilościowych zobowiązań. Ponadto Protokół z Kioto pozwala państwom wymienionym w Załączniku B uczestniczyć w handlu emisjami. Handel ten będzie dodatkowy w stosunku do działań

⁸ Tj.: dwutlenku węgla (CO₂), metanu (CH₄), podtlenku azotu (N₂O), fluoroweglowodorów (HFCs), perfluorokarbonów (PFCs), sześćiofluorku siarki (SF₆).

⁹ Tj.: Australia, Austria, Belgia, Bułgaria, Kanada, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Wspólnota Europejska, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Łotwa, Liechtenstein, Litwa, Luksemburg, Monako, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Federacja Rosyjska, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Ukraina, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Stany Zjednoczone Ameryki.

¹⁰ Por. H. Gaj, *Mechanizmy Protokołu z Kioto Cz. I*, „Czysta Energia”, kwiecień 2005.

krajowych mających na celu wypełnienie ilościowych zobowiązań do ograniczenia i redukcji emisji.

Powyższe mechanizmy prowadzone są w oparciu o tzw. jednostki Kioto, które państwa mogą zbywać i nabywać. Te, które dysponują nadwyżką jednostek Kioto w stosunku do faktycznego poziomu emisji, mogą zbywać jednostki państwom, których emisja wyrażona w ilości przyznanых jednostek przekracza określone przez Protokół z Kioto limity. Powyższe sprawia, że jednostkom Kioto możemy przypisać obiegową funkcję, są porównywane do jednostek pieniężnych i określane „walutą węglową”¹¹.

Protokół z Kioto nie przewiduje konieczności prowadzenia handlu uprawnieniami do emisji, narzuca jedynie niektórym państwom w nim uczestniczącym obowiązek redukcji emisji. Jednostki Kioto mają na celu ułatwienie realizacji tych zobowiązań poprzez umożliwienie państwom przekraczającym dozwolony próg emisji nabycia brakujących jednostek, których posiadanie konieczne jest do wypełnienia zobowiązań w zakresie redukcji emisji. W rezultacie co do zasady liczba jednostek „w obrocie” nie wzrasta, a tego rodzaju mechanizm pozwala na realizację podstawowego celu Protokołu z Kioto, jakim jest globalne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych¹².

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji

Unia Europejska oraz wszystkie jej państwa członkowskie są stronami Protokołu z Kioto. Stąd też unijny system handlu uprawnieniami do emisji nie tylko wpisuje się i wypełnia mechanizmy Protokołu, ale wykracza także poza jego ramy. Mianowicie zobowiązania przyjęte w Protokole z Kioto dotyczą lat 2008–2012, natomiast system unijny wprowadza kolejne okresy rozliczeniowy, z których pierwszy przypada na lata 2013–2020¹³.

Istnieje możliwość przenoszenia jednostek Kioto pomiędzy podmiotami sektora prywatnego w ramach krajowych oraz regionalnych systemów handlu przy uwzględnieniu zasad określonych w Protokole¹⁴. I tak też w ramach Unii Europejskiej funkcjonuje system handlu uprawnieniami do emisji umożliwiający obrót podmiotom sektora prywatnego¹⁵.

¹¹ L. Karski, *Międzynarodowy handel uprawnieniami do emisji, czyli międzynarodowy transfer jednostek kyotowskich – wybrane elementy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 9, s. 3.

¹² Zob. J. Dyduch, *System handlu uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2007, z. 732, s. 37.

¹³ Przez okres rozliczeniowy rozumie się okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz każdy ośmioletni okres następujący po nim.

¹⁴ K. Kępka, op. cit., s. 88–89.

¹⁵ H. Gaj, op. cit.

European Union Emissions Trading System (EU ETS) to efekt wdrożenia postanowień dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE¹⁶, zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/101/WE z dnia 19 listopada 2008 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie¹⁷ oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁸.

Dyrektywa 2003/87/WE realizuje cele Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji określone w Protokole z Kioto¹⁹. Przewiduje ona przyjęcie rozporządzenia, które będzie zawierało szczegółowe przepisy regulujące rozdzielanie przez państwa członkowskie w drodze sprzedaży aukcyjnej przydziałów uprawnień do emisji, które nie muszą zostać wydane nieodpłatnie. I tak też w 2010 r. przyjęte zostało rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie²⁰.

Z powyższego wynika, że podstawową zasadą przydziału uprawnień do emisji powinna być ich sprzedaż na aukcji, gdyż jest to najprostsza metoda dokonywania tego przydziału, a ponadto powszechnie uważana za najbardziej efektywną ekonomicznie. Unijny ETS opiera się na założeniu, że podmioty prowadzące działalność w określonych sektorach gospodarki, w przypadku emitowania w określonym przedziale czasu niektórych gazów cieplarnianych powyżej określonych ilości, mają obowiązek uzyskać uprawnienia do emisji (*European Union Allowance* – EUA) odpowiadające ilości wyemitowanych gazów, które na koniec określonego przedziału czasowego przedstawia do umorzenia²¹.

Jako jeden z fundamentów polityki klimatycznej Unii Europejskiej ETS ma podstawowe znaczenie w kontekście walki ze zmianami klimatu. Jest to

¹⁶ Dz.U. L 275 z 25 października 2003, s. 32 (dalej jako dyrektywa 2003/87/WE).

¹⁷ Dz.U. L 8 z 13 stycznia 2009, s. 3.

¹⁸ Dz.U. L 140 z 5 czerwca 2009, s. 63.

¹⁹ Zob. M. Stoczkiewicz, *Prawne instrumenty ochrony środowiska w sektorze energetycznym*, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 134.

²⁰ Dz.Urz. UE L 302 z dnia 18 listopada 2010 r., s. 1 (dalej jako rozporządzenie 1031/2010).

²¹ Zob. L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 383.

największy na świecie system typu „limit i handel” (*cap and trade*) dotyczący emisji gazów cieplarnianych. Mechanizm ten opiera się na określeniu limitu dotyczącego całościowej emisji gazów przez wysokoemisyjne sektory przemysłu, który stopniowo jest ograniczany. W ramach określonego pułapu przedsiębiorstwa mogą nabywać i zbywać uprawnienia do emisji zgodnie z zapotrzebowaniem. Każde uprawnienie daje prawo do wyemitowania jednej tony ekwiwalentu dwutlenku węgla, natomiast określona liczba uprawnień wskazuje na wielkość dozwolonej emisji gazów, co oznacza, że poziom emisji jest ograniczony. Uprawnienia do emisji są rozdzielane pomiędzy instalacje i można nimi swobodnie obracać na rynku²².

ETS to narzędzie polityki klimatycznej Unii Europejskiej o charakterze politycznym, które łączy regulacje prawa ochrony środowiska z mechanizmem rynkowym. Zharmonizowany system wprowadzający ogólnounijną cenę emisji dwutlenku węgla korzysta z efektu synergii, który powstaje w wyniku działania na szczeblu całej Unii²³.

Zmiana klimatu jest problemem transgranicznym. Przyjmuje się, że założone cele polityki klimatycznej Unii nie zostaną osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie pojedynczo, a koordynacja działań na poziomie europejskim oraz globalnym jest konieczna²⁴.

System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Polsce

Polska regulacja handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych to element unijnego ETS. Dlatego też ustawodawstwo polskie w tym przedmiocie nie ma charakteru wyczerpującego, a stanowi uzupełnienie postanowień unijnych²⁵. Podstawowym aktem prawnym wdrażającym dyrektywę 2003/87/WE jest ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁶, która zmienia system handlu uprawnieniami do emisji w latach 2013–2020. Zgodnie z art. 1 ww. ustawy, system handlu uprawnieniami obejmuje emisję gazów cieplarnianych z in-

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Lepsze ramy prawne regulujące nadzór rynku w zakresie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji*, COM(2010) 796 final z dnia 21 grudnia 2010 r.; <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0796&from=PL>>.

²³ Zob. uzasadnienie wniosku Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych, Bruksela, dnia 15 lipca 2015 r. COM(2015) 337 final 2015/148 (COD), s. 5–6; [online] <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PL/1-2015-337-PL-F1-1.PDF>>.

²⁴ Ibidem, s. 31.

²⁵ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji...*, s. 39–40.

²⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 568 (dalej jako ustawa o systemie handlu).

stalacji²⁷ oraz z operacji lotniczej, przy czym emisja gazów cieplarnianych z instalacji dotyczy: dwutlenku węgla, podtlenku azotu i perfluorowęglodorów, a emisja gazów cieplarnianych z operacji lotniczej dotyczy wyłącznie dwutlenku węgla.

Systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Polsce administruje Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji²⁸. Wykonywanie zadań KOBiZE powierzone zostało Instytutowi Ochrony Środowiska w Warszawie.

Ustawa o systemie zarządzania emisjami określa:

- 1) zadania Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami;
- 2) zasady funkcjonowania krajowego systemu bilansowania i prognozowania emisji;
- 3) zasady zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji;
- 4) zasady funkcjonowania krajowego rejestru jednostek Kioto i uprawnień do emisji;
- 5) zasady obrotu i zarządzania jednostkami Kioto;
- 6) zasady funkcjonowania krajowego systemu zielonych inwestycji oraz tzw. rachunku klimatycznego²⁹;
- 7) warunki i zasady realizacji projektów wspólnych wdrożeń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 8) warunki i zasady realizacji poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej projektów wspólnych wdrożeń oraz projektów mechanizmu czystego rozwoju.

Podkreślenia wymaga, że rozporządzenie 1031/2010 wprowadza możliwość niekorzystania przez państwa członkowskie ze wspólnej platformy aukcyjnej, a wyznaczenie własnych platform aukcyjnych (tzw. *opt-out*), które jednak powinny zostać wpisane do wykazu platform *opt-out* w Załączniku III do tego rozporządzenia. Podstawą takiego wpisu jest powiadomienie Komisji Europejskiej o platformie *opt-out* przez wyznaczające ją państwo członkowskie.

Chociaż co do zasady w myśl postanowień rozporządzenia 1031/2010 sprzedaż uprawnień do emisji gazów cieplarnianych powinna odbywać się na

²⁷ Gdzie przez instalację rozumie się stacjonarne urządzenie techniczne lub zespół takich urządzeń, w których są prowadzone jedno lub więcej działań określonych w załączniku nr 1 do ustawy o systemie handlu oraz wszelkie inne czynności posiadające bezpośredni techniczny związek ze wskazanymi działaniami prowadzonymi w danym miejscu, które powodują emisję lub mają wpływ na jej wielkość.

²⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 286 (dalej jako ustawa o systemie zarządzania emisjami).

²⁹ Tj. wyodrębnionego rachunku bankowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na który przekazywane są wpływy pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji.

jednej wspólnotowej platformie aukcyjnej w ramach ETS, to istnieje możliwość odstępstwa i od tej zasady i państwo z grupy *put-out* może dokonywać sprzedaży na oddzielnej własnej platformie. Z takiej możliwości skorzystały Niemcy (*European Energy Exchange* – EEX) czy Wielka Brytania (*Intercontinental Exchange* – ICE), a obecnie również Polska. W dniu 20 grudnia 2016 r. Komisja Nadzoru Finansowego udzieliła zgody Towarowej Giełdzie Energii S.A. w Warszawie na prowadzenie platformy aukcyjnej uprawnień do emisji dwutlenku węgla, o ile po uzyskaniu zezwolenia platforma ta zostanie wyznaczona na krajową platformę aukcyjną oraz zostanie wpisana przez organy Unii Europejskiej do wykazu platform aukcyjnych w Załączniku III rozporządzenia 1031/2010. Towarowa Giełda Energii S.A. spełnia również wymogi dla platformy aukcyjnej określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakie musi spełniać rynek regulowany oraz platforma aukcyjna³⁰. Do czasu uruchomienia platformy krajowej, realizuje sprzedaż uprawnień za pośrednictwem platformy aukcyjnej EEX.

Podsumowanie

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej przewiduje mechanizmy mające doprowadzić do osiągnięcia określonych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i energii. Wyznaczenie konkretnych obszarów działań ma na celu zintegrowane podejście do przeciwdziałania zmianom klimatu, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz poprawę konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej.

Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych opiera się na koncepcji zbywalnych uprawnień do emisji i polega na ustaleniu dopuszczalnego poziomu emisji na określonym obszarze i przydziale uprawnień operatorom instalacji powodujących emisję. W ramach ustalonych wielkości przedsiębiorcy mogą między sobą zbywać i nabywać uprawnienia do emisji, co nie powoduje zwiększenia ogólnej wielkości emisji, a jednocześnie zarówno podmiot nabywający (dzięki dodatkowym jednostkom redukcji emisji), jak i podmiot zbywający (dysponujący nadwyżką jednostek redukcji emisji) mogą wypełniać swoje zobowiązania emisyjne.

ETS traktowany jest jako punkt odniesienia przy opracowywaniu polityki w zakresie zmian klimatu i systemów handlu uprawnieniami do emisji w innych krajach. Poza ograniczaniem całkowitej wielkości emisji system handlu uprawnieniami pośrednio sprzyja inwestowaniu w technologie nisko-

³⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 139.

emisyjne i stosowaniu w instalacjach bardziej opłacalnych rozwiązań na rzecz redukcji emisji³¹.

Literatura

- Baran J., Janik A., Ryszko A., *Handel emisjami w teorii i praktyce*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Dyduch J., *System handlu uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2007, z. 732.
- Gaj H., *Mechanizmy Protokołu z Kioto Cz. I*, „Czysta Energia”, kwiecień 2005.
- Karski L., *Międzynarodowy handel uprawnieniami do emisji, czyli międzynarodowy transfer jednostek kyotowskich – wybrane elementy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 9.
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Kępka K., *Mechanizmy Protokołu z Kioto*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 3.
- Pietraś M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Schachter O., *The Emergence of International Environmental Law*, „Journal of International Affairs” 1991, t. 44.
- Stockiewicz M., *Prawne instrumenty ochrony środowiska w sektorze energetycznym*, [w:] M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Współczesne problemy prawa energetycznego*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Summary

Emissions trading system of greenhouse gas as part of the European Union's climate Policy

Key words: emissions trading system, greenhouse gas, allowance.

Achieving the long-term goals of the European Union in the area of decarbonisation consists in lowering emissions and creating a low carbon economy offering new opportunities for economic growth. In this article, the author's attention is focused on issues related to reducing greenhouse gas emissions.

An essential element of the European Union's climate policy to reduce greenhouse gas emissions is the establishment of the European Union Emissions Trading System which obliges the sectors subject to the reduction of greenhouse gas emissions. Therefore the aim of this article is to signal the

³¹ Komisja Europejska, DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu, *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)*, [online] <http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_pl.pdf>.

problem of greenhouse gas emissions in the context of modern ways of reducing the total volume of emissions. The analysis focuses on one of the basic tools of the European Union's climate policy to reduce emissions, which is mentioned already the European Union Emissions Trading System.

The European Union Emissions Trading System is a cornerstone of the EU's policy to combat climate change and its key tool for reducing greenhouse gas emissions cost-effectively. It is the world's first major carbon market and remains the biggest one.

Magdalena Michalak

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

Zasada przezorności w Unii Europejskiej – hamulec postępu czy najbardziej racjonalna droga?

Istota zasady przezorności

Zasada przezorności, zwana również zasadą ostrożności, w obecnych czasach wydaje się być jedną z podstaw zarządzania ryzykiem i jego prawną regulacją. Ta stosunkowo młoda zasada przez długi czas ze względu na swój niejasny, a jednocześnie restrykcyjny charakter nierzadko była pomijana w procesach decyzyjnych władz publicznych. W obliczu jednak coraz bardziej skomplikowanych i mniej przewidywalnych zagrożeń nie można już traktować jej z lekceważeniem.

Zasada ta wywodzi się z prawa niemieckiego i w latach 70. ubiegłego wieku została włączona do regulacji prawnej dotyczącej ochrony powietrza. W ujęciu niemieckim wymaga wczesnego (czy też wyprzedzającego) zapobiegania potencjalnym szkodom w środowisku zgodnie z osiągnięciami techniki i przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, co oznacza, że łączy się z wymogiem wczesnego wykrywania zagrożeń poprzez prowadzenie kompleksowych i zharmonizowanych badań¹. Do międzynarodowego porządku prawnego zasada ta weszła dzięki Deklaracji z Rio w 1992 r.² Zgodnie z 15 punktem tego aktu, państwa powinny zastosować podejście zapobiegawcze w celu ochrony środowiska w miarę ich własnych możliwości, a tam, gdzie występują zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami, brak całkowitej naukowej pewności nie może być powodem opóźniania efektywnych działań, których realizacja zapobiegłaby degradacji środowiska. Do unijnego porządku

¹ J. Peel, *The Precautionary Principle in Practice. Environmental Decision-Making and Scientific Uncertainty*, The Federation Press, Sydney 2005, s. 16.

² Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro 1992, Szczyt Ziemi, Warszawa 1993.

prawnego zasada przezorności została wprowadzona w 1992 r. na mocy traktatu z Maastricht jako jedna z podstawowych zasad polityki ochrony środowiska. Obecnie jej źródłem jest art. 191 ust. 2 TFUE, który wskazuje, iż polityka UE „w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«”³. W prawie unijnym brak jest jednak definicji omawianej zasady. Co więcej, jej dość nieostry, a jednocześnie bardzo restrykcyjny charakter powoduje, że jej interpretacja i, w większym jeszcze stopniu, praktyczne stosowanie, może generować poważne problemy. W celu wypełnienia owej luki i ułatwienia właściwej realizacji zasady przezorności Komisja Europejska podjęła próbę wskazania spójnej jej interpretacji i przygotowała pewne wytyczne dotyczące jej stosowania. Odzwierciedlenie owych prac stanowi Komunikat KE dotyczący stosowania zasady ostrożności⁴. Komisja wskazała w nim m.in., iż omawiana zasada znajduje zastosowanie w przypadku, gdy „dowody naukowe są niewystarczające, niejednoznaczne lub niepewne, a wstępna ocena naukowa wskazuje, że występują racjonalne przesłanki wskazujące na istnienie uzasadnionych obaw, że potencjalnie niebezpieczne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzi, zwierząt lub roślin może być niezgodne z wybranym dla Wspólnoty poziomem ochrony”⁵.

Można uznać, że koncepcja przezorności przyjęta zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie unijnym opiera się na trzech podstawowych elementach – potencjalnej przyszłej szkodzie, uzasadnionych, naukowych podstawach podejrzeń oraz obowiązku podjęcia działań zapobiegawczych przed uzyskaniem pewności naukowej co do istniejącego zagrożenia⁶. Zasada przezorności wyznacza w rezultacie model podejmowania decyzji w sytuacji, gdy nauka nie wskazuje w sposób jednoznaczny, czy i w jakim momencie należy wprowadzić środki mające na celu przeciwdziałanie ryzyku⁷. Może ona stanowić pewnego rodzaju odpowiedź na nową sytuację, w której postęp technologiczny jest tak szybki, iż nie nadąża za nim ani pełna weryfikacja zagrożeń, ani tym bardziej mających je eliminować przepisów prawnych. Chodzi zatem o minimalizację poważnego ryzyka, zanim zostanie ono z całą pewnością rozpoznane. Ponadto za niezwykle ważny element omawianej za-

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (OJ C 326, 26.10.2012, s. 47–390).

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r. dotyczący stosowania zasady ostrożności, KOM(2000) 1 wersja ostateczna.

⁵ Ibidem, s. 2.

⁶ K. Garnett, D. J. Parsons, *Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law*, „Risk Analysis” 2017, nr 37(3), s. 503.

⁷ W ten sposób M. Talik, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 142–143.

sady, wpływający istotnie na jej praktyczne zastosowanie, choć niewynikający wprost z samych zapisów Deklaracji z Rio czy TFUE, należy uznać przezczenie ciężaru dowodu nieszkodliwości działalności, której oddziaływanie nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, na podmiot ją podejmujący⁸.

Praktyczne znaczenie zasady przezorności

Zasada przezorności tradycyjnie uznawana jest za jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska i potencjalnie dotyczy wszelkiej działalności, której możliwe negatywne oddziaływanie na środowisko nie zostało jeszcze w pełni rozpoznane. Można jednak sformułować tezę, iż jej zasięg jest obecnie szerszy. Wiąże się to z pojawianiem się wielu nowych, niezwykle skomplikowanych i trudnych do całkowitej weryfikacji zagrożeń nie tylko dla środowiska, ale również, a może przede wszystkim, dla człowieka – jego zdrowia i życia⁹. W rezultacie zakres jej zastosowania jest dość rozległy – Komisja Europejska wskazała, że obok polityki ochrony środowiska obejmuje on również politykę ochrony konsumentów, żywności oraz zdrowie ludzi, zwierząt i roślin.

W praktyce zasada przezorności wpływa na procesy decyzyjne w dziedzinach związanych z takimi zagadnieniami, jak zmiany klimatu, produkcja żywności genetycznie modyfikowanej, energii, w szczególności energii jądrowej, czy też produktów leczniczych i farmaceutycznych. Jest ona skierowana do szerokiego grona podmiotów na poziomie unijnym i krajowym. Jej realizacja wymaga zaangażowania m.in. Komisji Europejskiej, szeregu agencji unijnych, jak również różnego rodzaju podmiotów krajowych, zarówno władzy ustawodawczej, jak i organów administracji. Znajduje ona zastosowanie w procesie decyzyjnym w odniesieniu do środków indywidualnych, jak też generalnych, a przede wszystkim, choć nie tylko, w zakresie autoryzacji produktów czy zezwolenia na prowadzenie działalności, które mogą generować zagrożenie dla wskazanych wyżej wartości. Powinna być uwzględniana m.in. przy opracowywaniu i zatwierdzaniu planów i programów, podejmowaniu decyzji w sprawach administracyjnych związanych z ochroną środowiska, życia i zdrowia ludzi, a także przy ich wykonywaniu, tj. realizacji wszelkich działań, które mogą w sposób istotny oddziaływać na te wartości.

Należy podkreślić, że zasada przezorności nie wskazuje w sposób bezpośredni rozstrzygnięcia czy konkretnych środków, jakie powinny być każdora-

⁸ Szerzej na ten temat zob. B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 91 i nast.

⁹ Ów szerszy zakres zastosowania omawianej zasady uznawany jest również przez sądy unijne, czemu dały wyraz w wielu sprawach, zob. np. wyroki SPI z dnia 11 września 2002 r., sygn. akt T-70/99 i T-13/99, Zb. Orz. 2002 II-3495 i II-3305.

zowo przyjmowane w przypadku zaistnienia sytuacji niepewności naukowej. Nie został wypracowany uniwersalny model, w oparciu o który powinna być ona wprowadzana w życie – w centrum zainteresowania pozostaje nie tylko sam wynik postępowania, ale także, a może nawet przede wszystkim jego przebieg, a w dalszej kolejności również kontrola procesu decyzyjnego. Można zauważyć, że ta ostatnia dotyczy m.in. takich aspektów jak to, w jaki sposób przyjmowane środki są uzasadniane czy też jakie czynniki są brane pod uwagę przy ich przygotowywaniu.

Wydaje się, iż nie sposób przemilczeć faktu, iż omawiana zasada może być wykorzystywana w celu uzasadnienia irracjonalnych, arbitralnych lub protekcyjnych środków i wprowadzania coraz dalej sięgających restrykcyjnych regulacji działalności gospodarczej. Nie wskazując wyraźnych, jednoznacznych rozwiązań i jednocześnie „ujawniając się” w sytuacji braku pewności naukowej dotyczącej potencjalnych zagrożeń związanych z określonymi rodzajami działalności czy produktami, może ona prowadzić do sytuacji, w których władze krajowe czy też inne podmioty podejmujące decyzje polityczne mogą opierać się na nie do końca potwierdzonych informacjach naukowych jedynie w celu ochrony własnego rynku czy rodzimych producentów. Krytycy podejścia opartego na zasadzie przezorności wskazują również, że może ona prowadzić do daleko idących ograniczeń, zwłaszcza w odniesieniu do innowacyjnych produktów i działań, podczas gdy ich negatywny wpływ jest czysto hipotetyczny¹⁰. W odpowiedzi na owe zarzuty można zaznaczyć, że w celu wyeliminowania owej potencjalnej luki na poziomie UE Komisja Europejska wskazała w swoim komunikacie kryteria wprowadzania tego typu regulacji w sposób niedyskryminacyjny i obiektywnie uzasadniony¹¹. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości UE, podobnie jak i sama Komisja wymaga, aby środki prawne przywołujące zasadę przezorności nie były oparte na czysto hipotetycznych rozważaniach czy prostych niepotwierdzonych przypuszczeniach naukowych¹². Co więcej, należy tu zwrócić uwagę na fakt, iż zasada przezorności w praktyce nie wymaga przyjmowania podejścia opartego na wymogu braku jakiegokolwiek ryzyka, lecz zobowiązuje właściwe organy do przyjmowania środków mających na celu „eliminację ryzyka lub jego minimalizację do poziomu akceptowalnego”¹³, co nie pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia generowanych przezeń ograniczeń, w tym ograniczeń w odniesieniu do szeroko pojętych innowacji.

¹⁰ Zob. szerzej na ten temat np. M. Ahteensuu, *Defending the Precautionary Principle against Three Criticisms*, „Trames-Journal of the Humanities and Social Sciences” 2007, nr 11(4), s. 366–381; M. Karlsson, *The Precautionary Principle, Swedish Chemicals Policy and Sustainable Development*, „Journal of Risk Research” 2006, nr 9(4), s. 337–350.

¹¹ Zob. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r., s. 17 i nast.

¹² Takie stanowisko przyjął TSUE, m.in. w wyroku z dnia 9 września 2003 r., sygn. akt C-236/01, Zb. Orz. 2003 I-08105.

¹³ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r., s. 7.

Akceptowalny poziom ryzyka

Ze względu na mało precyzyjny i jednocześnie złożony charakter omawianej zasady jej interpretacja i praktyczne stosowanie generuje wiele trudności. Co więcej, powołanie się na nią prowadzi niekiedy do wzrostu zakresu uznania organów przyjmujących środki mające na celu jej realizację. Wynika to m.in. z tego, że nie wskazuje ona jednego rozwiązania uniwersalnego, które byłoby właściwe we wszystkich przypadkach niepewności naukowej¹⁴. Choć ów wzrost uznania może budzić wątpliwości z punktu widzenia racjonalności, to skutki stosowania zasady przezorności, jak wskazuje Piotr Krajewski, należy jednak oceniać „w kontekście głębokich zmian kulturowych, które w ostatnich dziesięcioleciach XX w. podważyły fundamenty postnowoczesnego społeczeństwa, promując nowe cele i nowe wartości”¹⁵. Zmiany te dotyczą m.in. charakteru zagrożeń, możliwości oszacowania ryzyka i osiągalnego stopnia pewności w tym zakresie, ale także relacji między nauką a prawem i polityką. W świetle nowych zagrożeń, coraz szybszego postępu technologicznego i wykorzystywania nie do końca przewidywalnych, jeśli chodzi o długofalowe skutki, metod i instrumentów, takich jak np. inżynieria genetyczna i procesy biotechnologiczne wykorzystujące organizmy modyfikowane genetycznie czy stosowanie antybiotyków jako dodatków do pasz dla zwierząt hodowlanych, które prowadzą do uodpornienia bakterii na ich działanie, podejście oparte na przezorności wydaje się być coraz bardziej uzasadnione, nawet jeśli prowadzić może do wprowadzania daleko idących ograniczeń w zakresie swobód gospodarczych. Należy tu również podkreślić, że jednym z założeń zasady przezorności jest minimalizacja ryzyka grożącego wartościom, takim jak środowisko, życie i zdrowie ludzkie do poziomu „akceptowalnego”. Jak wskazano w dokumentach ONZ, „całkowita naukowa pewność nie istnieje”¹⁶, w związku z czym w praktyce odrzuca się warunek zerowego ryzyka, który *de facto* uniemożliwiałoby realizację niemal wszelkich inwestycji¹⁷. Jak wskazuje Komisja Europejska, ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyka to decyzja o charakterze politycznym, a nie naukowym i należy

¹⁴ Szerzej ten temat zob. M. Michalak, *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitatowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 202.

¹⁵ P. Krajewski, *Justice and Accountability as a Basis for Sustainable Development – the Case of International Environmental Law*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2012, nr 1(7), s. 19.

¹⁶ United Nations Environment Program. *The World Environment 1972-1992*, Londyn 1992, s. 706.

¹⁷ Podejście takie zostało przyjęte również w orzecznictwie sądów unijnych, zob. np. wyrok SPI z dnia 11 września 2002 r., sygn. akt T-13/99, Zb. Orz. 2002 II-3305 czy wyrok SPI z dnia 9 września 2011 r., sygn. akt T-257/07, Zb. Orz. 2011 II-5827.

ona do właściwych organów władzy¹⁸, które muszą odróżniać analizę ryzyka (która ma charakter naukowy) od zarządzania ryzykiem (które ma charakter polityczny). W rezultacie przy podejmowaniu decyzji dotyczącej akceptowalnego poziomu ryzyka powinny one brać pod uwagę nie tylko wymogi wynikające z zasady przezorności (tj. uwzględniać istniejące wątpliwości co do naukowego potwierdzenia danego zagrożenia), ale również inne czynniki, nie tylko o charakterze naukowym. Jak wskazuje Nicolas de Sadeleer, „kontekst instytucjonalny, społeczny i gospodarczy powinien odgrywać decydującą rolę w określaniu progu, powyżej którego ryzyko jest uznawane za niedopuszczalne”¹⁹. Oznacza to, że przed przyjęciem regulacji prawnych w dziedzinach nacechowanych brakiem pewności naukowej konieczne jest przeprowadzenie przez właściwe organy analizy kosztów i zysków (*cost-benefit analysis*) oraz odpowiednie zrównoważenie interesów. *Właściwe władze muszą odpowiednio wyważyć korzyści i negatywne skutki* wynikające z przyjęcia planowanych środków prawnych, w szczególności tych wprowadzających ograniczenia wolności, w tym wolności gospodarczej.

Przykład praktycznego zastosowania podejścia opartego na zasadzie przezorności – ochrona obszarów Natura 2000

Wydaje się, że przyjęcie podejścia opartego na zasadzie przezorności w sposób wskazany powyżej powinno mieć miejsce we wszystkich dziedzinach. Należy zauważyć, że w obecnych czasach zakres ten jest potencjalnie bardzo szeroki. W przypadku wprowadzania na rynek innowacyjnych produktów, które mogą oddziaływać poważnie na zdrowie ludzkie czy środowisko, wydaje się to oczywiste. Brak pewności naukowej może dotyczyć nie tylko samych produktów, ale także pewnych typów działalności, które co do zasady zostały zbadane, jednakże niepewność wciąż występuje w przypadku umieszczenia danej działalności w pewnym specyficznym kontekście, np. w przypadku realizacji inwestycji na specjalnych obszarach ochrony siedlisk, tj. na obszarach Natura 2000. Szczególna lokalizacja inwestycji może bowiem generować nowe zagrożenia, których ryzyko zaistnienia nie jest w pełni ustalone. Z tego też powodu zasada przezorności jest jednym z elementów reżimu tzw. ochrony naturowej, tj. ochrony wymaganej na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory²⁰, zwanej też dyrektywą siedliskową.

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r., s. 13–15 i 22.

¹⁹ N. de Sadeleer, *The Precautionary Principle Applied to Food Safety – Lessons from EC Courts*, „European Journal of Consumer Law” 2009, nr 1, s. 156.

²⁰ Dz.Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992, s. 7–50.

Podstawowym elementem ochrony obszarów Natura 2000 jest ocena habitatowa wprowadzona w art. 6 ust. 3 dyrektywy, zgodnie z którym „każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny [...] właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren”. Dla podmiotów realizujących inwestycje istotne będzie przede wszystkim ustalenie, czy w przypadku planowanych przedsięwzięć przeprowadzenie takiej oceny będzie konieczne, na co wpływ może mieć właśnie realizacja zasady przezorności. W prawie unijnym bowiem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, jej zastosowanie wymagane jest już, choć nie tylko, na etapie decydowania o obowiązku przeprowadzenia oceny habitatowej. Ocena ta jest wymagana już w przypadku zaistnienia możliwości oddziaływania na obszary Natura 2000, co oznacza, że nie jest konieczne, aby istniała pewność jego wystąpienia, lecz jedynie takie ryzyko²¹. Należy jednak podkreślić, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, ryzykiem oddziaływania generującym obowiązek przeprowadzenia oceny będzie jedynie ryzyko oddziaływania przedstawiającego charakter istotny, a jego istnienie należy stwierdzić wówczas, gdy na podstawie obiektywnych informacji nie można wykluczyć, że plan lub przedsięwzięcie będzie wpływać w taki właśnie sposób na dany teren. W rezultacie należy uznać, że w przypadku, gdy skutki planu lub przedsięwzięcia są w pełni przewidywalne i ze wstępnej oceny wynika, iż nie może ono znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, można zezwolić na jego realizację bez konieczności przeprowadzenia oceny habitatowej²². Z drugiej strony, w sytuacji, gdy skutki danego planu lub przedsięwzięcia nie są w pełni rozpoznane i nie można wykluczyć, że będą one znaczące, właściwy organ powinien nakazać przeprowadzenie tejże oceny.

Ponadto zastosowanie zasady przezorności konieczne jest, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, także na dalszym etapie, tj. przeprowadzania oceny habitatowej i podejmowania decyzji co do dopuszczalności realizacji danego planu lub przedsięwzięcia. Zasada ta wymagać będzie od organu wydającego zezwolenie na realizację badanej inwestycji uwzględnienia wszelkich następstw dla obszarów Natura 2000 i podjęcia

²¹ Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt C-127/02, Zb. Orz. 2004 I-7405.

²² K. Gruszecki, *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000*, [w:] M. Cherka, F. M. Elżanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010 s. 240.

działań, które będą zapobiegać lub ograniczać je do stanu akceptowalnego minimum. Warunkiem wydania zezwolenia będzie w rezultacie uzyskanie pewności, iż dana inwestycja nie będzie wywoływać negatywnych skutków dla obszaru, którego dotyczy. Jest to możliwe jedynie *wówczas*, gdy z naukowego punktu widzenia brak będzie racjonalnych wątpliwości, że skutki takie nie wystąpią. W rezultacie należy uznać, że omawiana zasada implikować będzie brak możliwości realizacji inwestycji, jeśli nie zostanie uzyskana pewność co do tego, iż nie wpłynie ona niekorzystnie na obszary Natura 2000. W praktyce z punktu widzenia podmiotów gospodarczych może się to okazać niezwykle uciążliwym i daleko idącym ograniczeniem. Związany z zasadą przezorności „odwrócony ciężar dowodu” spowoduje bowiem konieczność udowodnienia przez podmiot planujący realizację danych działań, że nie spowodują one istotnego niekorzystnego oddziaływania na obszary Natura 2000. W przypadku, gdy nie zdoła on dowieść braku takiego oddziaływania, przedsięwzięcie nie będzie mogło zostać zrealizowane²³.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zasada przezorności nie będzie wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 każdego planu lub przedsięwzięcia bądź uniemożliwiać realizację jakichkolwiek inwestycji na tych terenach. Po pierwsze, sam fakt, że określone działanie może w pewien sposób wpływać na dany teren, nie stanowi wystarczającej przesłanki dla konieczności przeprowadzenia oceny siedliskowej. Ponadto obowiązek dokonania oceny nie oznacza zakazu realizacji inwestycji. Możemy bowiem mieć do czynienia z sytuacją, gdy z wstępnego oszacowania lub też z samej oceny wynika, iż ryzyko oddziaływania danego działania na obszary Natura 2000 nie istnieje, nie dotyczy oddziaływania o charakterze istotnym czy też oddziaływanie to nie jest niekorzystne. Co więcej, trzeba zwrócić uwagę na wyjaśniany wcześniej aspekt praktycznego zastosowania zasady przezorności, jakim jest wymaganie, aby generowane danymi działaniami zagrożenie nie przekraczało poziomu akceptowalnego, który nie jest równoznaczny z zerowym poziomem ryzyka. Jak wskazano wyżej, poziom „akceptowalny” wyznaczany jest przez właściwe organy przy uwzględnieniu potencjalnego zagrożenia dla środowiska, ale również innych czynników. Co więcej, przyjmowanie środków prawnych w oparciu o zasadę przezorności powinno być poprzedzone analizą kosztów i zysków. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, analiza taka oznacza oszacowanie strat i korzyści wynikających z danej działalności i powinna uwzględniać zarówno aspekty ekonomiczne, jak i społeczne²⁴. W przypadku ochrony obszarów Natura 2000 można uznać, że na uwzględnienie wskazanych czynników i przepro-

²³ Szerzej na ten temat zob. M. Michalak, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 203.

²⁴ Tak w streszczeniu Komunikatu (KOM(2000) 1 wersja ostateczna) dotyczący stosowania zasady ostrożności, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l32042>> (dostęp: 13.06.2017).

wadzenie analizy kosztów i zysków pozwolić może art. 6 ust. 4 dyrektywy. Zezwala on bowiem, w drodze wyjątku, na realizację inwestycji, które mogą w sposób istotny oddziaływać na obszary Natura 2000, jeśli brakuje rozwiązań alternatywnych, a plan lub przedsięwzięcie musi zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy. W rezultacie jeżeli okaże się, że analiza kosztów i zysków, uwzględniająca potencjalne zagrożenie, jak również względy gospodarcze i społeczne o charakterze zasadniczym, przemawia za realizacją przedsięwzięcia, zezwolenie na nie będzie mogło zostać wydane. Art 6 ust. 4 dyrektywy i przewidziana w nim analiza pozwolić może więc na ustalenie innego niż wynikający z samych czynników naukowych akceptowalnego poziomu ryzyka.

Podsumowanie

Omówione powyżej regulacje są przykładami stosowania w UE podejścia opartego na zasadzie przezorności. Jej niezwykle silny wpływ widoczny jest coraz bardziej także w innych obszarach działań, których wpływ na środowisko czy też zdrowie ludzkie jest nie do końca przewidywalny. Wskazać tu można takie dziedziny, jak chociażby prawo klimatu, prawo żywnościowe czy farmaceutyczne.

Krytycy regulacji i – szerzej ujmując – procesów decyzyjnych władz publicznych przywołujących zasadę przezorności wskazują, że przyjmowane w oparciu o nią środki wydają się zmierzać w kierunku odejścia (zwłaszcza systemie prawnym UE, ale i jej państw członkowskich) od „domniemania wolności” opierającego się na założeniu, że każda działalność jest dopuszczalna, chyba że zostanie wykazane, iż powoduje ona niemożliwe do zaakceptowania szkody, a właściwe organy, w oparciu o dowody owej szkodliwości, wprowadzą zakaz takiej działalności. Zasada przezorności zakłada bowiem niedopuszczalność działalności (a przynajmniej działalności dotychczas niepodejmowanej), co do której nieszkodliwości nie ma pewności²⁵. Jej zastosowanie może w rezultacie przyczyniać się do odwrotu od panującego do tej pory fundamentu wolności we wskazanym wyżej rozumieniu i być hamulcem rozwoju²⁶. Należy tu jednak stwierdzić, że choć domniemanie takie wydaje się słuszną drogą w kontekście dążenia do rozwoju i innowacyjności, to w sytuacji pojawiania się coraz bardziej skomplikowanych i poważnych zagrożeń może okazać się nie zawsze możliwe do zaakceptowania.

²⁵ L. Bergkamp, *Biotech Food and the Precautionary Principle under EU and WTO Law*, Hunton & Williams, Brussels 2001, s. 6.

²⁶ N. M. Sachs, *Rescuing the Strong Precautionary Principle from Critics*, „University of Illinois Law Review” 2011, s. 1299.

Należy przyznać, iż rzeczywiście działania, których praktyczne zastosowanie omawianej zasady dotyczy, często mają charakter innowacyjny i przyjęcie opartego na niej podejścia wymagać będzie, aby przed ich realizacją oszacowane zostało niesione przez nie ryzyko powodowania szkód dla zdrowia lub środowiska. Należy jednak podkreślić, że aby podjęcie takich działań było możliwe, nie jest konieczne, aby podmiot je realizujący wykazał, że nie generują one żadnego ryzyka, lecz jedynie, że ryzyko to jest na poziomie akceptowalnym. Ustalenie tego ostatniego obejmuje ocenę naukowo-techniczną, jak też ekonomiczną analizę kosztów i korzyści oraz względów politycznych, takich jak np. akceptowalność przez opinię publiczną. Powinien być on więc ustalany przy uwzględnieniu nie tylko potencjalnego zagrożenia, ale również innych czynników, w tym czynników społecznych czy ekonomicznych, co pozwolić ma na zachowanie racjonalności przyjmowanych środków. Ponadto należy podkreślić, że środki wprowadzane w oparciu o zasadę przezorności nie mają (z założenia) charakteru permanentnego. Komisja Europejska wymaga, po pierwsze, aby nie były one przyjmowane na podstawie niepotwierdzonych przypuszczeń naukowych, a po drugie, aby były stale weryfikowane z uwzględnieniem nowych danych naukowych. Oznacza to, iż także po przyjęciu owych instrumentów konieczne jest monitorowanie stanu wiedzy dotyczącej danego zagadnienia i w razie potrzeby stosowna doń modyfikacja środków prawnych²⁷.

Na koniec należy wyjaśnić, że podejście oparte na przezorności zwykle będzie raczej jedynie odwlekać w czasie możliwość realizacji planowanych działań – do momentu uzyskania określonego stanu wiedzy w zakresie potencjalnych zagrożeń. Jeśli osiągnięty z czasem stan wiedzy będzie wskazywał, że generowane przez dane działania ryzyko znajduje się już na poziomie akceptowalnym, będą one mogły zostać podjęte. Jeśli natomiast będzie on niewątpliwie potwierdzać, iż rzeczywiście generować będą one poważne, niemożliwe do zaakceptowania negatywne skutki dla zdrowia lub życia ludzkiego czy też środowiska – wówczas brak możliwości ich realizacji nie będzie już wynikał z omawianej zasady.

Biorąc pod uwagę powyższe, słuszne wydaje się stwierdzenie, iż pomimo krytyki formułowanej w odniesieniu do założeń zasady przezorności oraz zarzutów dotyczących jej nienaukowego charakteru, wobec istniejących obecnie niebezpieczeństw zagrażających środowisku, jak też życiu i zdrowiu ludzi, stosowanie opartego na niej podejścia stanowi rozwiązanie racjonalne, a sama zasada przezorności nie powinna być postrzegana jako hamulec rozwoju.

²⁷ Konieczność weryfikacji środków przyjmowanych w oparciu o zasadę przezorności podkreśla także TSUE, zob. np. w wyroku z dnia 19 stycznia 1994 r., sygn. akt C-435/92, Zb. Orz. 1994 I-67.

Literatura

- Ahteensuu M., *Defending the Precautionary Principle against Three Criticisms*, "Trames-Journal of the Humanities and Social Sciences" 2007, nr 11(4).
- Bergkamp L., *Biotech Food and the Precautionary Principle under EU and WTO Law*, Hunton & Williams, Brussels 2001.
- Bojar-Fijałkowski T., *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.
- Cherka M., Elżanowski F. M., Swora M., Wąsowski K. A., *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Garnett K., Parsons D. J., *Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law*, "Risk Analysis" 2017, nr 37(3).
- Karlsson M., *The Precautionary Principle, Swedish Chemicals Policy and Sustainable Development*, "Journal of Risk Research" 2006, nr 9(4).
- Krajewski P., *Justice and Accountability as a Basis for Sustainable Development – the Case of International Environmental Law*, "Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development" 2012, nr 1(7).
- Michalak M., *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitatowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.
- Peel J., *The Precautionary Principle in Practice. Environmental Decision-Making and Scientific Uncertainty*, The Federation Press, Sydney 2005.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska 2010.
- Sachs N. M., *Rescuing the Strong Precautionary Principle from Critics*, Vol. 2011.
- Sadeleer N. de, *The Precautionary Principle Applied to Food Safety – Lessons from EC Courts*, "European Journal of Consumer Law" 2009, nr 1.
- Talik M., *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3.

Summary

Precautionary principle in the European Union – brake on development or the most rational path?

Key words: precaution, risk, hazard, cost-benefit analysis.

One of the European Union's important principles of environmental and health policy in the XXI century is the precautionary principle. It calls for early measures to avoid and mitigate uncertain damages. It also is said to be one of the most troublesome EU principles and often criticized for its vagueness and possible adverse effects. This article discusses the implications of the precautionary principle for the EU environmental and health regime and methods of its implementation. It also provides analysis of this principle

from the point of view of its possible criticism and reactions to it in order to answer the question whether the precautionary exigences constitute unacceptable barrier to development or should it be declared the most rational approach in the face of new potential dangers.

Anna Fogel

Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie

Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni

Wprowadzenie

Ochrona wartości kulturowych – tradycyjnie łączona z ochroną zabytków, ochroną przyrody, a zwłaszcza walorów estetyczno-krajobrazowych, a zatem koncentrująca się na elementach widzialnych, materialnych – bywa postrzegana jako część dziedzictwa narodowego. Jednak postępujące procesy gospodarczo-społeczne, prowadzące do „globalizacji” czy też „powtarzalności” nie tylko tego, jak wygląda przestrzeń wokół nas, ale również tego, jak funkcjonują lokalne społeczności, sprawiają, że coraz częściej formułowane są apele o objęcie ochroną więzi społecznych i kontekstu kulturowego.

Termin „dziedzictwo” funkcjonuje w dwóch głównych rozumieniach – pierwsze jest zgodne z Konwencją UNESCO w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r.¹ (jako rozbudowana i szersza wersja pojęcia zabytku), drugie ma formę zdematerializowanego wyboru dokonywanego przez społeczeństwo uznające coś za swoje dziedzictwo. Są to zatem dwa różne obszary: jednym są przedmioty (materia), a drugim akty wyboru (wymiar społeczny – niematerialny)².

W pojmowaniu kontekstu dziedzictwa kulturowego jako przedmiotu ochrony istotną rolę odgrywa prawodawstwo UNESCO – zarówno konwencje, jak i zalecenia (rekommendacje) oraz deklaracje, a więc akty o charakterze *soft law*. Należy do nich przede wszystkim wspomniana już konwencja z 1972 r., która dotyczy dziedzictwa kulturalnego w wymiarze materialnym, odnosząc się do zabytków, zespołów budowli i miejsc zabytkowych, przez któ-

¹ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 32, poz. 190).

² M. Murzyn, *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym na podstawie wartości*, „Zarządzanie w Kulturze” 2016, nr 17(3), s. 196.

re rozumie się również wspólne dzieła człowieka i przyrody. Realizacji postanowień konwencji służy „Lista światowego dziedzictwa”. Dopelnieniem ochrony w wymiarze niematerialnym są zapisy Konwencji UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego z 2003 r.³ oraz Konwencji UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego z 2005 r.⁴

W powiązaniu z tymi regulacjami pozostają Europejska Konwencja Krajobrazowa z 2003 r.⁵ oraz Konwencja ramowa Rady Europy w sprawie znaczenia dziedzictwa kulturowego dla społeczeństwa z Faro z 2005 r.⁶ Konwencja z Faro nie wprowadza instrumentów *stricte* ochronnych, ale koncentruje się na zasadach zmierzających do uwzględniania wartości dziedzictwa kulturowego i w szczególności sposób łączy prawa jednostek do dziedzictwa kulturowego z prawami określonymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁷. Konwencja ta wprowadza ponadto pojęcie *heritage communities*, czyli „wspólnot dziedzictwa”; każda z nich „składa się z ludzi ceniących określone aspekty dziedzictwa kulturowego, które chcą podtrzymać i przekazać przyszłym pokoleniom w ramach działań publicznych”⁸.

Specyfika wartości kulturowych jako przedmiotu regulacji administracyjnoprawnej

Trudności w wypracowaniu właściwych mechanizmów prawnych dla ochrony dziedzictwa kulturowego wynikają w pierwszej kolejności z trudności w identyfikacji i definiowaniu samego przedmiotu ochrony. Z jednej strony są to, jak już wskazano, elementy wyraźnie identyfikowalne w przestrzeni, takie jak zabytki, dobra kultury współczesnej, elementy przyrodnicze, następnie elementy wyrażane w przestrzeni, ale będące komponentami zjawisk materialnych i niematerialnych, jak krajobraz, tudzież elementy o charakterze niematerialnym, takie jak kontekst historyczny, religijny, społeczny,

³ Konwencja UNESCO w sprawie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 17 października 2003 r. (Dz.U. z 2011 r., nr 172, poz. 1018).

⁴ Konwencja UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego, sporządzona w Paryżu dnia 20 października 2005 r. (Dz.U. z 2007 r., nr 215, poz. 1585).

⁵ Europejska Konwencja Krajobrazowa przyjęta 20 października 2000 r. we Florencji (Dz.U. nr 14, poz. 98).

⁶ Zob. [online] <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/199.htm>>.

⁷ D. Théron, *The Council of Europe Conventions in the Field of Cultural Heritage and Landscape: Trends and Prospects*, [w:] M. Guštin, T. Nypan (red.), *Cultural Heritage and Legal Aspects in Europe*, Koper 2010, s. 27–28.

⁸ H. Schreiber, *Patrymonializacja w stosunkach międzynarodowych. Wybrane tendencje w międzynarodowej ochronie dziedzictwa kulturowego (2006–2016)*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2016, s. 396.

utrwalone rytuały, struktura komunikacyjna. Determinuje to poszukiwanie nowych rozwiązań w obszarze działań administracji publicznej, tak w sferze polityki, jak i prawa.

W prawie polskim podstawowe znaczenie dla prowadzonych tu rozważań ma ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹. Wskazuje ona na zadania publiczne realizowane przez administrację, a związane ze strzeżeniem dziedzictwa kultury. Zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy, zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Ustawa dzieli zabytki na nieruchome i ruchome, stanowiąc, że zabytkiem nieruchomym jest nieruchomość, jej części lub zespół nieruchomości, a zabytkiem ruchomym jest rzecz ruchoma, jej część lub zespół rzeczy ruchomych. W odróżnieniu od zabytków „dobra kultury współczesnej”, zdefiniowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰, to niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna

Przez krajobraz, zgodnie z art. 2 pkt 16 e u.p.z.p., należy rozumieć postrzeżaną przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Natomiast krajobraz kulturowy, zgodnie z u.o.z.o.z., to postrzegana przez ludzi przestrzeń zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka. W przypadku tego rodzaju krajobrazu niezbędne jest więc współdziałanie zarówno czynników naturalnych, jak i człowieka (w odróżnieniu od generalnego pojęcia krajobrazu, gdzie użyte w definicji wyrażenie „czynniki naturalne lub działalność człowieka” wskazuje, że wystarczająca jest jedna z tych grup czynników kształtujących).

Walory krajobrazowe, zgodnie z art. 5 pkt 23 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹, to wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźba terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka.

⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm. (dalej jako u.o.z.o.z.).

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 778 z późn. zm (dalej jako u.p.z.p.).

¹¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 2134.

Wyraźnie widać, że przywołane wyżej definicje legalne, zawarte w ustawach dedykowanych poszczególnym płaszczyznom regulacji powiązanych z ochroną wartości kulturowych, cechuje w różnym stopniu niedookreśloność. Jednak owo niedookreślenie pojęć definiowanych ma głębokie uzasadnienie, wynikające przede wszystkim z płaszczyzny aksjologicznej, zwłaszcza z konieczności prawidłowej i adekwatnej normatywizacji wartości, które są przedmiotem ochrony¹². Ze względu na to, iż przedmiot ochrony, jak też akceptacja społeczeństwa i ustawodawcy charakteryzują się pewną zmiennością w czasie, pojęcia niedookreślone zapewniają właściwe dostosowanie instrumentów prawnych do zakładanych celów. Taki zabieg prawodawcy ma więc uzasadnienie prakseologiczne.

Analizując zakresy przedmiotu ochrony, daje się wyraźnie wydzielić:

1) dobra objęte ochroną generalną z uwagi na doniosłość aksjologiczną tej grupy, przy czym zakres i sposób ochrony jest konkretyzowany poprzez akty prawa i polityki administracji publicznej (generalnie zabytki czy też generalnie krajobraz);

2) obszary i obiekty o zidentyfikowanych szczególnych cechach, w jakiś sposób wydzielone z przestrzeni, objęte szczególną ochroną poprzez akty indywidualne i akty normatywne (zabytki objęte formami ochrony zabytków albo wpisem do ewidencji, krajobrazy priorytetowe).

Taka gradacja środków administracyjnoprawnych została wprowadzona z uwagi na wymogi wynikające z zasady proporcjonalności, w tym adekwatności stosowanych środków prawnych o charakterze reglamentacyjnym. Owa generalna, niejako „prewencyjna” ochrona mieści się w kryteriach zarówno zasady proporcjonalności, jak i zrównoważonego rozwoju, a ingerencja poprzez wprowadzanie konkretnych reżimów prawnych umożliwia dostosowanie wprowadzanych ograniczeń do rzeczywistych potrzeb. W naukach pozaprawnych coraz częściej proponuje się zresztą metodologię oceny i waloryzacji np. krajobrazu, m.in. przez ocenę wielkości zużycia zasobów wolnych obszarów powierzchni ziemi¹³.

Ponadto regulacje prawne powiązane z zagadnieniami ochrony dziedzictwa kulturowego, jak również definicje determinujące przedmiot ochrony w znacznym zakresie przenikają się i nakładają zakresowo. Ma to zresztą źródło w historii. Ochrona krajobrazu, „piękna przyrody” czy też przestrzennej tożsamości historycznej tworzyła podstawy współcześnie rozumianej ochrony środowiska i zrównoważonej urbanistyki nie tylko w Polsce, lecz

¹² Na temat normatywizacji wartości por. zwłaszcza: J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska 2015, s. 27 i nast.

¹³ F. Amato i in., *Preserving Cultural Heritage by Supporting Landscape Planning with Quantitative Predictions of Soil Consumption*, „Journal of Cultural Heritage” 2016, [online] <<http://dx.doi.org/10.1016/j.culher.2015.12.009>>.

również na świecie. Stała się tym elementem otoczenia człowieka, który dostarcza wrażeń estetycznych, często intelektualnych, jest nośnikiem wartości patriotycznych (dobra przyrody zaczęły być postrzegane jako dziedzictwo narodowe)¹⁴.

Szczególnie uwidacznia się to na przykładzie krajobrazu, który w wyraźny sposób zespala materię zabytkową i przyrodniczą, a także elementy materialne i kontekst niematerialny. Sam krajobraz również należy rozpatrywać w wielu kontekstach. Tradycyjnie w naukach pozaprawnych rozróżnia się „krajobraz przyrodniczy” i „krajobraz kulturowy”¹⁵, a konieczność zespolenia regulacji (przecież krajobraz w istocie jest jeden na danym obszarze) to jedno z trudniejszych wyzwań współczesnej legislacji. Dodatkowo możemy mówić o „krajobrazie historycznym”, obrazującym procesy kształtujące przestrzeń w minionych czasach, zarówno społeczne, jak i gospodarcze, np. typowe dla danego regionu obiekty, rozmieszczenie budynków w obejściu, style w architekturze, w tym architekturze ogrodowej – w takim przypadku szczególną wagę przykładą się do podejścia konserwatorskiego, prowadzącego do zachowania „*in situ* założenia urbanistycznego miasta lub osiedla, zespołu budowlanego, ogrodu krajobrazowego, układu wsi, odcinka drogi, tak by w większym lub mniejszym stopniu dokładnie ilustrowały one przeszłość”¹⁶.

Dalsze komplikacje terminologiczne powoduje zaliczenie w myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 a u.o.z.o.z. krajobrazów kulturowych do zabytków nieruchomych. Tak więc krajobraz kulturowy może być objęty każdą z form ochrony przewidzianą w art. 7 u.o.z.o.z.¹⁷, a niezależnie od tego ochroną w ramach stref ochrony krajobrazu dla krajobrazów priorytetowych – co powoduje dalsze nakładanie się reżimów ochronnych.

Jednak postrzeganie wartości kulturowych wyłącznie przez pryzmat tego, co widzialne i mierzalne, jest całkowicie błędne. Jakże trafne jest stwierdzenie, że „uczłowieczanie” przestrzeni lub „kodowanie w sobie” poprzez krajobraz tożsamości miejsca zdaje się wskazywać kulturę jako konstytutywny składnik krajobrazu jako takiego, a nie tylko krajobrazu kultu-

¹⁴ Zob. szerzej: W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 20–25 oraz R. Paczuski, *Ochrona przyrody w Polsce – dawne tradycje i nowe problemy wymagające rozwiązań prawnych*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008, s. 66–67.

¹⁵ Por. U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012, s. 34–35.

¹⁶ Por. K. Zalaśńska, *Dziedzictwo kulturowe w planowaniu przestrzennym*, [w:] A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 88 i przywołana tam literatura.

¹⁷ K. Stanik-Filipowska, *Ochrona krajobrazu kulturowego w procedurach ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 131.

rowego¹⁸. Prowadzenie procesów inwestycyjnych, dopuszczenie określonego przeznaczenia terenu może wpływać na dziedzictwo kulturowe poprzez bezpośrednie przekształcenia zabudowy i krajobrazu, jak też w znaczący, choć długofalowy sposób oddziaływać na specyfikę tych miejsc. Intensywny ruch turystyczny prowadzi do zanikania tradycyjnego handlu czy rzemiosła, zwłaszcza na lokalnych targowiskach, które stają się wyłącznie atrakcją turystyczną. Wioski rybackie tracą swój charakter. Zmiany w rolnictwie prowadzą do intensyfikacji produkcji, a w konsekwencji do zaniku gospodarki pasterskiej i znacznych przekształceń w krajobrazie pól.

Jednym z najpoważniejszych problemów w zakresie regulacji ruchu turystycznego, wpływającego na zagospodarowanie miast, jest zjawisko podnajmowania mieszkań w ramach ruchu tzw. *sharing economy* zwłaszcza przez serwis Airbnb¹⁹. Prowadzi to bowiem do całkowicie niekontrolowanego, nadmiernego ruchu turystycznego. Wzrost cen wynajmu i zakupu nieruchomości w dzielnicach atrakcyjnych turystycznie wymusza przeprowadzkę dotychczasowych mieszkańców do innych, tańszych dzielnic. Równie istotne są kolejne zmiany w sferze społecznej, takie jak zamieranie normalnego handlu, tradycyjnego sposobu spędzania czasu, a przez to tożsamości miejsc będących istotnym elementem dziedzictwa kulturowego. Najbardziej jaskrawymi przykładami tego szeroko dyskutowanego obecnie zjawiska są Wenecja i Barcelona. W tym ostatnim mieście podjęte zostały liczne działania mające na celu regulację funkcjonowania rynku wynajmu mieszkań i branży hotelarskiej, jak też funkcjonowania usług, zwłaszcza drobnego handlu. Szczegółowe znaczenie ma uchwalony 27 stycznia 2017 r. specjalny plan zagospodarowania w zakresie turystycznej bazy noclegowej²⁰.

Prowadzi to do wniosku, że tylko zintegrowane działania w zakresie prawa i polityki w różnych obszarach regulacji warunkują efektywność przyjmowanych rozwiązań prawnych. Zalecenie UNESCO w sprawie ochrony piękna i charakteru krajobrazów oraz miejsc (1962) oraz zalecenie dotyczące ochrony dóbr kultury zagrożonych przez prace publiczne lub prywatne (1968) wskazują, że stosowane środki powinny mieć charakter prewencyjny i naprawczy²¹.

¹⁸ J. L. Łapiński, *Krajobraz kulturowy a planowanie przestrzenne*, [w:] S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, Lublin 2007, s. 198.

¹⁹ Por. *Airbnb boom is "emptying" historic Italian cities*, "Daily Telegraph" z 13 czerwca 2017.

²⁰ *Pla Especial Urbanística per a l' Ordenació dels Establiments d'Allotjament Turístic, Albergues de Juventut, Residències Col·lectives d'Allotjament Temporal i Habitatges d'Ús Turístic de la Ciutat de Barcelona – PEUAT*, [online] <<http://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/ca/>> (dostęp: 15.06.2017).

²¹ Szczegółowej analizie dokumentów UNESCO w zakresie dziedzictwa kulturowego w: K. Zalaszińska, *Zalecenia dotyczące wdrożenia prawodawstwa UNESCO do polskiego porządku prawnego*, [w:] A. Rottemund (red.) *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe*, Warszawa 2014, s. 229 i nast.

Zalecenie w sprawie ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego na płaszczyźnie krajowej (1972) podkreśla znaczenie planów ochronnych, regulowania umieszczania reklam, infrastruktury i małej architektury. Zalecenie w sprawie historycznego krajobrazu miejskiego (2011) przypomina, że dziedzictwo kulturowe jest atutem rozwoju miasta, pod warunkiem stosowania postulatów i narzędzi związanych z podejściem krajobrazowym.

Uwagi na tle polskich regulacji prawnych

Również w obecnie obowiązującym w Polsce systemie prawnym można wskazać na szereg elementów takiego postulowanego systemu. W zakresie procesów inwestycyjnych podstawowe znaczenie mają regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. Niezmiennie aktualne pozostaje stanowisko Michała Kuleszy, który wskazywał, że z prawnego punktu widzenia system planowania przestrzennego, w tym w szczególności plan miejscowy, spaja układy działowe cząstkowe (jak ochrona przestrzeni rolniczej, zabudowa miast, ochrona przyrody) i jednocześnie stanowi podstawę na rzecz prawidłowego zagospodarowania terenu²². Jednak prawodawstwo w tym zakresie okazało się całkowicie nieefektywne, czego przykładem jest dezintegracja systemowa – poprzez ustawy dedykowane poszczególnym kategoriom inwestycji (tzw. specustawy), a także możliwość lokalizowania inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z pominięciem porządku planistycznego przy jednoczesnym braku obligatoryjnego sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na przykładzie planowania i zagospodarowania przestrzennego Marta Woźniak wskazuje, że postępująca dezintegracja regulacji prawnych w tej materii powoduje, iż obowiązujące w tej strefie prawo przestaje być skutecznym instrumentem ochrony przestrzeni jako dobra wspólnego. W konsekwencji pojawiają się problemy z prawidłowym odkodowaniem norm prawnych przez właścicieli nieruchomości lub inwestorów i stosowaniem tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy. U podstaw projektowanej regulacji powinno się znaleźć miejsce na podstawowe wartości, takie jak: ład przestrzenny, walory estetyczne przestrzeni, ochrona środowiska czy ochrona dziedzictwa narodowego, niezależnie od szczegółowych rozwiązań²³.

²² M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 29.

²³ M. Woźniak, *Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.) *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 401.

Należy również pamiętać, że wielość norm prawnych może prowadzić do nakładania się obszarów i obiektów, dla których obowiązuje różny reżim prawny. Można przecież wyobrazić sobie sytuację, gdy park z budynkiem wpisane są do rejestru zabytków, w parku znajdują się drzewa uznane za pomnik przyrody zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody, dodatkowo wchodzą w skład parku kulturowego znajdującego się na terenie parku krajobrazowego, dla którego to terenu obowiązuje plan miejscowy i uchwała regulująca zasady umieszczania reklam, ogrodzeń i obiektów małej architektury. Co więcej, zarówno sam status „zabytku”, jak i formy ochrony zabytków mogą istnieć w porządku prawnym równolegle, nakładając się na siebie. Przykładowo, wydanie decyzji administracyjnej typu obszarowego nie wyłącza możliwości wydania uprzedniej lub późniejszej decyzji jednostkowej o wpisie do rejestru zabytków obiektu małych rozmiarów terytorialnych²⁴.

Spośród wielu instrumentów prawnych służących uwzględnianiu wymogów ochrony dziedzictwa kulturowego w procesach inwestycyjnych szczególne znaczenie należy przypisać parkowi kulturowemu. Mogą być w nim wprowadzane zakazy i ograniczenia dotyczące m.in.:

- prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;
- zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;
- umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego;
- zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury.

Zakazy i ograniczenia pozwalają więc odnieść się do bardzo szerokich uwarunkowań kulturowych. Dotyczą one nie tylko procesu inwestycyjno-budowlanego, ale również są to zakazy odnoszące się do działalności handlowo-usługowej, w tym obostrzeń w dopuszczalności handlu obwoźnego i obnośnego, organizacji imprez, wystaw czy pokazów na obszarach objętych ochroną czy wreszcie działalności prowadzonej w „ogródkach” gastronomicznych i kawiarnianych²⁵.

Instrumentem, który mógłby być bardzo skuteczny, są oceny oddziaływania na środowisko. Jednak brak właściwego uwzględnienia potrzeb ochrony wartości kulturowych w procedurach ocen oddziaływania na środowisko jest jedną z ważniejszych luk prawnych w polskim systemie. Wskazywałam na to od początku funkcjonowania obecnej ustawy dnia 3 października 2008

²⁴ P. Dobosz, *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, Warszawa 2012, s. 556.

²⁵ J. Trzewik, *Park kulturowy jako forma ograniczenia działalności gospodarczej*, [w:] R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 326.

r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶. Jakkolwiek zarówno w prognozie oddziaływania środowiska, jak i raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowiska ocenia się wpływ na takie elementy środowiska, jak krajobraz, zabytki, dobra materialne oraz ludzi – z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy – to wyraźnie brak pewnego łącznika dotyczącego dziedzictwa kulturowego. Ponadto w procedurach tych jako podmioty opiniujące albo uzgadniające nie biorą udziału organy ochrony zabytków, co znacząco osłabia możliwość weryfikacji oddziaływania na zabytki i dobra kultury przez wyspecjalizowane w tym zakresie instytucje²⁷.

Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Zarówno materia ochrony zabytków, jak i ochrony przyrody w kontekście kulturowym wydaje się być predestynowana do podejmowania środków prawnych o charakterze regulacyjnym. Jednak należy zgodzić się z Januszem Sługoćkim, że specyfika tego obszaru regulacji, określana w ogromnej mierze przez percepcję ludzką, musi uwzględniać przede wszystkim odczucia subiektywne. Z natury rzeczy odczucia te nie mogą być zadekretowane, czyli ujęte w normy prawne. Powinny być jednak uwzględniane przez prawodawcę, gdyż są ściśle powiązane z relacjami społecznymi²⁸. Dlatego istotne znaczenie ma zapewnienie przez administrację publiczną dostępności usług publicznych, a także pośrednio związane z krajobrazem czy ochroną dziedzictwa kulturowego działania planistyczne. Wśród szeroko rozumianych działań, które powinny być podejmowane w celu ochrony i kształtowania krajobrazu przez władze publiczne, można wymienić również działania faktyczne i prawne znajdujące się w sferze *dominium*. Jednak w odniesieniu do zapewnienia właściwych ram prawnych dla działań podejmowanych przez inne podmioty niezbędna jest działalność organizatorska, a w pewnej mierze również reglamentacyjna organów publicznych. Konieczne jest stworzenie odpowiednich ram prawnych dla takich działań innych podmiotów, np. prywatnych właścicieli gruntów i obiektów czy zainteresowanych organizacji pozarządowych, a wreszcie całkowicie „oddolnych” inicjatyw lokalnej społeczności. Przykładem może być mechanizm „wzajemnej zgodności” (*cross*

²⁶ Tekst jedn.: Dz.U z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.

²⁷ A. Fogel, *Uwzględnianie wartości przyrodniczych i kulturowych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planistycznych*, [w:] A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym...*, s. 107.

²⁸ J. Sługoćki, *Dylematy ochrony prawnej krajobrazu kulturowego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 60.

compliance) dotyczący warunków przyznania dopłat bezpośrednich dla rolników²⁹.

Stanowisko takie zawiera również tzw. memorandum wiedeńskie na temat światowego dziedzictwa i architektury współczesnej z 2005 r., wskazując, że „na obszarach staromiejskich nie może dominować aksjologia narzucająca przez konserwatora – gdyż jest wielu interesariuszy i wszyscy oni mają prawo realizować swoje cele”. Równie istotne znaczenie dla partycypacyjnego paradygmatu ochrony dziedzictwa kulturowego, ma komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów z 2014 r. „Ku zintegrowanemu podejściu do dziedzictwa kulturowego w Europie”.

Prowadzi to do wniosku, że właściwe podjęcie tematu regulacji prawnych dotyczącej ochrony wartości kulturowych w procesach inwestycyjnych musi być wielokierunkowe. Z jednej strony nie wydaje się być ani celowe, ani w ogóle możliwe przyjmowanie regulacji na poziomie ustawowym całkowicie dedykowanych aspektowi kulturowemu. Ten zawsze bowiem występować będzie w zagadnieniach ochrony środowiska, a zwłaszcza przyrody, zabytków, planowania przestrzennego i wielu innych, a lista ta nie jest możliwa do zamknięcia. Celem prawidłowej legislacji powinno być więc przemyślane wprowadzanie poszczególnych regulacji, tak aby były one spójne i wzajemnie się uzupełniające. Wobec widocznej inflacji prawa uprawnione wręcz jest stwierdzenie, że „mniej znaczy lepiej” – zamiast wielu częściowo powtarzających się norm lepiej formułować podstawowe zasady spójnego systemu i wokół nich konsekwentnie budować dalsze szczeble regulacji. Nadal wydaje się, że optymalne jest, aby zakresem regulacji spajającym poszczególne „układy cząstkowe” była materia planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W chwili składania do druku niniejszego artykułu nadal trwały prace nad nowymi regulacjami prawnymi, tak więc przedwczesna jest ocena, czy w tym zakresie zostały uwzględnione wieloletnie postulaty przedstawicieli nauk prawnych i urbanistycznych co do spójności i efektywności systemu planowania przestrzennego.

Równie istotna jest zmiana sposobu myślenia o działaniach podejmowanych przez administrację publiczną – z reglamentacyjnego na bardziej współświadczący i partycypacyjny. Materia dziedzictwa kulturowego wymaga we współczesnym świecie zupełnie innych środków niż wyłącznie proste

²⁹ Mechanizm ustanowiony na mocy art. 5 i art. 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.Urz. UE L 30 z 2009 r., s. 16 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 1 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1164). Szerzej: A. Fogel, *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12, s. 48 i przywołana tam literatura.

zakazy i nakazy. Kluczem do efektywnej administracji powinno być ich połączenie z modelami oddającymi większą inicjatywę poszczególnym interesariuszom, w tym przede wszystkim właścicielom nieruchomości oraz społecznościom lokalnym.

Literatura

- Amato F. i in., *Preserving Cultural Heritage by Supporting Landscape Planning with Quantitative Predictions of Soil Consumption*, "Journal of Cultural Heritage" 2016, [online] <<http://dx.doi.org/10.1016/j.culher.2015.12.009>>.
- Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska 2015.
- Dobosz P., *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Fogel A., *Uwzględnianie wartości przyrodniczych i kulturowych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planistycznych*, [w:] A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010.
- Fogel A., *Uwarunkowania prawnoustrojowe ochrony i kształtowania krajobrazu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.
- Łapiński J. L., *Krajobraz kulturowy a planowanie przestrzenne*, [w:] S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, Lublin 2007.
- Murzyn M., *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym na podstawie wartości*, „Zarządzanie w Kulturze” 2016, nr 17(3).
- Myga-Piątek U., *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012.
- Paczuski R., *Ochrona przyrody w Polsce – dawne tradycje i nowe problemy wymagające rozwiązań prawnych*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Schreiber H., *Patrymonializacja w stosunkach międzynarodowych. Wybrane tendencje w międzynarodowej ochronie dziedzictwa kulturowego (2006–2016)*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2016.
- Ślugocki J., *Dylematy ochrony prawnej krajobrazu kulturowego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 12.
- Stanik-Filipowska K., *Ochrona krajobrazu kulturowego w procedurach ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Thérond D., *The Council of Europe Conventions in the Field of Cultural Heritage and Landscape: Trends and Prospects*, [w:] M. Guštin, T. Nypan (red.), *Cultural Heritage and Legal Aspects in Europe*, Koper 2010.

- Trzewik J., *Park kulturowy jako forma ograniczenia działalności gospodarczej*, [w:] R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.
- Woźniak M., *Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014.
- Zalasińska K., *Dziedzictwo kulturowe w planowaniu przestrzennym*, [w:] A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Zalecenia dotyczące wdrożenia prawodawstwa UNESCO do polskiego porządku prawnego*, [w:] A. Rottemund (red.) *Dlaczego i jak w nowoczesny sposób chronić dziedzictwo kulturowe*, Warszawa 2014.

Summary

Protection of cultural values in the investment process – legal analysis

Key words: cultural heritage, landscape, landscape protection, spatial planning law

The subject of this paper is a legal analysis of the protection of cultural values in investment processes. Due to a lot of dimensions of this issue, legislation has to refer to all of them: the conservation of monuments, the conservation of nature and the landscape and the spatial planning. Appropriate legal instruments must refer to all these fields of the regulation. The international law in numerous documents is finding it, especially an UNESCO. Moreover, the public participation in decision-making processes is equally significant.

Diana Trzcńska

Zakład Prawa Ochrony Środowiska

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji jest istotnym elementem procesu inwestycyjnego. To rodzaj wstępnej zgody na inwestycję, stanowiącej decyzję właściwego organu, na podstawie której podmiot ją realizujący otrzymuje informację o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie realizacji przedsięwzięcia¹. Określa ona warunki i wymogi związane z zaplanowaniem przedsięwzięcia pod względem jego wpływu na środowisko.

Do polskiego porządku prawnego decyzja ta została wprowadzona ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko², jednak jej zasadniczy kształt ukonstytuował się na gruncie przepisów ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale spo-

¹ Por. M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 44.

² Dz.U. nr 109, poz. 1157. M. Pchalek i M. Behnke wskazują, że „pierwszy etap procesu dostosowywania polskiej regulacji w zakresie ocen oddziaływania na środowisko do wymogów *acquis communautaire* zwieńczony został uchwaleniem ustawy z 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 109, poz. 1157). Po dziewięciu miesiącach obowiązywania powyższej ustawy jej przepisy transponowane zostały do ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Czteroletni okres funkcjonowania nowych regulacji w zakresie ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć podsumowany został następnie koniecznością uproszczenia procedury prewencyjnej ochrony środowiska (m.in. ograniczenia liczby postępowań dla jednego przedsięwzięcia), usunięcia luk prawnych oraz zapewnienia właściwej transpozycji wspólnotowego *acquis*. Stało się to przede wszystkim za udziałem ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw (Dz.U. nr 113, poz. 954), która weszła w życie 28 lipca 2005 r. Wprowadzona tą nowelizacją koncepcja decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i jednokrotnego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko pociągnęła jednak za sobą zarzuty Komisji Europejskiej, odpowiedzią na które ma być obowiązująca od 15 listopada 2008 r. u.o.o.ś.” – ibidem, s. 57.

leczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³, które weszły w życie 15 listopada 2008 r. Kształt tej decyzji jednak w dalszym ciągu ewoluuje, a na szczególną uwagę w zakresie przeobrażeń w charakterze prawnym tej decyzji zasługuje nowelizacja u.o.o.ś. dokonana za sprawą ustawy z 23 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowiska i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936), której omówienie stanowić będzie zasadniczy przedmiot niniejszego opracowania.

Na wstępie należy wskazać, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowiąc rodzaj zgody na realizację inwestycji, wyraża uprawnienie inwestora do jej realizacji w kształcie wynikającym z jej treści w odniesieniu do uwarunkowań środowiskowych. W konsekwencji wszczęcie postępowania w sprawie wydania tej decyzji następuje zawsze na wniosek. Inicjatorem tego postępowania jest podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1 u.o.o.ś.).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach z istoty swej, jak wskazano powyżej, dotyczy inwestycji. Służy ona określeniu środowiskowych wymogów towarzyszących realizacji planowanego przez inwestora przedsięwzięcia, tj. warunków, które czynią je dopuszczalnymi z punktu widzenia przepisów prawa ochrony środowiska⁴. Nie wszystkie inwestycje oddziałują jednak na środowisko, a w konsekwencji – wymagają uzyskania tej decyzji. Dlatego podstawową kwestią jest identyfikacja inwestycji, które takiej decyzji wymagają. Ustawodawca decyzję środowiskową odnosi do inwestycji, które określa mianem „przedsięwzięć”, a które definiuje w art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. jako zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin, przy czym przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

³ W brzmieniu pierwotnym: Dz.U. nr 198, poz. 1227 (dalej jako u.o.o.ś.). Instytucja oceny oddziaływania na środowisko, stanowiąca immanentny element postępowania (choć nie zawsze) zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, narodziła się w Stanach Zjednoczonych – w ustawie z 1969 r. o narodowej polityce ochrony środowiska (National Environmental Policy Act). Instytucja ta znalazła następnie swoje omówienie w zaleceniach Rady OECD z 14 grudnia 1974 r. w sprawie analizy środowiskowych konsekwencji ważnych publicznych i prywatnych przedsięwzięć. Na gruncie prawa unijnego potrzebę unormowania tej instytucji przewidziano pierwotnie w programach działań Wspólnot Europejskich dotyczących środowiska w 1973 r., 1977 r. oraz 1983 r. Rezultatem tych programów była dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. UE nr L 175, s. 40 ze zm.). Podają za: M. Pchalek, M. Behnke, op. cit., s. 12–14.

⁴ Por. D. Trzcńska, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 10.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 i 2 u.o.o.ś., decyzja taka określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Jej uzyskanie jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast w odniesieniu do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko uzyskanie tej decyzji może być wymagane⁵. Ustawodawca wyróżnia zatem dwa rodzaje przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przy czym w każdym przypadku są to przedsięwzięcia znacząco oddziałujące na środowisko jako:

1) planowane przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;

2) planowane przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 u.o.o.ś.⁶

Żeby odpowiedzieć na pytanie, jakie konkretnie rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wymagają oceny oddziaływania na środowisko, konieczna będzie analiza przepisów aktu wykonawczego, wydanego na podstawie art. 60 u.o.o.ś., tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷. W § 2 tego dokumentu enumeratywnie wymienione są przedsięwzięcia zawsze znacząco oddziałujące na środowisko (tzw. Grupa I przedsięwzięć), które obligatoryjnie wymagają oceny oddziaływania na środowisko, będącej elementem postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast w § 3 enumeratywnie podano przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. Grupa II przedsięwzięć), co do których obowiązek przeprowadzenia oceny może zostać nałożony, jak to już wskazano powyżej, na mocy postanowienia organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeśli natomiast taki obowiązek nie zostanie nałożony w odniesieniu do przedsięwzięć z omawianej kategorii – decyzja o środowi-

⁵ Por. *ibidem*, s. 10–11 oraz M. Pchalek, M. Behnke, *op. cit.*, s. 125–133.

⁶ Zgodnie z art. 63 ust. 1 u.o.o.ś., obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie kryteria określone w tym przepisie w punktach od 1 do 3, m.in. rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia, z uwzględnieniem np.: skali przedsięwzięcia i wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji, a także istotnych rozwiązań charakteryzujących przedsięwzięcie; usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym i planowanym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; rodzaj, cechy i skalę możliwego oddziaływania rozważanego w odniesieniu do kryteriów wymienionych w pkt 1 i 2 art. 63 oraz w art. 62 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 71.

skowych uwarunkowaniach przybierze postać stwierdzenia braku potrzeby oceny oddziaływania na środowisko z powołaniem na art. 84 u.o.o.ś.⁸

Należy również wyróżnić tzw. III Grupę przedsięwzięć, tj. planowanych przedsięwzięć innych niż znacząco lub potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli: przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony, zaś obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 u.o.o.ś. przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, po uwzględnieniu uwarunkowań określonych w tym przepisie. W takich przypadkach przedmiotem oceny jest znaczące oddziaływanie na gatunki lub siedliska, czyli przedmiot ochrony na obszarze Natura 2000. Po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 lub odmowy ich uzgodnienia, nie wydaje się natomiast decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 98 u.o.o.ś.).

W ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowanych przeprowadza się m. in. ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś.). Przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy rozumieć, zgodnie z art. 3 pkt 8 u.o.o.ś, postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień;
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu⁹.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowanych może być efektem przeprowadzenia przez organ ochrony środowiska oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale też może być efektem stwierdzenia braku potrzeby przeprowadzenia takiej oce-

⁸ Ww. rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. obejmuje także określenie przypadków, w których zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia znacząco lub potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko.

⁹ Celem postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko nie jest dokonanie kilku czynności technicznych (ogłoszenie, wystąpienie do innych organów, sporządzenie decyzji), ale określenie konkretnych warunków wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich oraz wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w planowanym przedsięwzięciu. Tak: Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w decyzji z dnia 7 czerwca 2013 r. nr SKO 4136/13/13, Lexis.pl nr 7517045. Za: D. Kałuża, [w:] D. Kałuża, M. Płoszka, R. Robaszewska, P. Wach, *Decyzje środowiskowe*, Wolters Kluwer 2015, Lex/el.

ny w odniesieniu do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie bowiem z powołanym już wyżej art. 84 u.o.o.ś., w przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Charakterystyka przedsięwzięcia oraz karta informacyjna przedsięwzięcia stanowią wówczas załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zgodnie z treścią art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem wymienionych w tym przepisie decyzji inwestycyjnych, takich jak: decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, decyzja o pozwoleniu na rozbiórkę obiektów jądrowych, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji (ust. 1 art. 72 u.o.o.ś.) oraz zgłoszenia (ust. 1a art. 72 u.o.o.ś.). To właśnie powyższe uregulowanie sprawia, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wieńczy wstępny etap planowania zamierzenia inwestycyjnego i jest rodzajem „postępowania rekonesansowego”, w toku którego inwestor uzyskuje zgodę na realizację inwestycji w kształcie wynikającym z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zasadą jest także założenie, że dla danego przedsięwzięcia wydaje się jedną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Jedną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się także w przypadku, gdy dla danego przedsięwzięcia jest wymagane uzyskanie więcej niż jednej decyzji inwestycyjnej (ust. 1 art. 72 u.o.o.ś.) lub gdy wnioskodawca uzyskuje odrębnie decyzje dla poszczególnych etapów realizacji przedsięwzięcia. Chodzi bowiem o to, by ocena oddziaływania dokonana w ramach postępowania zmierzającego do wydania tej decyzji była całościowa i kompleksowa oraz obejmowała wszystkie aspekty przedsięwzięcia, a więc jego kontekst strategiczny (jego relację do celów określanych w programach, planach, politykach lub strategiach wskazujących na potrzebę realizacji przedsięwzięcia i wyznaczających interes publiczny dla obszaru, na którym planuje się przedsięwzięcie), programowo-przestrzenny (obejmujący uwarunkowania związane z możliwą lokalizacją przedsięwzięcia przy uwzględnieniu jego rodzaju, skali i charakte-

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.

rystyki technicznej) oraz projektowy (dane techniczne charakteryzujące parametry oddziaływania przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia standardów jakości i emisyjnych, będących podstawą zezwolenia na realizację przedsięwzięcia)¹¹.

Zgodnie z art. 80 u.o.o.ś., jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę: wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.o.ś., uzyskanych w ramach obowiązku współdziałania organów; ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa oraz wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone. Pozytywną przesłanką decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest również co do zasady stwierdzenie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. Negatywne przesłanki wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wynikają z art. 81 u.o.o.ś., a należą do nich:

- brak zgody wnioskodawcy na realizację inwestycji w wariantcie dopuszczonym przez organ do realizacji;
- wynikające z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko znacząco negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody)¹²;
- wynikająca z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko konstatacja, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 38j ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne¹³).

Z kolei treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ustawodawca określił w art. 82 i 84 u.o.o.ś.¹⁴

Do czasu wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. cytowanej wyżej ustawy z 23 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowiska i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach charakteryzowała się następującymi cechami:

¹¹ Por. M. Pchalek, M. Behnke, op. cit., s. 60.

¹² Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.

¹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 469 z późn. zm.

¹⁴ Więcej o poszczególnych elementach treściowych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – por. D. Kałuża, [w:] *Decyzje środowiskowe...*

1. Jeśli chodzi o określenie jej celu – służy ustaleniu wymogów i uwarunkowań środowiskowych niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia.

2. Jeśli chodzi o jej treść – określa środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji, przy czym co do szczegółów powinna spełniać warunki treściowe określone w art. 82 u.o.o.ś. (w stosunku do decyzji wydanych po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) i art. 84 u.o.o.ś. (w stosunku do decyzji stwierdzających brak potrzeby oceny), zaś w zakresie uzasadnienia – art. 85 u.o.o.ś., przy uwzględnieniu regulacji ogólnej wynikającej z art. 107 k.p.a.¹⁵

3. Jeśli chodzi o charakter prawny – stanowi ona indywidualny akt stosowania prawa o szczególnym charakterze, który przejawia się w tym, że decyzja ta nie wpisuje się w klasyczny podział na decyzje uprawniające czy zobowiązujące ich adresatów, przy czym zwraca uwagę również niejednorodny charakter tej decyzji. Wpływa na to w szczególności fakt, że ustawodawca wyróżnia dwie postaci (rodzaje) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – „właściwa” decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i decyzja „uproszczona” w swej treści, tzn. stwierdzająca brak potrzeby oceny. Na mocy tego aktu (niezależnie od jego rodzaju) inwestor nie nabywa uprawnień do realizacji inwestycji, bowiem te uprawnienia wynikać będą dopiero z właściwej decyzji inwestycyjnej, uprawniającej jej adresata do realizacji przedsięwzięcia w kształcie określonym w jej treści bądź też – w odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które stwierdzają brak obowiązku oceny oddziaływania na środowisko – stanowią one akt przesądzający o charakterze przedsięwzięcia, które nie podlega kwalifikacji z punktu widzenia jego znaczącego oddziaływania na środowisko i jako takie nie wymaga oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi rodzaj prejudykatu¹⁶ w procesie pla-

¹⁵ Por. ibidem. W odniesieniu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdzających brak potrzeby oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko Kałuża stwierdza: „należy uznać również, że skoro zgodnie z treścią art. 71 ust. 1 u.o.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, to normę tę w równym stopniu należy odnosić do rodzaju decyzji omawianej w tym miejscu. Wymóg ten dotyczy każdego rodzaju decyzji środowiskowych i umożliwia organowi każdorazowo określenie tych warunków”. Praktyka stosowania przez organy administracji omawianego przepisu i wydawania tego rodzaju decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pokazuje jednak, że w decyzjach stwierdzających brak potrzeby oceny środowiskowe uwarunkowania co do zasady nie są określane, co może się jednak zmienić w związku z wejściem w życie omawianej w tym artykule nowelizacji, o czym mowa będzie jeszcze niżej.

¹⁶ Prejudycjalny charakter omawianej decyzji wynika z treści art. 86 u.o.o.ś., co szerzej zostanie omówione w dalszej części niniejszego artykułu. Por. komentarz do art. 86 u.o.o.ś. – B. Rakoczy, [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Lexis Nexis 2010, Lex/el.

nowania inwestycji, stanowiąc jego pierwszy etap, określający warunki środowiskowe jej realizacji, bez którego inwestor co do zasady nie uzyska właściwej decyzji inwestycyjnej, jeśli jest ona ujęta w katalogu określonym w art. 72 ust. 1 i 1a u.o.o.ś. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że na mocy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach żadna ze stron nie nabywa praw¹⁷.

4. Z punktu widzenia jej mocy wiążącej – zgodnie z art. 86 u.o.o.ś. – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiązała organy, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., czyli organy wydające pozwolenie na budowę czy pozwolenie wodnoprawne. Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 września 2008 r.¹⁸, „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* »rozstrzygnięcia wstępnego« względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i nadal pełni ona względem niego w istocie funkcję prejudycjalną. Określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach »środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia« nie mogą być zatem na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane, a decyzja o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań i tym samym wyrażenia zgody na realizację przedsięwzięcia przesądza *de facto* o braku możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia w danym miejscu, czasie i na proponowanych warunkach”. Wiążący charakter takich decyzji wobec organów wydających zezwolenia na realizację konkretnej inwestycji oznacza, że organy te mają obowiązek uwzględnić uwarunkowania wynikające z decyzji środowiskowej w treści wydawanych przez siebie zezwoleń, przy czym związanie to ma charakter pełny i nie uznaje się żadnych wyjątków. Ustawodawca jednak nie określił, w jaki sposób uwarunkowania wynikające z decyzji środowiskowej mają zostać odzworowane w decyzji inwestycyjnej, w szczególności – czy organ wydający tę ostatnią decyzję ma „przepisać” te uwarunkowania do swojej decyzji, czy też powtórzyć treść tych uwarunkowań w swojej decyzji. Niewątpliwie też poza zakresem związania pozostały organy wydające pozwolenia emisyjne, co znacznie osłabiało skuteczność instytucji, jaką jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

5. Z punktu widzenia możliwości egzekucji warunków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – w konsekwencji brzmienia ww. art. 86 u.o.o.ś. przyjąć należy, że decyzja ta nie nadawała się do egzekucji, bowiem wiązała tylko organ wydający właściwą decyzję inwestycyjną, np. pozwolenie na budowę¹⁹, co oznaczało, że jej uwarunkowania były wiążące

¹⁷ Por. np.: postanowienie WSA w Łodzi z 23 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 60/17, [online] <www.nsa.gov.pl>.

¹⁸ Sygn. akt II OSK 821/2008, Lex nr 489527.

¹⁹ W orzecznictwie sądów administracyjnych na tle analizy przymiotu wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – w kontekście brzmienia art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia

dla inwestora jedynie w sposób pośredni, tj. tylko wówczas i o tyle, o ile organ wydający decyzję inwestycyjną, jako związany treścią decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględnił jej treść w wydanym przez siebie akcie. Ta ograniczona w istocie moc wiążąca decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i niemożność egzekucji jej postanowień znacznie osłabiała skuteczność wprowadzanych przez organy ochrony środowiska rozwiązań prośrodowiskowych przewidzianych w środowiskowych uwarunkowaniach i wymogach omawianych decyzji administracyjnych.

Przywołana już wyżej ustawa z 23 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowiska i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw stanowi transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko²⁰, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r.²¹ Nowelizacja, jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy²², ma również na celu dostosowanie polskiego prawa do dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG²³, w przypadku której Komisja Europejska wskazywała na liczne błędy ustawodawcy polskiego w transpozycji, a także wprowadzenie zmian mających na celu jednoznaczne uregulowanie zagadnień budzących wątpliwości oraz wprowadzenie nowych regulacji w zakresach dotychczas nieregulowanych²⁴. Wprowadza ona w szczególności uregulowania, które w sposób istotny wpływają na kształt decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i jej dotychczasowy charakter.

2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. 2016, poz. 718 z późn. zm.) ugruntował się pogląd, że nie ma ona przymiotu wykonalności (por. postanowienia NSA z dnia: 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 3139/13; 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 286/12; 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OZ 274/11; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II OZ 28/11; 14 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 715/09; 10 lipca 2008 r., sygn. akt II OZ 742/08 oraz postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 361/10 – wszystkie powołane orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl). Żadna ze stron nie nabyła na jej mocy praw, zatem wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach byłoby bezprzedmiotowe.

²⁰ Dz.Urz. UE L 26 z dnia 28 stycznia 2012 r., s. 1.

²¹ Dz.Urz. UE L 124 z dnia 25 kwietnia 2014 r., s. 1.

²² Uzasadnienie projektu dostępne w serwisie informacji prawnej Lex/el.

²³ Dz.Urz. WE L 41 z dnia 14 lutego 2003 r., s. 26.

²⁴ Omawiana nowelizacja nie tylko doprecyzowuje przepisy prawne, formułujące prawa dostępu do informacji o środowisku, przewiduje zmiany w zakresie kompetencji organów ochrony środowiska (art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. l–p), ale przede wszystkim wprowadza istotne zmiany w zakresie przebiegu procedury zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także kształtu i charakteru samej decyzji. Por. uzasadnienie projektu ww. ustawy, dostępne w systemie informacji prawnej Lex/el.

Biorąc za punkt odniesienia podstawowe cechy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach omówione powyżej w punktach 1–5, należy stwierdzić, że omawiana nowelizacja modyfikuje charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co wynika z istotnej zmiany przepisów regulujących moc wiążącą decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wprowadzeniu przepisów przewidujących możliwość egzekucji jej postanowień.

Zgodnie z treścią art. 86 u.o.o.ś. w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy:

- 1) wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji;
- 2) wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś.;
- 3) przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a u.o.o.ś.

Powyższe oznacza, że katalog organów związanych tą decyzją uległ rozszerzeniu o organy określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim decyzja środowiskowa ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji, np. decyzji o pozwoleniu zintegrowanym oraz o organy przyjmujące zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych, a także zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie ustawy – Prawo budowlane. Znaczenie tej regulacji, która ma niewątpliwie charakter doprecyzowujący, trzeba jednak rozpatrywać w kontekście przepisu dodanego omawianą ustawą zmieniającą art. 86c u.o.o.ś. Stanowion, że wykonanie warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nieuwzględnionych w decyzjach, o których mowa w art. 86, podlega egzekucji administracyjnej w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o ile przedsięwzięcie jest realizowane. Powyższy przepis w powiązaniu z art. 86 w zmienionym brzmieniu przesądza o modyfikacji charakteru prawnego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która przestaje już być tylko prejudykatem dla decyzji inwestycyjnych, ale zyskuje dodatkowo znaczenie równoważnego aktu administracyjnego, podejmowanego na wstępnym etapie planowania inwestycji, niewątpliwie wyznaczającego środowiskowe ramy planowanego przedsięwzięcia wiążące na kolejnych etapach tego procesu. Wprawdzie w dalszym ciągu decyzja środowiskowa wiąże organy wymienione w art. 86 u.o.o.ś., a więc nie traci charakteru prejudykatu, ale jednocześnie – za pośrednictwem art. 86c u.o.o.ś. – jej postanowienia w zakresie, w jakim określają środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji w sposób, który może podlegać egzekucji, obecnie mogą stać się jej przedmiotem w zakresie obowiązków niepieniężnych. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w ten sposób staje się aktem zawierającym postanowienia określające konkretne uprawnienia i obowiązki inwestora związane ze środowiskowymi aspektami planowanego przedsięwzięcia w postaci środowiskowych uwarunkowań, które nadają się do wykonania wprost na podstawie

tych decyzji (jeśli nie znajdą odzwierciedlenia w decyzjach inwestycyjnych) lub – w dalszym ciągu – za pośrednictwem decyzji inwestycyjnych.

Jednocześnie istotnym zagadnieniem na tle analizowanych przepisów zmieniających staje się wskazanie, jakie konkretnie postanowienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mają charakter wykonalny i w konsekwencji mogą być przedmiotem egzekucji. W art. 86c u.o.o.ś. ustawodawca wskazuje ogólnie na „warunki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86”. Identyfikacja tych warunków będzie zatem musiała być efektem skomplikowanej analizy, której przedmiotem będzie po pierwsze, porównanie decyzji środowiskowej z decyzją inwestycyjną pod kątem identyfikacji warunków, które nie zostały uwzględnione w decyzji inwestycyjnej, pod drugie zaś, czy te nieuwzględnione warunki mają charakter wykonalny, a w konsekwencji – nadają się do egzekucji.

Należy zwrócić uwagę, że jednocześnie, z mocy art. 136a u.o.o.ś., naruszanie określonych warunków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach od 1 stycznia 2017 r. podlega administracyjnym karom pieniężnym. W tym przypadku adresatem takiej kary jest podmiot naruszający warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności podczas realizacji przedsięwzięcia, a więc może to być wykonawca działający na rzecz beneficjenta decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeśli chodzi o określenie przedmiotu administracyjnej kary pieniężnej w znaczeniu jej przesłanek, pewnych wskazówek udziela ustawodawca w treści art. 136a u.o.o.ś., stanowiąc o możliwości egzekucji naruszanych warunków, wymogów oraz obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b (w zakresie istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich), lit. e (wymogów w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko) oraz pkt 2 (w zakresie nałożonego obowiązku wykonania kompensacji przyrodniczej, obowiązku unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub obowiązku monitorowania) i pkt 5 (w zakresie nałożenia obowiązku przedłożenia analizy porealizacyjnej), określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Brzmienie analizowanego przepisu wskazywałoby, że niewątpliwie ww. postanowienia mają charakter wykonalnych i nadają się do egzekucji. W odniesieniu zaś do innych niż te ostatnie uwarunkowań środowiskowych, mogących być przedmiotem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, taki ich charakter może być wątpliwy, a przynajmniej niejednoznaczny. Należy jednocześnie podkreślić, że zgodnie

z art. 136a ust. 2 u.o.o.ś., administracyjne kary pieniężne w zakresie przewidzianym w ust. 1 pkt 1 tego przepisu stosuje się, jeżeli warunki, wymogi oraz obowiązki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zostały uwzględnione w decyzjach inwestycyjnych. W praktyce zatem może okazać się, że wzmocnienie wykonalności i egzekwowalności warunków określonych w decyzji środowiskowej jest wyraźnie limitowane, co będzie w dużej mierze zależało od praktyki, jaka zostanie wypracowana na gruncie stosowania ww. przepisów.

Brzmienie art. 136a ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś. może jednocześnie prowadzić do wniosku, że wprowadzając administracyjne kary pieniężne jako rodzaj sankcji związanej z naruszaniem określonych warunków, wymogów oraz obowiązków określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ustawodawca dodatkowo „przypieczętował” wykonalność tych postanowień (o ile nie zostały uwzględnione w decyzjach, o których mowa w art. 86 u.o.o.ś.). Karę pieniężną, w drodze decyzji, wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska, biorąc pod uwagę liczbę i wagę stwierdzonych naruszeń. Powyższe oznacza zatem, że po pierwsze, określone warunki, wymogi i obowiązki wymienione w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są wykonalne co do zasady i podlegają egzekucji administracyjnej w zakresie obowiązków niepieniężnych, po drugie zaś – że brak ich realizacji stanowi delikt administracyjny zagrożony sankcją administracyjną w postaci administracyjnej kary pieniężnej, stanowiącej wyraz odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska.

Powyższe unormowania prawne wskazują, że ustawodawca w sposób nie do końca konsekwentny wzmacnia znaczenie decyzji środowiskowej w procesie inwestycyjnym, w dalszym ciągu zachowując jej prejudycjalny charakter i wiążąc jej „skuteczność” z decyzją następczą (inwestycyjną). Jedynie niektóre jej postanowienia są bezpośrednio wiążące w stosunku do inwestorów i nadają się do egzekucji, aczkolwiek dopiero wówczas i w takim zakresie, w jakim nie zostaną uwzględnione w decyzji inwestycyjnej przez organ ją wydający, związany na mocy art. 86 u.o.o.ś. decyzją środowiskową. Precyzyjne wskazanie katalogu tych postanowień niewątpliwie stanowić będzie wyzwanie dla organów egzekucyjnych. Jednocześnie ustawodawca opatruje sankcją administracyjną w postaci administracyjnej kary pieniężnej brak realizacji określonych warunków i wymogów wymienionych w decyzji środowiskowej. W praktyce zatem skuteczność uwarunkowań wynikających z decyzji środowiskowej w dalszym ciągu zależy od tego, czy organ wydający właściwą decyzję inwestycyjną inkorporuje jej postanowienia w sposób prawidłowy do swojego aktu administracyjnego. Prejudycjalny charakter decyzji środowiskowej był zatem i nadal jest istotą procesu inwestycyjnego w odniesieniu do przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, której skuteczność – z punktu widzenia przepisów ochrony środowiska – uzależ-

niona jest od „poczucia” bycia związanym uwarunkowaniami środowiskowymi przez organ wydający decyzję inwestycyjną i sposobu realizacji tego związku. W tym zakresie zatem nic się nie zmienia, gdyż w dalszym ciągu skuteczność decyzji środowiskowej wiąże się ze sposobem i charakterem realizacji tego związku. Obecnie jednak ustawodawca uznał, że określone postanowienia decyzji środowiskowej, nawet jeśli nie zostały inkorporowane do decyzji inwestycyjnej, są skuteczne, wykonalne i egzekwowalne. Istotnym zadaniem organów administracji będzie więc prawidłowe ustalenie katalogu takich uwarunkowań, których wykonalność będzie niejako „zawieszona” do czasu wydania właściwej decyzji inwestycyjnej. Jeśli znajdą one miejsce w jej treści – będą wykonywane przy realizacji decyzji inwestycyjnej, jeśli zaś nie zostaną do niej przeniesione – nabędą skuteczności i wykonalności na mocy art. 86c i art. 136a u.o.o.ś.

Jednocześnie refleksją dotyczącą powyższych przepisów powinno zostać objęte ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych odmawiające wstrzymania wykonania analizowanych decyzji na mocy art. 61 § 3 p.p.s.a. Stanowisko sądów o braku wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga rewizji i ponownego rozważenia w kontekście powołanych przepisów. Można wprawdzie uznać, że postanowienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stając się wykonalnymi co do zasady, są zawieszone w swej wykonalności do czasu wydania decyzji wymienionej w art. 86 u.o.o.ś., gdyż to w jej treści podlegają one w istocie konkretyzacji i niewątpliwie do czasu wydania takiej decyzji – po myśli art. 86c – nie mogą być bezpośrednio egzekwowane. W efekcie wykonalność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostaje „warunkowo” wstrzymana, a warunkiem tym jest wydanie decyzji, o której mowa w art. 86 u.o.o.ś. Dopiero wówczas bowiem możliwa będzie analiza, czy i na ile uwarunkowania środowiskowe zostały w niej uwzględnione. Możliwe są jednak i inne rozwiązania, w szczególności przyznające uwarunkowaniom wynikającym z decyzji środowiskowej walor bezpośredniej wykonalności.

Jedynie na marginesie należy dodać, że w odniesieniu do decyzji stwierdzającej brak potrzeby oceny ustawodawca zmodyfikował również elementy treściowe tej decyzji, wprowadzając w art. 84 ust. 1a u.o.o.ś. fakultatywną możliwość określenia warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c²⁵, lub nałożenia obowiązków wykonania działań,

²⁵ W art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b mowa jest o istotnych warunkach korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, zaś w lit. c – o wymaganiach dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, w szczególności w projekcie budowlanym, w przypadku decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14, 18 i 19 u.o.o.ś.

o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b²⁶, w szczególności jeżeli wynikają one z postanowienia wydanego na mocy art. 63 ust. 2 u.o.o.ś., z uwzględnieniem możliwości rozbudowania jego treści o elementy przewidziane w art. 63 ust. 2a u.o.o.ś.

Powyższe uregulowania ustawy nowelizującej niewątpliwie stanowią o ewolucji instytucji, jaką jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Ustawodawca wzmocnił znaczenie tej decyzji, oderwał w pewnym zakresie jej wykonalność i skuteczność od decyzji inwestycyjnych, tym samym nadając znaczenie równoprawnego aktu administracyjnego względem decyzji, o których mowa w art. 86 u.o.o.ś. – dotychczas stanowiących najistotniejszy akt podejmowany w związku z realizacją zamierzenia inwestycyjnego. Naruszenie warunków, wymogów i obowiązków określonych w decyzji środowiskowej opatrzone zostało także sankcją administracyjną w postaci administracyjnej kary pieniężnej. Ostatecznie jednak katalog warunków, wymogów i obowiązków określonych w decyzji środowiskowej i nadających się do egzekucji przesadzi o przydatności wprowadzonych rozwiązań i ich znaczeniu z punktu widzenia rozwiązań prośrodowiskowych w procesie inwestycyjnym, co okaże się w praktyce stosowania tych przepisów – we właściwej ich wykładni, w kulturze ich stosowania z duchem aksjologii leżącej u podstaw prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa.

Literatura

Kaluża D., Płoszka M., Robaszewska R., Wach P., *Decyzje środowiskowe*, Wolters Kluwer 2015, Lex/el.

Pchałek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Rakoczy B., [w:] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, LexisNexis 2010, Lex/el.

Trzcńska D., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, C. H. Beck, Warszawa 2009.

²⁶ Z art. 82 ust. 1 pkt 2 lit b wynika możliwość nałożenia obowiązku unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Summary

Legal character of the decision on environmental impact assessment for individual projects

Key words: environment, environmental assessment, protection of the environment.

This article contains analysis on the legal character of the decision on environmental impact assessment for individual projects based on current provisions and legal practice as well as on the amendments to these provisions, expressed in 23 of November 2015 Act on amendment of the so called environmental assesment Act of 3 October 2008. The latter Act introduces specific provisions, which adjusts the shape of the decision on environmental impact assessment for individual project to European Union provisions and which clarifies issues presumed as unclear.

Dorota Wilkowska-Kołakowska

Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

Udział jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków

Wstęp

Modernizacja ewidencji gruntów i budynków to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę mający na celu zaktualizowanie i uzupełnienie podstawowego rejestru referencyjnego, jaki stanowią dane zawarte w istniejącej ewidencji gruntów, budynków i lokali. W wyniku nowelizacji ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne dotychczasowy zbiór danych ewidencyjnych został bowiem poszerzony o informacje dotyczące nieruchomości lokalowych i samodzielnych lokali, form ochrony przyrody wynikających z ustawy o ochronie przyrody oraz wartości katastralnej nieruchomości. Modernizacja ewidencji gruntów i budynków jest przedsięwzięciem długofalowym i kosztownym, gdyż wymaga znacznych nakładów finansowych pozyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego z różnych źródeł. Celem opracowania jest określenie bezpośrednich i pośrednich skutków modernizacji ewidencji gruntów i budynków prowadzącej do przekształcenia jej w kataster nieruchomości oraz wykazanie, że aktualność i wiarygodność danych utworzonych w tym procesie ma bezpośredni wpływ na zwiększenie dochodów gmin z podatku od nieruchomości.

Kataster nieruchomości – zagadnienia ogólne

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) stanowi zbiór urzędowych informacji o nieruchomościach, a także podstawowy element Krajowego Systemu Informacji o Terenie, zgodnie z przepisami rozporządze-

nia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu założenia i prowadzenia Krajowego Systemu Informacji o Terenie¹. Zgodnie z art. 53a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne², do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w ustawie pojęcie „kataster” rozumie się tę ewidencję. W konsekwencji katastrem nieruchomości nadal jest ewidencja gruntów i budynków – do czasu jej przekształcenia³. Również art. 2 pkt 8 p.g.k. jako równorzędne, czyli stosowane zamiennie, traktuje obie nazwy „ewidencja gruntów i budynków” oraz „kataster nieruchomości”. Aktualnie ustawa ta nie określa formy i trybu wspomnianego przekształcenia. Zdaniem autorki ustawodawca w formie delegacji ustawowej powinien upoważnić wskazany organ administracji rządowej do określenia w drodze rozporządzenia zasad, formy i terminów przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości. W związku z opisaną wyżej sytuacją można bowiem zauważyć nasilające się zjawisko niespójności pojęć prawnych zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego, gdyż np. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴, ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁵, ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ oraz innych ustawach występuje wyłącznie pojęcie „kasteru nieruchomości”.

Art. 2 pkt 8 p.g.k. zawiera definicję legalną ewidencji gruntów i budynków (kasteru nieruchomości), zgodnie z którą jest to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.

Ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie. Ewidencję gruntów i budynków mogą prowadzić (w tym wydawać decyzje administracyjne w pierwszej instancji) wójt, burmistrz i prezydent miasta – jako zadania zlecone przez starostę w drodze porozumienia, o ile spełnione zostały określone w przepisach prawa warunki.

Zgodnie z art. 20 p.g.k. ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące:

1) gruntów ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbio-

¹ Dz.U. z 2001 r., nr 80, poz. 866.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1629 – dalej jako p.g.k.

³ R. Godlewski, *Zbiory informacji o nieruchomościach*, [w:] H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 77.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 2147.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1121.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1073.

rów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty;

2) budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;

3) lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej;

4) właścicieli nieruchomości, a w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego – oprócz właścicieli innych podmiotów, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości;

5) samoistnych posiadaczy gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli;

6) informację o wpisaniu do rejestru zabytków;

7) informację, czy wyróżniony w ewidencji gruntów i budynków obszar gruntu, w całości lub w części, objęty jest formą ochrony przyrody wskazaną w ustawie o ochronie przyrody;

8) wartość katastralną nieruchomości.

Przepis art. 20 ust. 2 pkt 1 p.g.k. dotyczący innych podmiotów władających nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego został uściślony w § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁷, który stanowi, że w ewidencji – oprócz właściciela, jakim jest Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego – wykazuje się dane dotyczące:

a) użytkowników wieczystych gruntów;

b) jednostek organizacyjnych sprawujących zarząd lub trwałe zarząd nieruchomościami;

c) państwowych osób prawnych, którym Skarb Państwa powierzył w stosunku do jego nieruchomości wykonywanie prawa własności lub innych praw rzeczowych;

d) organów administracji publicznej, które gospodarują nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz gminnych, powiatowych i wojewódzkich zasobów nieruchomości;

e) użytkowników gruntów państwowych i samorządowych.

Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi, że ewidencja obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem morza terytorialnego, a jednostkami powierzchniowymi podziału kraju dla celów ewidencji są: jednostka ewidencyjna, obręb ewidencyjny i działka ewidencyjna (§ 4 i 5 rozporządzenia).

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 542.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 p.g.k., zbiory informacji zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią zbiór danych referencyjnych wykorzystywanych do potrzeb: planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

Modernizacja ewidencji gruntów i budynków – przesłanki, pojęcie, zasady i procedura

W doktrynie podkreśla się, że dane katastralne w większości państw świata stanowią referencyjne dane dla wszystkich innych rejestrów. W rozwiązaniach wzorcowych powinny być zatem na bieżąco pozyskiwane i gromadzone oraz aktualizowane. Dzięki danym katastralnym można prawidłowo zarządzać przestrzenią, mieniem publicznym, infrastrukturą i środowiskiem, a tym samym zapewnić zrównoważony rozwój⁸. Są one także podstawą naliczania podatków od nieruchomości, stanowiących dochody własne gmin, które są niezwykle istotnym źródłem finansowania zadań tej jednostki samorządu terytorialnego.

Koncepcja nowoczesnego katastru nieruchomości została wypracowana w wyniku działań Międzynarodowej Federacji Geodetów FIG, która sformułowała wizję projektowanego docelowego modelu katastru. Głównymi założeniami tego modelu są:

- pełne przedstawienie stanu prawnego nieruchomości łącznie z występującymi ograniczeniami wynikającymi z planów zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony środowiska i ochrony przyrody;
- przekształcenie katastru nieruchomości w system informacyjny, w którym występuje pełna integracja danych zawartych w dotychczasowych rejestrach publicznych, tzn. istniejącym katastrze nieruchomości oraz księgach wieczystych;
- prowadzenie katastru w strukturach publicznoprawnych, w których sektor publiczny będzie się koncentrował na nadzorze i kontroli;
- kataster będzie systemem samofinansującym się, tzn. koszty prowadzenia katastru zostaną zrekompensowane przez podmioty korzystające z danych katastralnych⁹.

⁸ M. Karabin (red.), *Kierunki rozwoju polskiego katastru na tle rozwiązań światowych*, Monografie Naukowe Wydziału Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej, „Geodezja i Kartografia” t. V, Warszawa 2016, s. 21.

⁹ Cadastre 2014. A vision for a future cadastral system. Jürg Kaufmann, Daniel Steudler with the Working Group 1 of FIG Commission 7, FIG July 1998.

Jak podkreśla Wojciech Wilkowski, polski system katastralny spełnia częściowo założenia modelu Kataster 2014 przede wszystkim w zakresie dotyczącym informatyzacji części opisowej i kartograficznej oraz systemów informatycznych wykorzystywanych do prowadzenia obiektowych i relacyjnych baz danych. Zdaniem autora jedną z przyczyn osiągnięcia tego stanu jest przyjęcie w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków przepisów dotyczących zasad i terminów modernizacji istniejących zasobów¹⁰.

Prawo geodezyjne i kartograficzne w art. 24a przewiduje możliwość zarządzenia przez starostę przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych. Jedyna formalna definicja modernizacji ewidencji gruntów i budynków zawarta jest w § 55 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z którym „modernizacja ewidencji to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu: 1) uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia; 2) modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu”

Tomasz Noszczyk i Józef Hernik wskazują, że głównym celem modernizacji ewidencji gruntów i budynków jest przede wszystkim wyznaczenie powierzchni użytków gruntowych dla poszczególnych działek według ich rzeczywistego sposobu użytkowania, określenie liczby i powierzchni budynków zgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym i prawnym oraz prawidłowe ustalenie przebiegu granic¹¹. Należy jeszcze dodać, że ze względu na fakt, iż podstawowym celem modernizacji jest uzupełnienie bazy danych ewidencyjnych i utworzenie pełnego zakresu zbiorów danych, modernizacja ewidencji gruntów i budynków obejmuje także uzupełnienie dotychczasowych baz o dane dotyczące nieruchomości lokalowych oraz samodzielnych lokali mieszkalnych zdefiniowanych w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹². Zgodnie bowiem z definicją ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości) zawartą w art. 2 pkt 8 p.g.k., jest to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i właśnie lokalach.

Działania modernizacyjne polegające na uzupełnieniu bazy danych ewidencyjnych i modyfikacji istniejących danych wykonuje się kompleksowo na zasadach i w trybie określonym w § 19–43 rozporządzenia w sprawie ewidencji

¹⁰ W. Wilkowski, *Cadastral in Poland a Vision for a Future Cadastral System 2014*, „GIS Odyssey”, Croatian GIS Association, Zagreb 2010, s. 16–21.

¹¹ T. Noszczyk, J. Hernik, *Kompleksowa modernizacja ewidencji gruntów i budynków*, „Acta Scientiarum Polonorum Formatio Circumietus” 2016, nr 15(1), s. 5 i 9.

¹² Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1892.

gruntów i budynków. Utworzony w wyniku tych działań kataster nieruchomości podlega procesom bieżącej aktualizacji operatu katastralnego na zasadach i w trybie określonych w § 45–49 rozporządzenia¹³. Zgodnie z dyspozycją § 57, modernizacja ewidencji gruntów i budynków może być wykonywana etapami dostosowanymi do wysokości dostępnych na ten cel środków finansowych oraz priorytetów wynikających z potrzeb państwa, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz obywateli. Etapy modernizacji określa się w projekcie modernizacji katastru.

Etapy i procedura modernizacji ewidencji gruntów i budynków została określona w art. 24a p.g.k. w zw. z § 55 i 57 ww. rozporządzenia. Jak podaje Witold Radzio, na proces modernizacji ewidencji gruntów i budynków składają się następujące działania¹⁴:

1. Opracowanie projektu modernizacji.
2. Wyłonienie w ramach zamówienia publicznego wykonawcy prac geodezyjnych związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków.
3. Podanie do publicznej wiadomości informacji o rozpoczęciu prac geodezyjnych związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków. Informacje te podlegają wywieszeniu na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń w siedzibie starostwa powiatowego.
4. Wykonanie prac geodezyjnych – zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia publicznego.
5. Kontrola opracowań geodezyjnych powstałych w wyniku realizacji zamówienia publicznego.
6. Przekazanie do publicznej wiadomości informacji o terminie i miejscu wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego.
7. Wyłożenie projektu operatu opisowo-kartograficznego do wglądu zainteresowanych na okres 15 dni roboczych, protokolarne utrwalanie zgłoszonych uwag, rozpatrzenie tych uwag, a następnie przekazanie zainteresowanym treści rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag i zamieszczenie w tej sprawie stosownej wzmianki w protokole. Zgodnie z art. 24 ust. 6–7, każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane ujawnione w projekcie operatu opisowo-kartograficznego, może w okresie wyłożenia projektu do wglądu zgłaszać uwagi do tych danych. Pracownik starostwa powiatowego posiadający uprawnienia, o których mowa w art. 43 pkt 2, przy udziale przedstawiciela wykonawcy prac geodezyjnych związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, w terminie 15 dni roboczych od upływu terminu wyłożenia do wglądu projektu operatu opisowo-kartograficznego, rozstrzyga o przyjęciu lub odrzuceniu uwag zgłoszonych do tego projektu, po czym in-

¹³ E. Stefańska, [w:] J. Lang, E. Stefańska (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Lex 2013.

¹⁴ Por. W. Radzio, [w:] M. Durzyńska i in., *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Lex 2013.

formuje zgłaszającego uwagi o sposobie rozpatrzenia uwag oraz sporządza wzmiankę o treści zgłoszonych uwag i sposobie ich rozpatrzenia w protokole.

8. Ogłoszenie w dzienniku urzędowym województwa informacji o tym, że projekt operatu opisowo-kartograficznego stał się operatem opisowo-kartograficznym.

9. Przeprowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie zarzutów zgłoszonych do danych zawartych w operacie opisowo-kartograficznym i wydanie w tej sprawie decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 24a ust. 8–10, po upływie terminu, o którym mowa w ust. 7, dane objęte modernizacją, a zawarte w projekcie operatu opisowo-kartograficznego stają się danymi ewidencji gruntów i budynków i podlegają ujawnieniu w bazie danych ewidencji gruntów i budynków. Informację o tym starosta ogłasza w dzienniku urzędowym województwa oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej starostwa. Każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane zawarte w katastrze nieruchomości ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym, może w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia informacji w dzienniku urzędowym województwa, zgłaszać zarzuty do tych danych. O uwzględnieniu lub odrzuceniu zarzutów starosta rozstrzyga w drodze decyzji.

Jak podkreśla W. Radzio, przeprowadzona modernizacja ewidencji gruntów i budynków i przekształcenie jej w kataster nieruchomości nie czyni z danych tego katastru danymi niewzruszalnymi. Podmioty ewidencyjne mogą zawsze skutecznie domagać się zmiany danych, jeżeli przedstawia dowody wskazujące, że dane te są nieprawidłowe. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 grudnia 2011 r.: „Dokonana modernizacja nie jest rzeczą niewzruszalną i może być obalona, bowiem ewidencja gruntów służy uwidocznieniu stanu rzeczywistego”¹⁵.

W § 80 ust. 1 rozporządzenia zostały ustalone terminowe zadania związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z tym przepisem, modernizację ewidencji przeprowadza się w sposób planowy zapewniający:

a) zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi – w terminie do 31 grudnia 2001 r.;

b) uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych – w terminie do 31 grudnia 2003 r.;

c) utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierającej dane, o których mowa w rozdziale 4, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej: dla obszarów miast w terminie do dnia 31 grudnia 2014 r., a dla terenów wiejskich w terminie do dnia 31 grudnia 2016 r.

¹⁵ Sygn. akt I OSK 4/11, [online] <<https://sip.lex.pl/#/orzeczenie/521243068>>.

Zasady finansowania modernizacji ewidencji gruntów i budynków – zagadnienia ogólne

Modernizacja ewidencji gruntów i budynków finansowana jest z trzech źródeł: z budżetu państwa, z budżetu odpowiednio samorządu województwa i powiatu oraz z funduszków i programów unijnych. Powiaty mogą ubiegać się o dotacje z budżetu państwa na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym przypadku w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych z przeznaczeniem na modernizację ewidencji gruntów i budynków. Problem finansowania tej modernizacji z budżetu samorządu województwa i powiatu jest ściśle związany z finansowaniem zadań powiatu i województwa samorządowego dotyczących prowadzenia powiatowego i wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Zgodnie z art. 41b p.g.k., wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobów wojewódzkich, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów, wpływy za udostępnianie przez marszałka województwa materiałów należących do centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz za udostępnianie przez starostów materiałów należących do wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego są dochodami własnymi budżetu samorządu województwa. Wpływy ze sprzedaży map, danych z ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych, a także z opłat za czynności związane z prowadzeniem tych zasobów i uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu, wpływy za udostępnianie przez starostę materiałów należących do centralnego lub wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego są dochodami własnymi budżetu powiatu. Z budżetu odpowiednio samorządu województwa i powiatu finansowane są zadania związane z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wyłączaniem materiałów z zasobu, a w szczególności: informatyzacja zasobu, zakładanie, aktualizacja i modernizacja map topograficznych i tematycznych, osnów geodezyjnych, mapy zasadniczej, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, ewidencji gruntów i budynków.

Do 31 grudnia 2010 r. wpływy, o których mowa w art. 41b ust. 1 i 2, były przychodami odpowiednio funduszy wojewódzkich lub funduszy powiatowych, które obok funduszu centralnego były częściami składowymi Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym. Zgodnie z art. 41 ust. 5 p.g.k. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2010 r., środkami Funduszu dysponowali: Główny Geodeta Kraju – w zakresie funduszu centralnego, marszałkowie województw – w zakresie funduszy wojewódzkich, starostowie – w zakresie funduszy powiatowych, a więc organy odpowie-

działne za realizację zadań w dziedzinie geodezji i kartografii określonych w ustawie.

W omawianej kategorii zadań powiatu (i województwa) dotyczących prowadzenia zasobu powiatowego i wojewódzkiego, w tym wykonywania zadań związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków nowe zasady finansowania weszły w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. na mocy postanowień art. 8 pkt 6 oraz art. 123 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁶. Od 1 stycznia 2011 r. – w wyniku likwidacji funduszy wojewódzkich oraz funduszy powiatowych oraz w związku z postanowieniami przytoczonego powyżej art. 41b ust. 1 i 2 – dysponentami środków pozyskiwanych z opłat, o których mowa w art. 40 ust. 3c i 5 ustawy p.g.k., są odpowiednio organy samorządu województwa oraz samorządu powiatu, tj. sejmik województwa i zarząd województwa lub rada powiatu i zarząd powiatu. Wysokość środków, które są przeznaczane na realizację zadań marszałka województwa oraz starosty w dziedzinie geodezji i kartografii, obejmujących m.in. modernizację ewidencji gruntów i budynków, określają odpowiednio budżety województw oraz budżety powiatów, których uchwalanie zgodnie z regulacjami ustaw samorządowych należy do wyłącznej właściwości rady powiatu i sejmiku województwa (art. 18 pkt 6 o samorządzie województwa, art. 12 pkt 5 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). Jak się podkreśla w literaturze, nałożyło to na organy samorządu powiatu (i samorządu województwa) wykonujące zadania rządowe obowiązek uwzględniania w budżetach województw oraz budżetach powiatów kosztów realizacji zadań związanych z gromadzeniem, aktualizacją, uzupełnianiem, udostępnianiem i zabezpieczaniem zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wyłączeniem materiałów z zasobu oraz modernizacją ewidencji gruntów i budynków¹⁷.

Jednakże w praktyce organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków niechętnie decydują się na przeprowadzanie procesu jej modernizacji. Wynika to przede wszystkim z dużych kosztów przedsięwzięcia oraz z faktu, że to gmina, a nie powiat czerpie bezpośrednie korzyści z modernizacji. Dlatego finansowanie tego zadania często bywa przyjmowane przez budżet gminy na podstawie porozumienia zawartego ze starostą powiatowym¹⁸.

Znaczące źródło finansowania modernizacji ewidencji gruntów i budynków stanowią fundusze i programy unijne. Aktualnie duże znaczenie odgrywa Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który jest ukierunkowany na rozwój potencjału społeczno-gospodarczego krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz szczególnie słabych ekonomicznie i gospodarczo regionów UE.

¹⁶ Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.

¹⁷ W. Radzio, [w:] *Prawo geodezyjne i kartograficzne...*

¹⁸ T. Noszczyk, J. Hernik, op. cit., s. 6.

Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego finansowane są przede wszystkim projekty, które stawiają sobie za cel zwiększanie zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, rozbudowę infrastruktury i inwestycje w fundusze nieruchomości, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarczej, poprawę ochrony środowiska, inwestycje w domy seniora i placówki opiekuńczo-medyczne czy aktywizację współpracy między sąsiednimi regionami państw członkowskich.

Dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w szczególności dotyczy finansowania przedsięwzięć związanych z:

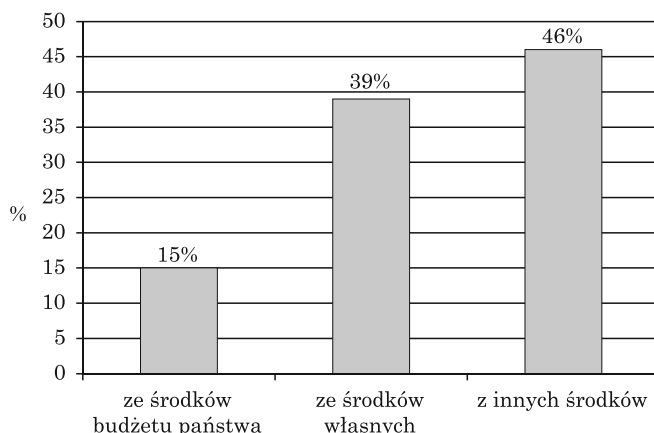
- inwestycjami przyczyniającymi się do tworzenia stałych miejsc pracy;
- inwestycjami w infrastrukturę, takimi jak drogi, ekrany akustyczne, mosty, nasypy i linie kolejowe oraz inne obiekty inżynieryjne;
- działaniami wspierającymi rozwój regionalny i lokalny;
- pomocą techniczną.

Polska otrzymuje środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach następujących programów: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 16 Regionalnych Programów Operacyjnych dla województw, z których jest finansowana m.in. modernizacja ewidencji gruntów i budynków (obecnie na lata 2014–2020), Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej¹⁹.

W celu przedstawienia struktury finansowania modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach województwa mazowieckiego przeprowadzono badania na podstawie sprawozdań o ewidencji gruntów i budynków i jej modernizacji²⁰ dotyczące zasad finansowania modernizacji w 37 powiatach i 5 miastach na prawach powiatu województwa mazowieckiego według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. Spośród badanych środki na modernizację przeznaczyło 21 powiatów i 1 miasto na prawach powiatu. W poniższych wykresach przedstawiono strukturę finansowania modernizacji katastru nieruchomości ogółem w województwie mazowieckim oraz w rozbiciu na poszczególne źródła finansowania według liczby powiatów.

¹⁹ Zob. [online] <<http://www.fundusze-strukturalne.pl/efrr.html>> (dostęp: 20.06.2017).

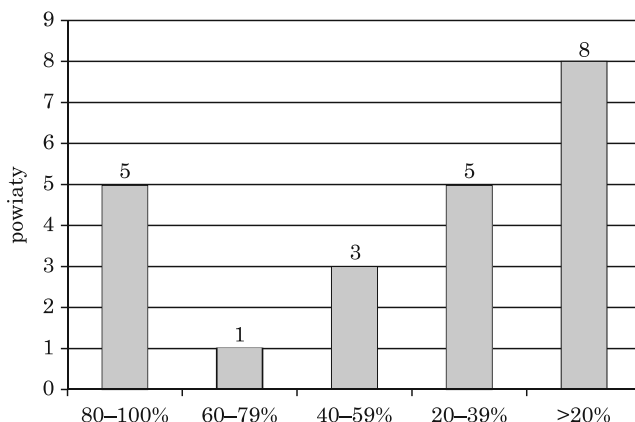
²⁰ Sprawozdania obejmujące dane statystyczne dotyczące ewidencji gruntów i budynków według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. wykorzystane w niniejszym artykule zostały udostępnione przez Głównego Geodetę Kraju (sygn. KN-EGB.403.12.2016).



Rys. 1. Nakłady finansowe na modernizację katastru w województwie mazowieckim według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania obejmującego dane statystyczne dotyczące ewidencji gruntów i budynków według stanu na dzień 1 stycznia 2016.

Z rysunku 1 wynika, że dominującym źródłem finansowania modernizacji ewidencji gruntów i budynków były środki unijne (46%). Z budżetu samorządów (powiatu i gminy) pochodziło 39% i zaledwie 15% z budżetu państwa, tj. ze środków przyznanych na ten cel przez Głównego Geodetę Kraju.

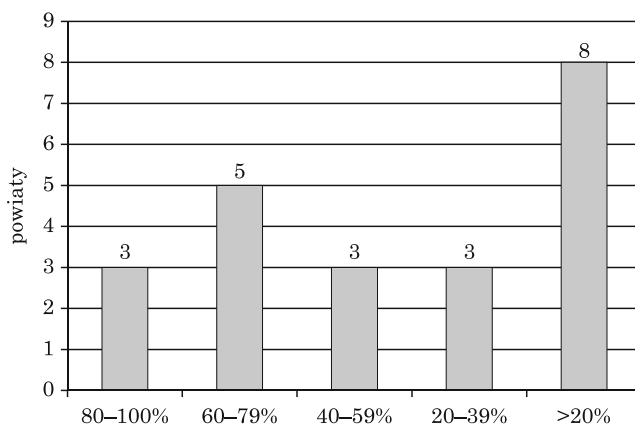


Rys. 2. Nakłady finansowe na modernizację katastru ze środków budżetu państwa w powiatach województwa mazowieckiego według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania obejmującego dane statystyczne dotyczące ewidencji gruntów i budynków według stanu na dzień 1 stycznia 2016.

Z zestawienia zaprezentowanego na rysunku 2 wynika, że modernizacja ewidencji gruntów i budynków w 5 powiatach została sfinansowana z budżetu państwa w 80–100%, w 1 powiecie w zakresie 60–79%, w 3 powiatach

w zakresie 40 – 59%, w 5 powiatach w zakresie 20–39% oraz w 8 powiatach poniżej 20%. Razem w województwie mazowieckim nakłady te wyniosły 15% wszystkich nakładów przeznaczonych na modernizację katastru nieruchomości.



Rys. 3. Nakłady finansowe na modernizację katastru ze środków własnych w powiatach województwa mazowieckiego według stanu na dzień 1 stycznia 2016.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania obejmującego dane statystyczne dotyczące ewidencji gruntów i budynków według stanu na dzień 1 stycznia 2016.

Z zestawienia przedstawionego na rysunku 3 wynika, że ze środków własnych samorządów modernizacja katastru została sfinansowana w 80–100% w 3 powiatach, w 60–79% w 5 powiatach, 40–59% w 3 powiatach, 20–39% w 3 powiatach oraz w zakresie poniżej 20% w 8 powiatach. Razem w województwie mazowieckim nakłady te wyniosły 39% wszystkich nakładów przeznaczonych na modernizację ewidencji gruntów i budynków.

Znaczne środki na finansowanie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, bo aż 46% wszystkich nakładów przeznaczonych na modernizację katastru nieruchomości, zostały wykorzystane przez niektóre powiaty z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. I tak w powiecie mławskim wykorzystano na ten cel 1,9 mln zł, w przasnyskim 0,5 mln zł, w sierpeckim 2 mln zł, w warszawskim zachodnim 0,7 mln zł oraz w wyszkowskim 0,7 mln zł.

Skutki modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem dochodów budżetu gminy

Zgodnie z art. 21 ust. 1 p.g.k., dane zawarte w katastrze nieruchomości stanowią m.in. podstawę wymiaru podatków i świadczeń, w tym podatku od nieruchomości stanowiącego dochód gmin. W obecnym stanie prawnym kwestie opodatkowania nieruchomości reguluje ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²¹. Podatkiem od nieruchomości objęte są grunty, budynki lub ich części, a także budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 2). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, podstawę opodatkowania stanowi dla gruntów – powierzchnia, dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa. Z tego względu kluczowe znaczenie ma aktualność i wiarygodność danych zawartych w katastrze nieruchomości. Jak się podkreśla w literaturze, w Polsce w większości przypadków mamy do czynienia z sytuacją, w której dane występujące w ewidencji różnią się od stanu faktycznego na gruncie. Tracą na tym budżety gmin, a właściciele nieruchomości o podobnej powierzchni i wartości płacą czasami całkowicie inne podatki²².

Z powyższego względu jednym z najważniejszych skutków modernizacji ewidencji gruntów i budynków, który można określić mianem skutku bezpośredniego, jest wzrost powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, ujawnienie budynków oraz określenie powierzchni użytkowej tych budynków. A skutkiem pośrednim, ale nie mniej ważnym – wzrost dochodów gminy z podatku od nieruchomości, który został potwierdzony badaniami skutków modernizacji ewidencji gruntów i budynków przeprowadzonych w pojedynczych gminach, jak i całych województwach. Z badań opublikowanych przez T. Noszczyka i J. Hernika wynika, że przeprowadzenie modernizacji ewidencji spowodowało w gminie Michałowice (powiat krakowski) znaczny wzrost dochodów do budżetu gminy z tytułu podatków od nieruchomości w latach 2013–2014. W porównaniu do roku 2012 dochody z tego tytułu zwiększyły się o ponad 700 tys. zł i osiągnęły łączną kwotę rzędu 2,63 mln zł. Pomimo obniżenia stawki podatkowej na rok 2014, dochody podatkowe osiągnęły poziom 2,59 mln zł, ale w dalszym ciągu przewyższały kwotę uzyskaną w 2012 r. przed wykonaniem kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Jak podkreślają w konkluzji autorzy badań, dochody budżetu gminy w wyniku modernizacji zwiększyły się nie poprzez wzrost stawki podatku, lecz przez wzrost podstawy opodatkowania, czyli powierzchni gruntów i liczby budynków, które wcześniej nie były zgłoszone²³.

²¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 716 z późn. zm.

²² T. Noszczyk, J. Hernik, op. cit., s. 4.

²³ Ibidem, s. 12–13.

Podobne skutki wywołała modernizacja ewidencji gruntów i budynków w województwie mazowieckim. Z badań przeprowadzonych przez Departament Geodezji i Kartografii Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie wynika, że łączny wzrost dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2012–2015 wynosił ok. 800 tys. zł²⁴.

Z innych pozytywnych skutków modernizacji ewidencji gruntów i budynków wskazuje się uaktualnienie danych katastralnych, w tym m.in. uregulowanie granic nieruchomości i eliminacja tzw. kolizji konturów budynków z granicami działki. Niewątpliwym atutem, z którego będzie można korzystać przez lata, jest także zastąpienie map analogowych, nowoczesnymi mapami numerycznymi²⁵.

Docelowo modernizacja katastru nieruchomości ma doprowadzić do uzupełnienia go o wartość katastralną, tj. wartość gruntów, budynków oraz lokali, co będzie podstawą ustalania podatku katastralnego, czyli podatku od wartości nieruchomości. Zdaniem przedstawicieli doktryny przyniesie to niewątpliwie korzyści dla samorządu terytorialnego, gdyż wpływy z podatku katastralnego stanowiłyby stabilne i wydajne źródło dochodów gmin²⁶.

Podsumowanie

Jak wykazano w niniejszym artykule, modernizacja ewidencji gruntów i budynków, a w efekcie przekształcenie jej w kataster nieruchomości jest przedsięwzięciem długofalowym i kosztownym, gdyż wymaga znacznych nakładów finansowych pozyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego z różnych źródeł. Nakłady te w krótkim czasie przynoszą, przede wszystkim gminom, bezpośrednie korzyści. Modernizacja ewidencji gruntów i budynków skutkuje bowiem niezależnie od jej efektów finansowych stworzeniem cyfrowego zapisu danych katastralnych, uregulowaniem granic nieruchomości, aktualizacją stanu użytków gruntowych oraz aktualizacją zbiorów informacji o gruntach, budynkach i lokalach. Te bezpośrednie skutki modernizacji wpływają na jej efekt finansowy, jakim jest wzrost dochodów gmin z podatku od nieruchomości, a w przyszłości wprowadzenie podatku katastralnego, który stanowiłby stabilne i wydajne źródło dochodów gmin. Reasumując należy stwierdzić, że modernizacja ewidencji gruntów i budynków ma niewąt-

²⁴ Wywiad z Tomaszem Żuchowskim, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, odpowiedzianym za budownictwo i geodezję opublikowany w „Przeglądzie Geodezyjnym” 2016, nr 11, s. 4.

²⁵ T. Noszczyk, J. Hernik, op. cit., s. 13.

²⁶ Szerzej o tym Sz. Bryndziak, *Czy podatek od wartości nieruchomości jest szansą na zwiększenie dochodów samorządu terytorialnego?*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIV, s. 49.

pliwie pozytywny wpływ na prawidłowe wykorzystywanie danych katastralnych na potrzeby wymiaru podatków i świadczeń, ale także planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

Literatura

- Bryndziak Sz., *Czy podatek od wartości nieruchomości jest szansą na zwiększenie dochodów samorządu terytorialnego?*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIV.
- Durzyńska M. i in., *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Lex 2013.
- Godlewski R., *Zbiory informacji o nieruchomościach*, [w:] H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Karabin M. (red.), *Kierunki rozwoju polskiego katastru na tle rozwiązań światowych*, Monografie Naukowe Wydziału Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej, „Geodezja i Kartografia” t. V, Warszawa 2016.
- Lang J., Stefańska E. (red.), *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, Lex 2013.
- Noszczyk T., Hernik J., *Kompleksowa modernizacja ewidencji gruntów i budynków*, „Acta Scientiarum Polonorum Formatio Circumietus” 2016, nr 15(1).
- Wilkowski W., *Cadastral in Poland a Vision for a Future Cadastral System 2014*, „GIS Odyssey”, Croatian GIS Association, Zagreb 2010.

Summary

The participation of local government units in the financing of modernization of the land and buildings register

Key words: land and buildings register, real estate cadastre, modernization, local government units.

The article gives an overview of legal procedures related to the process of modernization of the existing land and buildings register and the participation of local government units in the financing of this process. The research carried out in the Mazowieckie Voivodeship has shown, that 46% of all expenses on modernization of land and buildings register come from the European Regional Development Fund, 39% of expenditures are own resources of local government units, and only 15% of funds come from the state budget. In the article there is also made an attempt to clarify so far inconsistent concepts of “the land and buildings register” and “the cadastre” present in the current legislation. The author argues, that the transformation of the land and buildings register into the real estate cadastre is the result of completing the process of modernization of this register made in accordance with the Act “Geodetic and Cartographic Law” and the “Regulation on the land and buildings register”.

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

O wycofywaniu się państwa z aktywności w sferze ochrony środowiska i gospodarki komunalnej

Wstęp

Zarówno zakres, jak i metody realizacji zadań publicznych różnią się w wybranych krajach i modelach społeczno-gospodarczych. Co więcej, ewoluują z biegiem czasu i w wyniku decyzji politycznych. Autor stawia hipotezę, iż aktualnie mamy w Polsce do czynienia z procesem wycofywania się państwa z aktywnej roli w kwestii ochrony środowiska oraz gospodarki komunalnej. Wybór tych dwóch obszarów podyktowany jest m.in. dużym zakresem wspólnych działań oraz chęcią weryfikacji, czy aby wycofywanie się organów centralnej administracji rządowej z aktywności w określonych obszarach nie jest jedynie realizacją planu decentralizacji.

W pierwszej części artykułu opisano aktywność państwa w poszczególnych funkcjach ochrony środowiska. W drugiej skoncentrowano się na gospodarce komunalnej, analizując jej formy, instrumenty i zakres. W pracy wykorzystano literaturę przedmiotu prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska i prawa samorządu terytorialnego, dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego oraz akty prawne aktualne na dzień 15 czerwca 2017 r.

Tekst został oparty na wystąpieniu autora podczas Porównawczej Konferencji Naukowej Prawa Publicznego w Costa Calma w Hiszpanii w dniach 20–27 marca 2017 r. Intencją autora jest, aby wnioski wieńczące analizę ww. problematyki mogły w przyszłości posłużyć do badań komparatystycznych kształtowania się zaangażowania innych państw w sferę prawa ochrony środowiska i gospodarki komunalnej, mogących stanowić materiał do kolejnych wystąpień i publikacji.

Aktywność państwa w ochronie środowiska

Art. 5 Konstytucji RP¹ mówi wprost, że Rzeczpospolita zapewnia ochronę środowiska, kierując się przy tym zasadą zrównoważonego rozwoju. „Zapewnienie” na pewno nie może być rozumiane jako obowiązek własnych aktywnych działań, a raczej dotyczy organizacji, działań zabezpieczających, stymulujących, zmierzających do zakładanego celu. Ale już art. 7 ust. 1 ustawy zasadniczej jest bardziej szczegółowy i stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, zaś ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Na uwagę zasługuje tu zwrot „prowadzą politykę zapewniającą”, co pozostaje w duchu pasywnego podejścia art. 5 i stoi w sprzeczności z „ochroną środowiska będącą obowiązkiem władz publicznych”, gdyż tak określony obowiązek wydaje się mieć charakter aktywny, związany z obligatoryjnym podejmowaniem konkretnych działań oraz np. posiadaniem aparatu i instrumentów w tym zakresie. Stąd można wysnuć wniosek, że ustrojodawca przypisuje obligatoryjnie państwu rolę animatora ochrony środowiska, który ją kreuje, zapewne w jakimś stopniu planuje, określa, ale już niekoniecznie sam wykonuje. Równoległe ten sam ustrojodawca daje państwu możliwość podejmowania aktywnej roli w ochronie środowiska, aczkolwiek bez wskazania w ustawie zasadniczej, w jakich dokładnie obszarach. Uzupełnieniem tych reguł są wszakże akty prawne, które szczegółowo określają sfery aktywnej i pasywnej roli państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Stąd warto prześledzić, w jakich obszarach państwo działa jedynie w charakterze organizatora, a w jakich w roli aktywnego uczestnika procesów ochrony środowiska.

Chcąc procesowo spojrzeć na zadania państwa związane z ochroną środowiska, warto posłużyć się siatką pojęciową z zakresu prawa zarządzania środowiskiem. Samo pojęcie zarządzania środowiskiem jawi się jako zarządzanie użytkowaniem i kształtowaniem środowiska poprzez sterowanie jego procesami oraz monitorowanie czy też kontrolowanie wpływu innych organizmów i organizacji na środowisko. Równie często termin ten jest rozumiany jako sterowanie procesami ochrony środowiska². Zarządzania środowiskiem dokonują upoważnione organy państwa i obejmuje ono następujące funkcje³:

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² T. Bojar-Fijałkowski, *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Wyd. UMK, Toruń 2015, s. 202.

³ Por. G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Wyd. UŚ, Katowice 2016, s. 13.

1. Regulowanie, czyli ustanawianie norm prawnych, głównie skierowanych na określone sektory, mających na celu ochronę poszczególnych elementów środowiska i środowiska jako całości.

2. Użytkowanie wraz z udostępnianiem środowiska dla jednostek i organizacji czerpiących z niego określone dobra materialne i niematerialne, które najogólniej podzielić można na gospodarkę leśną, wodną, łowiecką i wydobywczą oraz rekreację.

3. Kontrolowanie i monitorowanie stanu elementów środowiska oraz zastosowywanie się jednostek i organizacji do materii powstałej w wyniku regulowania, czyli prawa, obejmujące także sprawozdawczość.

4. Sterowanie mające na celu funkcję prewencyjną i naprawczą, związane z oddziaływaniem na środowisko, które może być dokonywane także w konkretnej organizacji pod nadzorem funkcji kontrolnej i w ramach reguł ustanowionych przez organy państwa w funkcji regulacyjnej.

Taki podział zadań państwa w sferze ochrony środowiska ułatwia prześledzenie zmian zachodzących w prawie ochrony środowiska w poszczególnych jego obszarach funkcjonalnych. Ma to na celu uzasadnienie stawianej hipotezy o wycofywaniu się państwa z aktywności przynajmniej z części wskazanych obszarów. Należy uzupełnić go jedynie o finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Bezdiskusyjna jest obecność państwa w zakresie regulowania środowiska. Tych kompetencji i zadań nie sposób przekazać podmiotom sektora prywatnego, gdyż wiążą się z funkcją prawotwórczą immanentnie przypisaną do władzy ustawodawczej, a w jednostkach samorządu terytorialnego do organów uchwałodawczych tychże. Zwrócić jednak należy uwagę na globalizację i europeizację prawa ochrony środowiska obowiązującego w Polsce, co w jakimś zakresie generuje mniejszą rolę państwa w zakresie ustanawiania norm prawnych względem ochrony środowiska.

Finansowanie zadań ochrony środowiska w Polsce w znacznym stopniu pochodzi ze źródeł prywatnych, wnoszonych przez przedsiębiorców i innych użytkowników środowiska nie tylko w formie opłat, kar administracyjnych i koncesji, ale także inwestycji. Gdy przyjąć, jak wskazują Anna Barczak i Ewa Kowalewska⁴, że źródłem prywatnym są także środki wydatkowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie i Państwowe Przedsiębiorstwo Leśne „Lasy Państwowe”, z czym autor się nie zgadza z uwagi na przypisanie tych instytucji do sektora finansów publicznych, to relacja ta wygląda jeszcze wyraźniej. Bezdiskusyjnie istotnymi publicznymi środkami na ochronę środowiska w Pol-

⁴ A. Barczak, E. Kowalewska, *Źródła finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska w Polsce – przegląd stosowanych rozwiązań*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, 1(2), s. 42–48.

sce są te pochodzące z zagranicy, szczególnie z funduszy Unii Europejskiej i krajów nienależących do niej, ale uczestniczących w Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Chcąc przedstawić w liczbach dane o finansowaniu ochrony środowiska w Polsce, warto posłużyć się publikacjami Głównego Urzędu Statystycznego. O ile najbardziej aktualne z nich⁵ dotyczą roku 2015 i obejmują jedynie wydatki na środki trwałe, czyli z wyłączeniem celów edukacyjnych, promocyjnych i innych tzw. działań miękkich, to ukazują one pewne trendy i tendencje. Wyraźnie widać, iż od roku 2002 nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska, wyłączając nakłady na gospodarkę wodną, systematycznie wzrastają, z wyjątkiem lat 2012 i 2013⁶. Przy czym w roku 2015 aż 41,6% tych nakładów to środki własne inwestorów będących przedsiębiorcami i/lub osobami fizycznymi, 26,9% wpłynęło z zagranicy, 23,9% stanowiły fundusze ekologiczne, pożyczki i kredyty, a zaledwie 3,1% pochodziło z budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym na przestrzeni kilku ostatnich lat⁷ widać tendencję spadkową udziału wszystkich tych źródeł przy jednoczesnym wzroście nakładów zagranicznych, pochodzących głównie z Unii Europejskiej. Spadek zaangażowania w finansowanie ochrony środowiska dotyczy przede wszystkim budżetu państwa, a w dalszej kolejności budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dla przykładu zaangażowanie tych budżetów w środki trwałe służące ochronie środowiska w roku 2011 wynosiło 10,2% wszystkich nakładów⁸, a w roku 2015 zaledwie 3,9%. Dane te wyraźnie pokazują, że finansowanie ochrony środowiska w Polsce odbywa się poza sektorem publicznym, a inwestorami są przeważnie przedsiębiorcy i osoby fizyczne, nie państwo.

Monitorowanie środowiska i zmian w nim zachodzących oraz kontrola użytkowników środowiska to zadania przypisane organom ochrony środowiska⁹, szczególnie tym wyspecjalizowanym, jak Inspekcja Ochrony Środo-

⁵ GUS, *Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w Polsce w 2015 r.*, [online] <<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/naklady-na-srodki-trwale-sluzace-ochronie-srodowiska-i-gospodarce-wodnej-w-polsce-w-2015-r-,4,5.html>> (dostęp: 6.06.2017).

⁶ Ibidem. Była to w 2002 r. kwota 5,0 mld zł, w 2003 – 5,1 mld zł, w 2004 – 5,3 mld zł, w 2005 – 6,0 mld zł, w 2007 – 7,5 mld zł, w 2008 – 8,5 mld zł, w 2009 – 10,7 mld zł, w 2010 – 10,9 mld zł, w 2011 – 12,2 mld zł, w 2012 – 10,1 mld zł, w 2013 – 10,9 mld zł, w 2014 – 14,2 mld zł, w 2015 – 15,2 mld zł.

⁷ GUS, *Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w Polsce w 2014 r.*, [online] <<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/naklady-na-srodki-trwale-sluzace-ochronie-srodowiska-i-gospodarce-wodnej-w-polsce-w-2014-r-,4,4.html>> (dostęp: 6.06.2017).

⁸ GUS, *Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej w Polsce w 2011 r.*, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/SE_Naklady_na_st_sluzace_ochronie_srod_i_gosp_wod_PL_w_2011.pdf (dostęp: 6.06.2017).

⁹ Więcej: D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2016.

wiska¹⁰. Jednakże liczba instytucji realizujących na różnych szczeblach i w różnym zakresie takowe zadania jest znacznie większa, gdyż obejmuje także inne organy centralne, terenowe, administrację ogólną, morską, rzeczną, w końcu jednostki samorządu terytorialnego. Przy czym struktura ta jest daleka od transparentności i efektywności¹¹. Stąd tak aktywne w zakresie monitorowania środowiska są organizacje pozarządowe, którym ustawodawca przyznał szczególne uprawnienia w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, udziału w ochronie środowiska oraz aktywnej roli na prawach strony w postępowaniach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska¹². Tym samym państwo wycofuje się systematycznie z działań monitorujących ochronę środowiska.

W sferze ochrony przyrody ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach¹³ wyraźnie wyłączyła organy gminy, utożsamiane w tym opracowaniu z organami państwa w ujęciu szerokim, z procesu kształtowania uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej w zakresie wycinki drzew oraz monitorowania takich działań. Co więcej, po wejściu w życie wspomnianej ustawy mogliśmy zaobserwować duże zainteresowanie właścicieli nieruchomości gruntowych korzystaniem z jej zapisów. W tym czasie i w tych przypadkach jakże potrzebną funkcję monitorowania takich działań częściej podejmowały organizacje pozarządowe niż organy administracji publicznej odpowiedzialne za ochronę środowiska. Zliberalizowane przepisy prowadziły bowiem do dość częstych nadużyć, o czym informowały media zaalarmowane przez organizacje ekologiczne. Reakcja organów administracji publicznej, szczególnie Wojewódzkich Inspektorów Ochrony Środowiska,

¹⁰ Na mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.); ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.); ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.); ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jedn.: Dz.U. 2013, poz. 1136 z późn. zm.); ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1203 z późn. zm.); ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 568 z późn. zm.); ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1121 z późn. zm.).

¹¹ T. Bojar-Fijałkowski, *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty „de lege ferenda” oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Wyd. US, Szczecin 2016, s. 186–187.

¹² Na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 353 z późn. zm.) oraz art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r., poz. 2249) nazywana powszechnie „Lex Szyszko”.

następowała dopiero w wyniku działalności sektora pozarządowego i środków przekazu.

Podobnie wygląda kwestia planowania ochrony środowiska. Ostatni dokument ustanawiający politykę ekologiczną państwa obejmował lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016¹⁴. Po zmianach legislacyjnych z roku 2014¹⁵ połączono te zagadnienia z polityką rozwoju i z planowaniem strategicznym. Ustawodawca przekazał zadania planowania ochrony środowiska jednostkom samorządu terytorialnego, aby te na swoich obszarach kompetencji w formie uchwał przyjęły odpowiednie plany. O ile decentralizacja w ocenie autora jest korzystnym modelem rozwoju administracji publicznej, o tyle wspomniane rozwiązanie nie jest adekwatne dla zagadnienia takiego, jak planowanie ochrony środowiska. Powinno ono bowiem uwzględniać szerszą perspektywę relacji transgranicznych, regulacji Unii Europejskiej oraz wymagań globalnych. Przesunięcie odpowiedzialności za przygotowywanie planów ochrony środowiska w Polsce z organów centralnych na jednostki samorządu terytorialnego pozostawia je w sferze publicznej, co wyraźnie potwierdza tendencję wycofywania się państwa – w rozumieniu organów centralnych i administracji rządowej – z obszaru planowania ochrony środowiska. Trudno jest jeszcze, co podkreśla Zbigniew Bukowski¹⁶, jednoznacznie ocenić wpływ tych radykalnych zmian systemowych na efektywność ochrony środowiska, ale widać już tendencję, w jaką się wpisują.

Kwestia użytkowania środowiska w Polsce jest dość klarowna. Ustanowiony przepisem art. 20 Konstytucji RP model społecznej gospodarki rynkowej nie pozostawia wątpliwości co do roli wolnego rynku i własności prywatnej w modelu działalności gospodarczej. Choć w niektórych sektorach, takich jak górnictwo węgla kamiennego, eksploatacja źródeł dokonuje się przy dużym udziale przedsiębiorców należących do Skarbu Państwa, to w skali całej gospodarki i całego środowiska nie można mieć wątpliwości, że użytkownikami środowiska w Polsce są przedsiębiorcy sektora prywatnego oraz osoby fizyczne. Tendencja taka, poza wspomnianym sektorem węglowym, jest utrzymywana – co potwierdziły postępowania koncesyjne na poszukiwanie gazu łupkowego (koncesje otrzymali przedsiębiorcy prywatni). Stosując kryterium skali i kryterium liczby uczestników w użytkowaniu środowiska, najpowszechniejsze wciąż okazuje się zwykłe korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w którym dominują osoby

¹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” (MP nr 34 poz. 501).

¹⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1101).

¹⁶ Por. Z. Bukowski, *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Prawo i polityka ochrony środowiska...*, s. 245–253.

fizyczne oraz przedsiębiorcy z kategorii mikro, małych i średnich w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁷.

Działania względem środowiska mające na celu funkcję prewencyjną i naprawczą mogą być dokonywane przez każdą jednostkę, każdego przedsiębiorcę, a mówiąc szerzej – każdą organizację, wszakże każdy oddziałuje na środowisko, a oddziaływanie to można, co jest pożądane, np. zmniejszać. Sterowanie odbywa się aktualnie pod nadzorem organizacji pozarządowych, ale także organów administracji publicznej w ramach reguł ustanowionych przez państwo w funkcji regulacyjnej, prawotwórczej. Termin „sterowanie” mógłby być, w określonych okolicznościach, zmieniony na „oddziaływanie”. Działania w tej sferze ochrony środowiska z natury rzeczy leżą po stronie użytkowników środowiska.

Tendencja wycofywania się państwa z aktywnej roli w ochronie środowiska jest widoczna także i w tym obszarze. Przykładem tego mogą być systemy zarządzania środowiskowego ISO serii 14000 i EMAS, które wprowadzają w niezależnych organizacjach dobrowolne standardy środowiskowe wykraczające poza wymagania prawa powszechnego. Promocja systemów zarządzania środowiskowego, szczególnie w przypadku EMAS, który jest oficjalnym systemem ustanowionym prawem Unii Europejskiej, służy przenoszeniu aktywności w sferze ochrony środowiska na sektor prywatny, głównie przedsiębiorców. Zauważalny w ostatnich latach rozwój EMAS w Polsce potwierdza hipotezę, że państwo zachęca prywatne organizacje do wzmożonej aktywności w sferze ochrony środowiska, oferując m.in. zwolnienia z określonych obowiązków, jak ma to miejsce w przypadku audytów energetycznych na gruncie ustawy o efektywności energetycznej¹⁸. Jednocześnie ustawodawca potwierdza, iż w przypadku nakładania na państwo nowych wymogów z zakresu ochrony środowiska, np. przez Unię Europejską, przenosi się je na przedsiębiorców, zachęcając lub nakazując podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia celu postawionego państwu.

Nie inaczej jest w przypadku systemu segregacji i recyklingu odpadów komunalnych, gdyż tzw. rewolucja śmieciowa¹⁹ nałożyła na gminy niełatwe zadanie zorganizowania publicznego systemu odbioru, transportu i utylizacji odpadów komunalnych. System ten, czego można było się spodziewać po jego decentralizacji i umożliwieniu całkowitej indywidualizacji w każdej

¹⁷ W rozumieniu art. 104–106 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 z późn. zm.).

¹⁸ Art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. poz. 831 z późn. zm.) zwalnia z obowiązku przeprowadzania audytu energetycznego co cztery lata przedsiębiorców posiadających wdrożony system zarządzania środowiskowego EMAS.

¹⁹ Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2012, nr 2/II, s. 31–40.

gminie, okazał się na tyle nieefektywny, że konieczne stało się dokonanie jego nowelizacji w kierunku unifikacji²⁰. To także obrazuje, jak organy centralne administracji rządowej starają się wycofywać z aktywnej roli w zakresie ochrony środowiska, przekazując obowiązek takowych działań m.in. jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji w formie gospodarki komunalnej.

Aktywność państwa w gospodarce komunalnej

Gospodarka komunalna bywa mylona z prowadzeniem działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego²¹. Polega ona na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²². Istotne znaczenie ma tu zapis, zgodnie z którym gospodarka komunalna polega na wykonywaniu zadań o charakterze użyteczności publicznej²³, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności²⁴ w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych²⁵.

Przykładowy katalog zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w obszarze których prowadzą one gospodarkę komunalną, zawierają ustawy o samorządzie gminnym²⁶, o samorządzie powiatowym²⁷ i o samorządzie województwa²⁸. Na wszystkich tych poziomach, ze szczególnym nasyconiem w przypadku samorządu gminnego, sprowadzają się one do kilku obszarów zadań: administracyjno-porządkowych, edukacyjno-kulturalno-

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2017 r., poz. 19).

²¹ Więcej: G. Cern, T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka komunalna a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – pojęcia tożsame czy wykluczające się?*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016, s. 7–18.

²² Art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 z późn. zm.) dalej jako – u.g.k.

²³ A. Powalowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 507; C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrński, *Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 15.

²⁴ Więcej: D. Wacinkiewicz, *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

²⁵ J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 60–74.

²⁶ Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.).

²⁷ Art. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późn. zm.).

²⁸ Art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2015r., poz. 1392 z późn. zm.).

-społecznych, infrastrukturalno-technicznych. Szczególnie obszerny jest ten ostatni katalog – związany z budową i utrzymaniem infrastruktury drogowej, ulic i mostów, dostarczaniem wody i odbiorem ścieków, utrzymaniem zieleni, odbiorem, transportem i utylizacją odpadów komunalnych, mieszkalnictwem. Z nim też wiążą się największe (poza oświatą) wydatki jednostek samorządu terytorialnego oraz najbardziej uciążliwe oddziaływanie na środowisko. Gospodarka komunalna nie tylko służy realizacji potrzeb lokalnej społeczności, ale także w istotnym stopniu realizuje potrzeby rozwoju lokalnej gospodarki i rynku pracy z uwzględnieniem potrzeb społecznych oraz zasad prawa, w tym zrównoważonego rozwoju²⁹.

Ustawa o gospodarce komunalnej wskazuje kilka możliwości realizacji gospodarki komunalnej. W praktyce najczęściej odbywa się to za pomocą należącej do jednostki samorządu terytorialnego spółki prawa handlowego, znacznie rzadziej zakładu budżetowego, co samo w sobie jest już metodą przenoszenia realizacji zadań publicznych państwa na podmioty sektora prywatnego. Państwo to także jednostki samorządu terytorialnego, a ich zadania są zadaniami państwa.

Prowadzenie gospodarki komunalnej przy pomocy spółki obarczone jest szeregiem mankamentów. Za niekorzystną należy uznać tendencję przenoszenia coraz to większej liczby zadań publicznych do spółek prawa handlowego, co prowadzi do swoistej komercjalizacji sektora publicznego. Proces ten może podważać zaufanie obywateli do instytucji państwa, skoro organy administracji publicznej, szczególnie jednostek samorządu terytorialnego, ale też administracji rządowej³⁰, tak często i chętnie zrzekają się prawa do zarządzania sprawami publicznymi. Szczególnie wątpliwe wydają się sytuacje, kiedy to spółkom prawa handlowego powierza się zarządzanie np. rozwojem miasta, organizowanie np. systemu komunikacji czy inne prace koncepcyjne i merytoryczne, które powinny pozostawać domeną organu, a szczególnie jego aparatu pomocniczego.

Spółka komunalna, z uwagi na swój charakter i skład właścicielski, może korzystać z zamówień typu *in house*³¹ – udzielanych bezprzetargowo w formie powierzenia przez gminę, powiat lub województwo będące jej właścicielem. Jednakże nowelizacja prawa zamówień publicznych³² wprowadziła

²⁹ T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka komunalna jako instrument zrównoważonego rozwoju w gminie na przykładzie Władysławowa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14, s. 53–64.

³⁰ Na przykład dla realizacji projektu UEFA Euro 2012 w Polsce powołano szereg spółek prawa handlowego.

³¹ T. Bojar-Fijałkowski, *Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. UR, Rzeszów, s. 429–443.

³² Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1020).

w tym zakresie warunki³³, po spełnieniu których możliwe jest zastosowanie tej korzystnej z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego i jej spółki metody. W praktyce spółki komunalne, często przekształcone z innych form gospodarki budżetowej właśnie w celu prowadzenia działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, czyli świadczenia usług nie tylko na rzecz właściciela, nie spełniają aktualnych, wyśrubowanych kryteriów. Tym samym zadania jednostek samorządu terytorialnego powierzane są w trybie prawa zamówień publicznych³⁴. Spółce komunalnej trudno konkurować z prywatnym przedsiębiorcą i często zadania publiczne związane z wykonywaniem gospodarki komunalnej powierzane są właśnie przedsiębiorcom prywatnym. Przy czym ocena własna autora³⁵ nie pozwala mu zgodzić się z poglądem Rafała Godlewskiego i Heleny Kisilowskiej co do obniżania kosztów realizacji zadań publicznych dzięki wykorzystywaniu do ich realizacji podmiotów prywatnych³⁶. Podkreślić tu należy szczególnie ryzyko obniżenia jakości realizacji takich usług, a czasem wręcz problemy z ich dostarczeniem.

Tylko w uzupełnieniu dodać należy, że formą wycofywania się państwa ze sfery realizacji zadań publicznych jest ogólnie każda prywatyzacja – rozumiana jako zastępowanie podmiotów publicznych przez podmioty prywatne. Z jednej strony proces ten może skutkować zmniejszeniem kosztów realizacji zadań publicznych, z drugiej – nie daje takiej gwarancji rzetelności i jakości jak wówczas, kiedy realizują go podmioty publiczne³⁷. Przykładem tak pojmowanej prywatyzacji mogą być wszelkie niewładcze i niepubliczne formy realizacji zadań publicznych, w tym w oparciu o ustawy: o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³⁸, o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁹,

³³ Zamawiający (jednostka sektora finansów publicznych) sprawuje nad spółką komunalną kontrolę; ponad 90% działalności tej spółki dotyczy wykonywania zadań powierzonych jej przez zamawiającego; w kontrolowanej spółce nie ma bezpośredniego udziału kapitału prywatnego.

³⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.).

³⁵ Poczyniona i uzasadniona obszernie w: T. Bojar-Fijałkowski, G. Cern, *Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016, s. 19–32.

³⁶ R. Godlewski, H. Kisilowska, *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] Kryzys prawa administracyjnego?, t. III: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 53.

³⁷ Więcej: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994; M. Stahl, *Instytucja zlecenia funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 277.

³⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 z późn. zm.).

³⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 596 z późn. zm.).

o umowie koncesyjnej na roboty budowlane lub usługi⁴⁰. Innym przykładem, wymagającym wszakże osobnego omówienia, jest rezygnacja państwa z aktywnej roli w sferze uprawnień nadzorczych, kontrolnych i kształtujących, jaką obserwujemy w systematycznych nowelizacjach prawa budowlanego, regularnie zmniejszających zakres zadania organów państwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej⁴¹.

Odnieść można wrażenie, że równolegle do opuszczania sfery użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej przez państwo, w tym jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca kreuje takie rozwiązania prawne, które utrudniają jej realizację przez jednostki sektora finansów publicznych. Kolejne obszary odpowiedzialności państwa są przekazywane do podmiotów sektora prywatnego, nad którymi znacznie mniejsza jest kontrola publiczna, trudniejszy nadzór nad ich działalnością oraz nie ma gwarancji trwałości ich działalności, a tym samym trwałości realizacji zadań publicznych odpowiedniej jakości. W sferze publicznej gospodarki komunalnej coraz częściej pozostaje jedynie funkcja kreacyjna, ustalająca zakres potrzeb, a nie ich realizacja.

Zakończenie

Powyższy wywód pozwala na zaprezentowanie następujących wniosków:

1. Konstytucja RP dość swobodnie określa powinności państwa w zakresie ochrony środowiska, nakładając na nie obowiązek zabezpieczenia i zorganizowania takowej ochrony. Dopiero ustawy doprecyzowują, w jakich obszarach organy państwa podejmują rolę aktywną.

2. Zaangażowanie państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego, w realizację ochrony środowiska maleje. Potwierdzają to także dane na temat finansowania ochrony środowiska, z których wyraźnie wynika, że podstawowym źródłem inwestycji służących ochronie środowiska w Polsce są środki prywatne osób fizycznych i przedsiębiorców. Przy malejącym systematycznie, acz i tak niewielkim udziale budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu ochrony środowiska pozytywnym faktem jest wzrastający i duży udział środków zagranicznych, głównie Unii Europejskiej.

⁴⁰ Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. poz. 1920 z późn. zm.).

⁴¹ Z wyjątkiem ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U. poz. 774 z późn. zm.); więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Nowe instrumenty prawne zarządzania krajobrazem przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2015, nr 8/II, s. 183–196.

3. Spośród funkcji ochrony środowiska jedynie zadania prawotwórcze pozostają niezmiennie domeną państwa. W jego kompetencjach leży też planowanie ochrony środowiska, aczkolwiek zadanie to zostało przekazane jednostkom samorządu terytorialnego, choć wzbudza to wątpliwości co do efektywności oraz obrazuje kolejny trend, jakim jest – przy pozostawianiu zadania w sferze publicznej – przekazywanie go od organów centralnych administracji rządowej do organów samorządu terytorialnego. Przykład wprowadzonego przed kilku laty modelu gospodarki odpadami komunalnymi udowadnia, że decentralizacja nie zawsze przynosi efekty w skali makro.

4. W zakresie monitorowania stanu środowiska oraz sterowania oddziaływaniem na nie państwo od dłuższego już czasu umożliwia takowe działania organizacjom pozarządowym oraz przedsiębiorcom. Co więcej, zachęca do tego odpowiednią legislacją oraz korzyściami, jak w przypadku posiadania wdrożonego systemu zarządzania środowiskowego EMAS.

5. Powyższa tendencja widoczna jest także w skali mikro, czyli gminy będącej najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego, w zakresie gospodarki komunalnej. Kolejne nowelizacje nie tylko przekazują jednostkom samorządu terytorialnego kolejne zadania realizowane dotąd przez organy administracji rządowej, ale jeszcze zachęcają do swoistej prywatyzacji ich realizacji. Trend wykonywania zadań publicznych, często koncepcyjnych i merytorycznych, przez spółki prawa handlowego jest niezwykle niepokojący. Podobnie nowelizacja prawa zamówień publicznych, znacznie utrudniająca realizację zamówień typu *in house*, w całości wpisuje się w tendencję prywatyzacji zadań publicznych w gospodarce komunalnej.

6. Podsumowując można wysnuć wniosek, że ewoluujące prawo publiczne w Polsce systematycznie, acz nie rewolucyjnie wycofuje państwo ze sfery realizacji zadań w obszarze ochrony środowiska i gospodarki komunalnej. Większy udział podmiotów prywatnych w ochronie środowiska i gospodarce komunalnej wiąże się z większym udziałem instrumentów i norm typowych dla prawa prywatnego. Można zastanawiać się, czy dotychczasowy model prawa regulującego ochronę środowiska i gospodarkę komunalną w zakresie zasad, instrumentów, celów jest jeszcze adekwatny. Czy nie należy spojrzeć na ten wycinek prawa publicznego z innej nieco perspektywy, z większym uwzględnieniem norm i instrumentów prywatnoprawnych, a może i ekonomicznych?

Literatura

- Banasiński C., Kulesza M., Szafrąński D., *Ustawa o gospodarce komunalnej, Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Barczak A., Kowalewska E., *Źródła finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska w Polsce – przegląd stosowanych rozwiązań*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 1(2).

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa – Kraków 1994.
- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka komunalna jako instrument zrównoważonego rozwoju w gminie na przykładzie Władysławowa*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14.
- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka odpadami komunalnymi jako ekologiczny instrument estetyki w gminie – uwagi prawne*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2012, nr 2/II.
- Bojar-Fijałkowski T., *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty „de lege ferenda” oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Wyd. US, Szczecin 2016.
- Bojar-Fijałkowski T., *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Wyd. UMK, Toruń 2015, s. 202.
- Bojar-Fijałkowski T., *Nowe instrumenty prawne zarządzania krajobrazem przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przestrzeń – Ekonomia – Społeczeństwo” 2015, nr 8/II.
- Bojar-Fijałkowski T., *Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruko Sp. z o.o. we Władysławowie*, [w:] A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wyd. UR, Rzeszów.
- Bojar-Fijałkowski T., Cern G., *Ograniczenia działalności gospodarczej spółki komunalnej – uwagi krytyczne*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka wybranych zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016.
- Bukowski Z., *Polityka ochrony środowiska a planowanie ochrony środowiska w Polsce*, [w:] A. Barczak, A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Wyd. US, Szczecin 2016.
- Cern G., Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka komunalna a działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – pojęcia tożsame czy wykluczające się?*, [w:] M. Geryk, A. Pławska (red.), *Współczesna problematyka zagadnień prawnych i ekonomicznych*, Wyd. WSZ, Gdańsk 2016.
- Dobrowolski G. (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Wyd. UŚ, Katowice 2016.
- Godlewski R., Kisilowska H., *Przenikanie się prawa administracyjnego i prawa cywilnego na przykładzie gospodarki nieruchomościami i prawa budowlanego*, [w:] Kryzys prawa administracyjnego?, t. III: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012.
- Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Powałowski A. (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Stahl M., *Instytucja zlecania funkcji z zakresu administracji publicznej i prywatyzacja zadań publicznych*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Trzcińska D., Tucholska N., Żurawik-Paszkowska M., *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2016.
- Wacinkiewicz D., *Zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych. Studium administracyjnoprawne*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Summary

On the withdraw of the state from activity in environmental protection and communal services

Key words: state, local self-government, environmental protection, communal services, duties.

The text aims to proof hypotheses on withdraw of Polish state from activity in environmental protection and communal services. It is divided into two main parts. The first one describes activity of the state regarding functions of environmental protection. The second one focuses on communal services delivered by the local authorities, its role, instruments and specifics. Whole text bases on Polish literature of administrative law, environmental law and communal law, public statistics data and legal acts valid on June 15th of 2017.

Joanna Sylwia Kierzkowska

Gdańska Szkoła Wyższa

System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*

Prawo gospodarowania odpadami jest złożone, a źródłem znaczącej części rozwiązań są normy unijne¹. Przepisy składające się na cały system obejmują wiele aktów normatywnych. Nie można zapominać, iż wszystkie one wywodzą się lub są powiązane z przepisami prawa ochrony środowiska².

Gospodarowanie odpadami w Polsce od 1 lipca 2013 r. należy do obowiązków gminy, której zadaniem jest utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie. Jednak ciągle problemy z odpadami pozostawianymi w miejscach niedozwolonych, zwłaszcza na terenach leśnych, skłaniają do bliższej analizy prawodawstwa odpadowego na tle przepisów prawa obowiązujących w polskich lasach. W tym celu postawiono następujące pytania badawcze:

1. Jak wygląda nowy system prawa polskiego dotyczącego gospodarowania odpadami oraz hierarchia odpadowa?
2. Jakie obowiązki ustawodawca nałożył polskim gminom w zakresie prowadzenia gospodarki odpadami?
3. Jakie przepisy wpływają na utrzymanie czystości i porządku na terenie miejsc publicznych w gminie i czy są one skuteczne?
4. Czy istnieją odrębne przepisy przeciwdziałające problemowi odpadów pozostawianych w lesie?

Pytania te powinny ułatwić zaprezentowanie systemu polskiego prawa gospodarki odpadami jako tła problemu odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu.

*Stan prawny na grudzień 2016 r.

¹ Chodzi przede wszystkim o hierarchię określoną w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22 listopada 2008, s. 3).

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672 z późn. zm.). Na temat konieczności stosowania zasad ogólnych prawa ochrony środowiska wskazywano bezpośrednio po unormowaniu powyższego aktu. Zob. J. Jendrośka (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 37–53. Ogólne zasady ochrony środowiska zob. np. J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2009., s. 26–54.

Prawo dotyczące gospodarowania odpadami i upodmiotowienie gminy w zakresie realizacji określonych obowiązków wpływających na utrzymanie czystości i porządku na jej terenie

Prawo gospodarowania odpadami³ przeszło swoistą rewolucję dopiero w połowie 2013 r.⁴ Zmiany dotyczyły głównie podmiotu odpowiedzialnego za właściwe gospodarowanie odpadami. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach spowodowała, że zakres tej odpowiedzialności spoczywa teraz na samorządzie⁵, a konkretnie na organach najmniejszej polskiej jednostki samorządowej, jaką jest gmina.

Jednak sam system gospodarowania odpadami jest niezmiernie skomplikowany. Należy zwrócić uwagę, że składa się on z całego zespołu aktów normatywnych, których dopiero całościowa analiza pozwala na właściwą interpretację. Co za tym idzie, analiza powinna rozpoczynać się już na gruncie unormowań unijnych, które wyznaczyły nową hierarchię gospodarowania odpadami. Celem nadrzędnym w prawie unijnym stała się prewencja odpadowa. Hierarchia postępowania z odpadami promująca recykling i inne sposoby odzysku oraz negująca składowanie unormowana została w dyrektywie odpadowej z 2008 r.⁶, a następnie trafiła do polskiego prawa. W art. 17 ustawy o odpadach⁷ unormowano ją, wzorując się na prawie unijnym, co w rezultacie kształtuje się następująco: 1) zapobieganie powstawaniu odpadów; 2) przygotowywanie do ponownego użycia; 3) recykling; 4) inne procesy odzysku; 5) unieszkodliwianie.

Gospodarowanie odpadami komunalnymi w Polsce jest zadaniem własnym gminy na podstawie art. 3 ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ww. ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania. Jednym z obowiązków jest tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i po-

³ Wcześniejszy stan prawny w zakresie gospodarowania odpadami zob. np. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 411 i nast.

⁴ Na temat zmian dokonanych w latach 2014 i 2015 zob. Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, PZiTŚ, Poznań 2014, s. 57–59.

⁵ Zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi Anna Barczak klasyfikuje w grupie „o charakterze bezpośrednio wykonawczym”. Więcej zob. A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2006, s. 113–126. Zob. także rozważania tejże autorki w: *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech*, Szczecin 2013.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008, s. 3).

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 87 z późn. zm.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 250.

rzędu na terenie gminy albo zapewnienie wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Wykonywanie tych zadań może odbywać się przy współudziale podmiotów zewnętrznych. Poza tym w myśl art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a ww. ustawy gminy zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, o ile budowa takich instalacji wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, o którym mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Poza tym gmina jest zobowiązana do działań zawartych w poniższej tabeli.

Tabela 1

Pozostałe obowiązki scedowane na gminy wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r.
o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

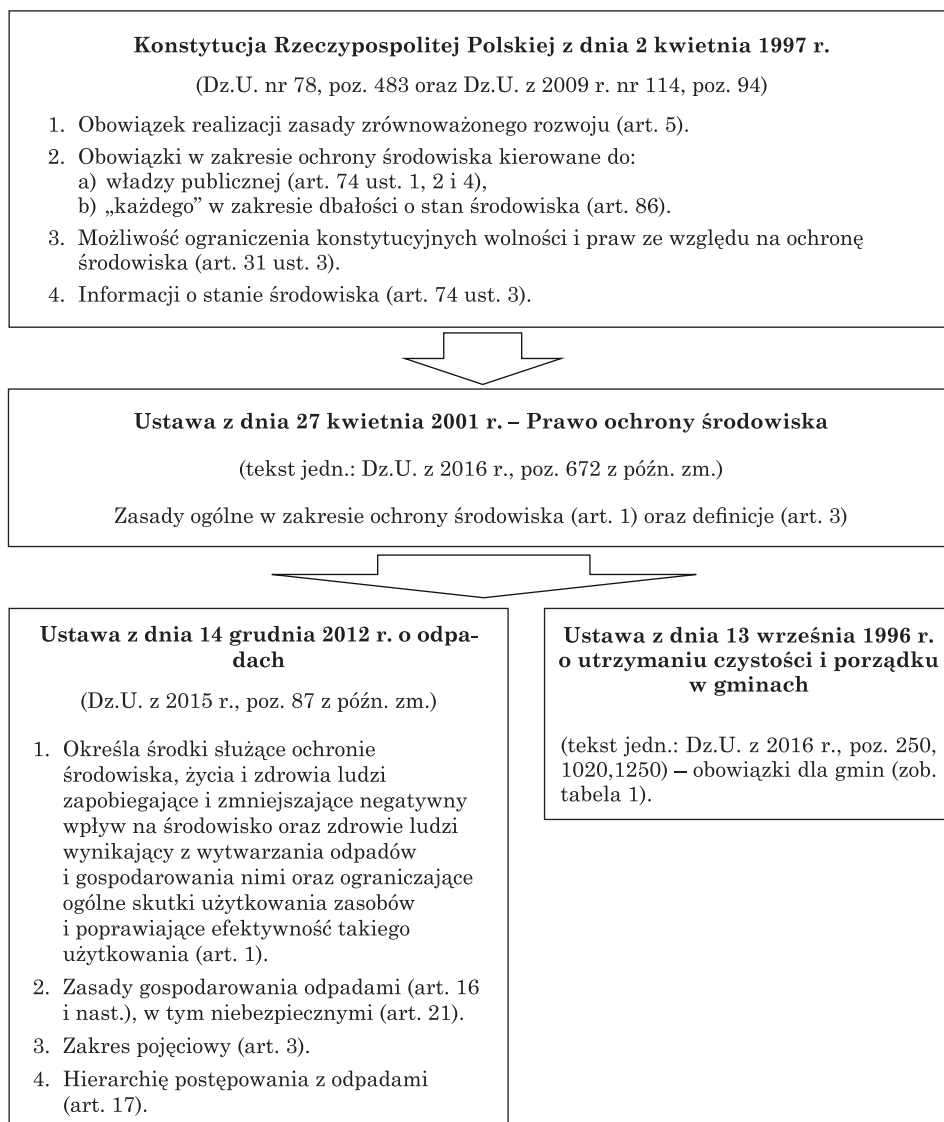
Lp.	Obowiązki wszystkich polskich gmin w zakresie prowadzenia właściwej gospodarki odpadami oraz wybrane przepisy wpływające na utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy*	Podstawa prawna
Gospodarowanie odpadami		
1.	System gospodarowania odpadami komunalnymi ma obejmować wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy.	art. 3 ust. 2 pkt 3
2.	Odpady komunalne muszą być zbierane w sposób selektywny.	art. 3 ust. 2 pkt 5
3.	Wyselekcjonowanie ze strumienia odpadów komunalnych musi obejmować co najmniej następujące frakcje: papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło, opakowania wielomateriałowe, odpady komunalne ulegające biodegradacji, w tym opakowania ulegające biodegradacji.	jw.
4.	Tworzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych z łatwym dostępem dla wszystkich mieszkańców oraz utworzenie co najmniej jednego stacjonarnego punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, samodzielnie lub wspólnie z inną gminą lub gminami.	art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 3 ust. 2b
5.	Punkty zbierania selektywnego muszą przyjmować: przeterminowane leki, przeterminowane chemikalia, zużyte baterie, zużyte akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone, odpady budowlane i rozbiórkowe, odpady komunalne, które ze względu na ujednolicenie systemu wskazują przepisy wykonawcze.	jw. oraz art. 4a
6.	Zapewnienie realizacji zasady prewencji w zakresie powstawania masy odpadów.	art. 3 ust. 2 pkt 7
7.	Zapewnienie odpowiednich poziomów recyklingu oraz przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami.	jw. oraz art. 3b i art. 3c
8.	Prowadzenie działań zmierzających do ograniczenia masy odpadów biodegradowalnych przekazywanych do składowania.	jw. oraz art. 3c
9.	Nadzorowanie w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi podmiotów odbierających te odpady od właścicieli nieruchomości.	art. 3 ust. 2 pkt 4

10.	Zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części, a co istotne „zwłoki zwierząt, które poniosły śmierć w inny sposób niż przez ubój, w tym zwierząt uśmierconych w celu wyeliminowania chorób epizootycznych” wyłączone są na mocy art. 3 pkt 10 z przepisów ustawy o odpadach.	art. 3 ust. 2 pkt 2c
11.	Prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi i zbierania selektywnego.	art. 3 ust. 2 pkt 8
12.	Udostępnianie informacji z zakresu gospodarki odpadowej: na stronie internetowej urzędu gminy i w sposób zwyczajowo przyjęty.	art. 3 ust. 2 pkt 9
13.	Informacje muszą obejmować: – wskazanie podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy (firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne); – miejsca zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania; – osiągnięte poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku oraz w zakresie ograniczenia masy odpadów komunalnych przekazywanych do składowania; – punkty selektywnej zbiórki odpadów (adres i godziny przyjmowania odpadów); – punkty zbierające zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych (firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy).	jw. oraz art. 3b oraz art. 3c
14.	Dokonywanie corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.	art. 3 ust. 2 pkt 3
15.	Prowadzenie ewidencji umów na odbieranie odpadów komunalnych.	art. 3 ust. 3 pkt 3
Czystość i porządek miejsc publicznych		
16.	Zapobieganie zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych w miejscach, gdzie właściciele nieruchomości uprzątnęli: błoto, śnieg, lód, inne zanieczyszczenia, odpady zgromadzone w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodnikach.	art. 3 ust. 2 pkt 11
17.	Utrzymanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych oraz przy drogach publicznych (bez względu na ich kategorię) wraz z określeniem wymagań w zakresie czystości dla osób utrzymujących zwierzęta domowe.	art. 3 ust. 2 pkt 12 i 13
18.	Zapewnienie zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części (np. przejechane na drodze).	art. 3 ust. 2 pkt 15

* Wszystkie zadania, zgodnie z art. 3 ust. 2a, mogą wykonywać związki międzygminne.

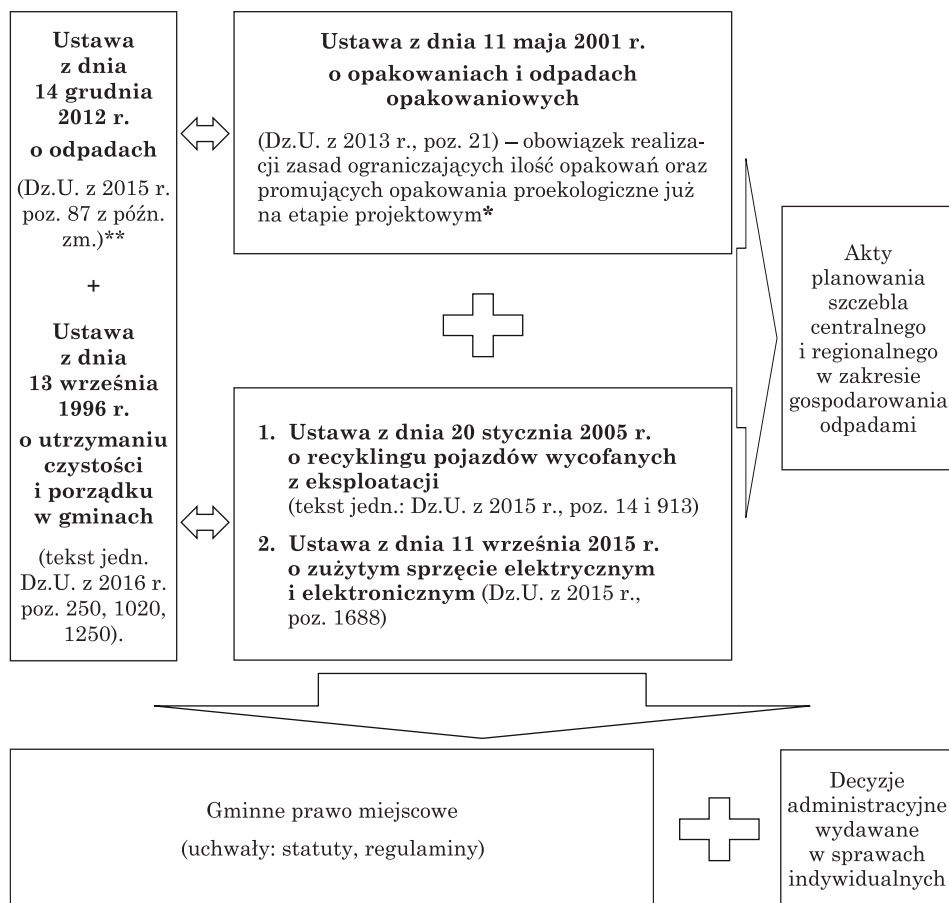
Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 250, 1020, 1250).

Cały system gospodarowania odpadami jest skomplikowany, bowiem na jego zakres składa się szereg unormowań prawnych zawartych w wielu aktach normatywnych (wykres 1 i 2).



Wykres 1. Przepisy środowiskowe jako źródło polskiego prawa w zakresie gospodarowania odpadami

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 2. Przepisy tworzące system gospodarowania odpadami w Polsce wpływający na utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy⁹

* Przepisy ustawy są efektem wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. WE L 365 z 31 grudnia 1994, s. 10; L 284 z 31 października 2003, s. 1; L 47 z 18 lutego 2004, s. 26 i L 70 z 16 marca 2005, s. 17).

** Wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008, s. 3) oraz wielu innych dyrektyw odpadowych.

Źródło: opracowanie własne.

⁹ Istotne znaczenie w badanym zakresie ma jakość aktów prawa miejscowego (odpowiedzialna jest tu gmina). Na temat postępowania z odpadami komunalnymi oraz podejmowania aktów prawa miejscowego jako gminnego obowiązku zob. J. Kierzkowska, T. Suski, *Dyskrecjonalność organów gminy w zakresie ustalania wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na przykładzie gmin powiatu tucholskiego*, [w:] P. Manczarski (red.) *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, Poznań – Kołobrzeg 2015, s. 266–271.

Problem odpadów komunalnych na terenach leśnych

Odpady zostały zdefiniowane w art. 3 pkt 6 ustawy o odpadach jako każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Natomiast odpadami komunalnymi w myśl art. 3 pkt 7 są odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych.

Pomimo odpowiednich przepisów unormowanych przez polskiego ustawodawcę, odpady komunalne trafiają do miejsc do tego nieprzeznaczonych, m.in. na tereny leśne. Można wskazać kilka przyczyn tego problemu. Po pierwsze, odpady wyrzucane przez osoby fizyczne podczas pobytu w lesie – znaczący wzrost ich ilości obserwowany jest w miesiącach od czerwca do października, czyli w sezonie zbierania na własne potrzeby runa leśnego. Po drugie, odpady komunalne przywożone z różnych przyczyn celowo na tereny leśne. Tu wyraźnie należy oddzielić dwie grupy podmiotów. Pierwszą stanowią osoby fizyczne oraz inne podmioty pozbywające się odpadów komunalnych na terenie leśnym, np. drobni przedsiębiorcy, właściciele zakładów usługowych i handlowych (fot. 1 i 2).



Fot. 1. Elementy starego odbiornika telewizyjnego pozostawione w lesie
na terenie gminy Cekcyn

Fot. J.S. Kierzkowska – 12 października 2016.



Fot. 2. Odpady komunalne w Lesie Gdańskim, Leśnictwie Bocianowo, gm. Bydgoszcz
Fot. M. Frąckiewicz – 29 listopada 2016.

Drugą grupę, o wiele poważniejszą, stanowią nieuczciwi przedsiębiorcy, którzy wygrali w gminach przetargi na gospodarowanie odpadami komunalnymi i nie wywiązują się ze swoich obowiązków w sposób zgodny z przepisami prawa. To czynnik ekonomiczny powoduje, że odpady trafiają do lasu. Finanse istotne są także przy sprzątaniu lasu, w którym znajdują się odpady komunalne. Kto ma je sprzątać? Kto jest do tego zobowiązany w myśl polskiego prawa? Odpowiedź jest złożona, bowiem należy dokonać analizy wielu aktów prawnych.

Przepis art. 22 ustawy o odpadach wskazuje, iż koszty gospodarowania odpadami są ponoszone przez pierwotnego wytwórcę odpadów lub przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów¹⁰. Czyli płaci za gospodaro-

¹⁰ W przypadkach określonych w przepisach odrębnych koszty gospodarowania odpadami ponosi producent produktu lub podmiot wprowadzający produkt na terytorium kraju.

wanie odpadami: 1) pierwotny wytwórca, 2) obecny posiadacz odpadów, 3) poprzedni posiadacz odpadów. Jak ich ustalić na terenie leśnym? Przecież nie jest możliwe objęcie wszystkich terenów monitoringiem.

Dalsza analiza ustawy o odpadach pozwala na określenie posiadacza odpadów jako: 1) wytwórcę odpadów¹¹; 2) osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będące w posiadaniu odpadów (art. 3 pkt 19). Poza tym, co najistotniejsze z punktu widzenia sprzątania odpadów w lesie, „domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości”. Czyli skoro nie da się ustalić podmiotu, który wyrzucił odpady do lasu, istotną przesłanką do obowiązku ich uprzątnięcia jest fakt bycia ich „posiadaczem” jako „władający powierzchnią ziemi”. Można zatem uznać, że odpady winny być usunięte przez właściciela lub najemcę gruntu. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o odpadach, posiadacz odpadów jest obowiązany do niezwłocznego usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Jeżeli nie wykona on swojego obowiązku, wtedy organ wykonawczy gminy, w drodze decyzji wydawanej z urzędu, nakazuje posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania¹².

¹¹ Przepis art. 3 ust. 32 ustawy o odpadach za wytwórcę odpadów uznaje „każdego, którego działalność lub bytowanie powoduje powstawanie odpadów (pierwotny wytwórca odpadów), oraz każdego, kto przeprowadza wstępną obróbkę, mieszanie lub inne działania powodujące zmianę charakteru lub składu tych odpadów; wytwórcą odpadów powstających w wyniku świadczenia usług w zakresie budowy, rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i napraw jest podmiot, który świadczy usługę, chyba że umowa o świadczenie usługi stanowi inaczej”.

¹² Z wyjątkiem gdy obowiązek usunięcia odpadów jest skutkiem wydania decyzji o cofnięciu decyzji związanej z gospodarką odpadami.

Nakaz usunięcia odpadów z terenów zamkniętych oraz z nieruchomości, którymi gmina włada jako władający powierzchnią ziemi, a niebędących w posiadaniu innego podmiotu – wydaje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Jeżeli posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, z której jest obowiązany usunąć odpady, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z tej nieruchomości, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji – organowi egzekucyjnemu (art. 26 ustawy o odpadach).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach

(Dz.U. z 2015 r., poz. 87 z późn. zm.) – art. 3 i art. 26.

Obowiązek usunięcia odpadów przez „posiadacza odpadów”:

1. Pierwotnego wytwórcę odpadów (gdzie powstają one z np. z działalności lub bytowania).
2. Posiadacza jako osobę fizyczną / prawną / jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej. (czyli Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”*)
3. Władzący powierzchnią ziemi na nieruchomości (czyli np. właściciel gruntu, najemca).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach

(tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 z późn. zm.):

1. Zakaz zaśmiecania lasu (art. 30).
2. Definicja „lasu” (art. 3).
3. Rodzaje lasów:
 - a) stanowiące własność Skarbu Państwa zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (art. 4 i 5 ust. 1 pkt 1),
 - b) lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa (art. 5 ust. 1 pkt 2), czyli np. lasy prywatne.

Grunty zanieczyszczone: substancjami, preparatami, organizmami lub mikroorganizmami (nie odpadami komunalnymi!) – rekultywacja na podstawie:

- 1) po dniu 30 kwietnia 2007 r. – przepisy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 oraz z 2015 r., poz. 277);
- 2) przed dniem 30 kwietnia 2007 r. – przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych

(tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.)

1. Podział gruntów na: rolne i leśne (art. 2).
2. Definicja „gruntu leśnego” określona jako:
 - a) lasy w przepisach o lasach,
 - b) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej,
 - c) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.
3. Definicje:
 - a) gruntu zdegradowanego (art. 4 pkt 16)
 - b) gruntów zdewastowanych (art. 4 pkt 17).
4. Wskazanie podmiotu właściwego w sprawach ochrony gruntów leśnych:
 - a) Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych z wyjątkiem:
 - b) obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku (art. 5).
5. Zapobieganie degradacji gruntu (art. 20) wraz z obowiązkiem rekultywacji (art. 20 ust. 2a) na cele leśne ze środków pochodzących z budżetu państwa.



Wykres 3. Obowiązek usunięcia odpadów pozostawionych na terenach leśnych oraz obowiązek rekultywacji w sytuacji zanieczyszczenia substancjami i preparatami

* W rozumieniu kodeksu cywilnego Lasy Państwowe stanowią legitymowaną zdolnością prawną (nadaną temu podmiotowi z mocy przepisów ustawy o lasach) jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną. Do Lasów Państwowych ma zastosowanie art. 33 k.c. W rozumieniu regulacji Unii Europejskiej Lasy Państwowe pod względem funkcjonalnym stanowią osobę prawną.

Źródło: opracowanie własne.

Uzupełnieniem powyższych ustaleń jest podkreślenie, że odpowiedzialność gminy za odpady ściśle związana jest z podziałem administracyjnym kraju. Siatka podziału administracyjnego lasów nie jest wpisana w podział administracyjny jednostek samorządowych. W sytuacjach spornych może to stanowić źródło konfliktu. Lasy obowiązuje siatka podziału specjalnego. Obowiązek uprzątnięcia odpadów z terenu lasu w przypadkach, kiedy nie uda się ustalić sprawcy przez odpowiednie służby leśne, spoczywa na zarządzającym gruntem Państwowym Gospodarstwie Leśnym „Lasy Państwowe”¹³, czyli odpowiedzialny jest za to odpowiedni dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, a w parku narodowym – jego dyrektor (wykres 3). W lasach prywatnych w przypadku braku ustalenia sprawcy odpady musi uprzątnąć właściciel lub dzierżawca gruntu. W praktyce zadania te wykonują odpowiednie służby. Ale jakie? Z fizycznym posprzątaniem terenu jest problem. W lasach gminnych, które nie podlegają ustawie o lasach, a znajdują się w granicach gminy (chodzi także o skupiska zadrzewień i krzewów), zasadniczo do ustalenia sprawcy i jego ukarania angażowane są straże gminne (miejskie) mające do dyspozycji kary administracyjne¹⁴ oraz art. 171 ustawy o odpadach, z którego wynika, iż każdy, kto prowadzi gospodarkę odpadami niezgodnie z nakazem, podlega karze aresztu albo grzywny. Dodatkowo w art. 162 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹⁵ wskazano, iż kto w lasach zanieczyszcza glebę lub wodę albo wyrzuca do lasu kamienie, śmieci, złom, padlinę lub inne nieczystości, albo w inny sposób zaśmieca las, podlega karze grzywny albo nagany.

W lasach państwowych zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz ochroną lasu zajmuje się Służba Leśna¹⁶ na mocy art. 45 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o lasach. Do wykonywania działań faktycznych na mocy art. 47 tej ustawy powołana jest Straż Leśna. Strażnicy leśni wykonują zadania z art. 45 ust. 3, czyli tylko zajmują się zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody, co nie jest bezpośrednią podstawą prawną do tego, aby fizycznie wykonywali oni także sprzątanie lasu. Na mocy 48 zadaniami z zakresu zwalczania „szkodnictwa leśnego” zajmują się też: nadleśniczy, zastępcy nadleśniczego oraz inżynierowie nadzoru, leśniczy i podleśniczy. Do uprawnień strażników i innych wskazanych wyżej podmiotów zalicza się m.in. prowadzenie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz udział w rozprawach przed kolegium do spraw wykroczeń (obecnie: przed sądem

¹³ Zob. K.J. Tomaszewski, *Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” status oraz forma organizacyjno-prawna*, [online] <www.npl.ibles.pl/sites/default/files/artykuly/status_lp_czesc_a-b.pdf> (dostęp: 30.11.2016).

¹⁴ Także z ustawy o odpadach – art. 194 i nast.

¹⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1094, 1485, 1632, 1707.

¹⁶ Więcej zob. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 309 i nast.

rejonowym) w charakterze oskarżyciela publicznego i wnoszenia środków za skarżania do sądów rejonowych od rozstrzygnięć kolegium do spraw wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego (art. 47 ust. 2 pkt 8 ustawy o lasach). Jednak brak pojęcia prawnego „szkodnictwo leśne”¹⁷ i ograniczanie go jedynie do zawartych w kodeksie wykroczeń przepisów z zakresu szkodnictwa leśnego, polnego i ogrodowego jest niepełne. Należy się zgodzić z interpretacją rozszerzoną, w myśli której za „szkodnictwo leśne” uznaje się wszelkie czyny niedozwolone polegające „na naruszeniu przepisów dotyczących ochrony lasów lub z tą ochroną związanych”¹⁸. Zatem wyrzucanie odpadów komunalnych oraz innych odpadów jest rodzajem szkodnictwa leśnego. Można też wnioskować, iż art. 145 kodeksu wykroczeń, wskazujący jako czyn niedozwolony jedynie zaśmiecanie dróg, ulic, placów, ogrodów, trawników i zieleńców¹⁹, powinien być uzupełniony o tereny leśne.

W analizowanych aktach, poza ukaraniem ustalonego sprawcy, brakuje wyraźnego wskazania, kto w Państwowym Gospodarstwie Leśnym „Lasy Państwowe” powinien sprzątać porzucone odpady? W rezultacie robią to pracownicy Służby Leśnej oraz cyklicznie podmioty w ramach różnego rodzaju akcji typu „Sprzątanie świata”²⁰. Lasy Państwowe w efekcie ponoszą większość kosztów usuwania odpadów komunalnych i innych odpadów pozostawianych w lasach (poza lasami gminnymi i prywatnymi).

Wnioski

Hierarchia gospodarowania odpadami wywodzi się z norm unijnych. Jej priorytetem jest zasada prewencji odpadowej. Pomimo nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, znaczna ich część nadal pozostawiana jest na terenach leśnych, co powoduje znaczące zaśmiecanie, a nawet degradację tego obszaru.

W zależności od własności gruntów leśnych oraz ustalenia sprawcy pozostawiania odpadów w miejscach niedozwolonych stosowane są odpowiednie przepisy mające na celu ograniczenie tego procederu. Jednak zarówno przepisy ustawy o odpadach, jak i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie są na tyle skuteczne, by w pełni wyeliminować ów problem. Nawet przepisy powołujące wyspecjalizowane formacje do eliminowania

¹⁷ Zakres analizy prawnej i doktrynalnej na temat rozumienia pojęcia „szkodnictwa leśnego” zob. B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa leśnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 158–162.

¹⁸ Ibidem, s. 159 (autor powołuje się tu na opracowanie: L. Jastrzębski, E. Stankiewicz, *Ochrona lasów przed szkodnictwem*, Warszawa 1972, s. 52, za: W. Radecki, op. cit., s. 104).

¹⁹ Za co grozi kara grzywny do 500 zł lub kara nagany.

²⁰ Także w ramach partycypacji publiczno-prywatnej. Więcej o odpadach w lesie zob. J. Zysk, *Borowi służyć będą*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2011, s. 19 i nast.

szkodnictwa leśnego nie są w stanie upilnować całości podległego terenu ani ustalić wszystkich sprawców celem ich ukarania. Problem fizycznego ich uprzątnięcia w lasach gminnych spoczywa zatem na gminie (firmie, która wygrała przetarg) lub zarządcy danym terenem (w zależności od rodzaju odpadów, także przez wyspecjalizowaną firmę). Faktycznie odpady komunalne sprzątane są przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”. Natomiast w lasach prywatnych odpady powinien usunąć właściciel lasu.

Literatura

- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Dom Wydawniczy ABC, Kraków 2006.
- Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech*, Szczecin 2013.
- Bukowski Z., *Prawo gospodarki odpadami*, PZiTS, Poznań 2014.
- Jastrzębski L., Stankiewicz E., *Ochrona lasów przed szkodnictwem*, Warszawa 1972.
- Jendrośka J. (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.
- Manczarski P. (red.), *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Poznań – Kołobrzeg 2015.
- Rakoczy B., *Wybrane problemy prawa leśnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Tomaszewski K.J., *Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” status oraz forma organizacyjno-prawna*, [online] <www.npl.ibles.pl/sites/default/files/artykuly/status_lp_czesc_a-b.pdf>.
- Zyśk J., *Borowi służyć będą*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2011.

Summary

The system of waste management and the problem of municipal waste being thrown into the forest

Key words: waste, municipal waste, waste in the woods.

The study covers selected elements of the Polish waste management with an indication of the legal basis for municipal waste management in connection with the EU requirements. The paper organizes the duties of Polish municipalities in terms of conducting proper waste management and analyzes selected provisions concerning the preservation of cleanliness and tidiness in the community. It was also linking these rules with the general provisions on environmental protection. In addition, an attempt to analyze legal provisions relating to the violation of the obligations in the field of municipal waste management, focusing on waste thrown into the woods.

Monika Zakrzewska

Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

Wybrane instrumenty prawne ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi

Wstęp

Park narodowy jako obszarowa forma ochrony przyrody obejmuje tereny najcenniejsze pod względem wartości przyrodniczych i walorów krajobrazowych. W celu ochrony tych wartości wprowadzono specjalny reżim prawny wyznaczony poprzez system obowiązujących zakazów. Celem opracowania jest przedstawienie wybranych instrumentów prawnych ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi oraz próba oceny ich skuteczności. Za Jerzym Rotko można przyjąć, że do instrumentów prawnych ochrony przyrody zalicza się instrumenty obszarowo-przestrzenne (obszary specjalne), instrumenty kontroli administracyjnej, instrumenty imperatywne (bezpośrednio skuteczne zakazy, nakazy i ograniczenia), plany i programy, opłaty i kary, a także czynności faktyczne¹. Spośród wymienionych tylko niektóre mają zastosowanie do ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi. Obszarem specjalnym jest otulina parku narodowego, która jako podstawowy instrument tej ochrony zostanie omówiona w pierwszej części opracowania. Zapewnienie skutecznej ochrony przyrody na terenie parku narodowego może być realizowane poprzez wykorzystanie instrumentów imperatywnych wprowadzanych do aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego. Zakazy, nakazy i ograniczenia zamieszczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także w aktach o utworzeniu innych form obszarowych ochrony przyrody będą przedmiotem analizy w drugiej części opracowania.

¹ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2006, s. 187 i nast.

W trzeciej części odniesiono się do problematyki realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście ochrony przyrody na terenie parku narodowego z perspektywy prawa polskiego i hiszpańskiego. Jako nowy instrument obszarowo-przestrzenny występujący w regulacjach hiszpańskich został ukazany socjoekonomiczny obszar wpływu parku narodowego. Gminy, które znajdują się na tym obszarze, mogą liczyć na dodatkowe fundusze, przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne oraz inne cele służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu.

Do dalszych rozważań konieczne jest odniesienie się do pojęcia instrumentu prawnego² ochrony przyrody jako przedmiotu analizy podejmowanej w kontekście oceny skuteczności określonych rozwiązań prawnych. Instrument prawny jest w literaturze definiowany jako sposób postępowania organu wynikający bezpośrednio lub pośrednio z prawa i służący realizacji zadań administracji publicznej³. We wskazanej definicji podkreśla się aspekt uznania instrumentu prawnego za środek ustanowiony dla osiągnięcia pewnego celu, jakim jest realizacja zadań administracji publicznej. Dlatego też prawne instrumenty powinny podlegać ocenie w kontekście ich skuteczności⁴ odnoszonej do stopnia realizacji celów, dla których dany instrument został ustanowiony.

Opracowanie nie prezentuje wszystkich instrumentów ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi ani nie wyczerpuje problematyki określenia warunków gwarantujących osiągnięcie celu, jakim

² Pojęcie instrumentu prawa należy odróżnić od instytucji prawa. Instytucja prawa może być określana jako zespół przepisów prawnych regulujących określone zagadnienie zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i formalnoprawnym. Por. J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód*, Wrocław 1998, s. 24. Instytucje prawne mogą się składać z większej liczby instrumentów prawnych, bo np. park narodowy jako instytucja prawa ochrony przyrody jest „konglomeratem instrumentów obszarowych, nakazów i zakazów, instrumentów planowych i finansowych” (J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, s. 185). Podobnie Adam Habuda definiuje instytucję ochrony środowiska jako „wyodrębnioną i stanowiącą całość z punktu widzenia spełnianej funkcji grupę norm prawnych, odnoszących się (regulujących) do zachowań człowieka mających wpływ na stan środowiska”. Por. A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Difin, Warszawa 2010, s. 27–28.

³ Szerzej na ten temat J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska...*, s. 24.

⁴ Jak podkreśla Jerzy Sommer, pytanie o skuteczność prawa może być rozumiane w dwojaki sposób. W pierwszym przypadku jest stawiane pytanie, czy prawo steruje zachowaniem adresatów norm dostatecznie skutecznie ze względu na cele stawiane przed nim. W drugim przypadku jest oceniane przestrzeganie prawa przez adresatów norm. Dodatkowo należy stwierdzić, że o skuteczności prawa decyduje także stopień strukturalizacji i wysłowienia norm prawnych. Może to stanowić wstęp do badań nad skutecznością prawa przez pryzmat stopnia realizacji celów i stopnia przestrzegania prawa. Szerzej na ten temat: J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2005, s. 6 i nast.

jest ochrona przyrody. Jednakże można uznać, że odniesienie się do wybranych aspektów zapewnienia skuteczności prawnych instrumentów ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi podkreśla rolę, jaką mogą odegrać organy samorządu terytorialnego w tym zakresie. Szczególnie istotne jest wprowadzanie określonych instrumentów imperatywnych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz aktów ustanawiających takie formy ochrony przyrody, jak parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. W tym kontekście warto zastanowić się nad nowymi rozwiązaniami finansowymi dla gmin, na terenie których powinno się wprowadzić ograniczenia w działalności inwestycyjnej i gospodarczej w celu pełniejszej ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Otulina parku narodowego jako instrument obszarowo-przestrzenny ochrony przyrody

Park narodowy został zdefiniowany w art. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵ jako obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Na terenie parku narodowego obowiązuje specjalny reżim prawny, którego przejawem są zakazy obowiązujące z mocy prawa. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, zakazy te nie mają charakteru bezwzględnego, gdyż większość z nich może zostać uchylona poprzez ustalenia zawarte w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, a także w drodze decyzji ministra właściwego do spraw środowiska lub dyrektora parku narodowego.

Zakazy wymienione w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody można za Wojciechem Radeckim podzielić na kilka kategorii⁶:

- 1) zakazy bezwzględne, od których nie przewiduje się żadnych wyjątków;
- 2) zakazy w zasadzie bezwzględne, dopuszczające wyjątki, jeżeli czynności służą celom ochronnym;
- 3) zakazy względne, które mogą być uchylone w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych;

⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 z późn. zm.

⁶ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2016, s. 156.

4) zakazy względne, które mogą być uchylone przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych;

5) zakazy względne, które mogą być uchylone przez zgodę właściwego organu.

Istnienie wyodrębnionego reżimu prawnego na obszarze parku narodowego oznacza, że park narodowy jest obszarem specjalnym. Obszar specjalny jest pojęciem doktrynalnym i obejmuje oznaczoną przestrzeń, na której obowiązuje specyficzny reżim prawny wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny (normy powszechnie obowiązujące). Jest on tworzony dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na wyodrębnionym terenie⁷ w drodze ustawy, natomiast wyznaczenie granic tego obszaru specjalnego podlega specjalnej procedurze⁸.

Ustanowienie reżimu prawnego na terenie parku narodowego jest ukierunkowane na ochronę przyrody parku przed zagrożeniami wewnętrznymi. Ważnym zagadnieniem jest także ochrona parków narodowych przed zagrożeniami zewnętrznymi, rozumianymi jako czynniki mogące wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikających z przyczyn naturalnych lub działalności człowieka, mających swe źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej. Rozporządzenie Rady Ministrów obligatoryjnie określa otulinę parku narodowego jako instrument obszarowo-przestrzenny ochrony przyrody. Stosownie do art. 5 pkt 14 w zw. z art. 11 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody przez otulinę parku narodowego należy rozumieć strefę ochronną graniczącą z parkiem narodowym i wyznaczoną indywidualnie dla parku narodowego w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka.

Jak podaje W. Radecki, w otulinie parku narodowego może (nie musi) być utworzona strefa ochronna zwierząt łownych. Jej zadaniem jest ochrona zwierząt w parku narodowym, ponieważ teren strefy nie podlega włączeniu w granice obwodów łowieckich, co skutkuje zakazem organizowania polowań na tym terenie⁹. Dodatkowo M. Szalewska wskazuje na przepisy innych ustaw niż ustawa o ochronie przyrody, w których określono zakazy dotyczące

⁷ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 652–653.

⁸ Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody określenie i zmiana granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, które określa jego obszar, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru.

⁹ Szerzej na ten temat W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 134.

otuliny parku narodowego, co pozwala uznać, że na obszarze otuliny obowiązuje specyficzny reżim prawny determinowany funkcją ochronną otuliny względem parku narodowego. W wyniku modyfikacji przez ustawodawcę określonych reguł zachowania, w przypadku ich podejmowania na terenie otuliny parku narodowego, tworzy się szczególny reżim prawny obowiązujący w otulinie¹⁰. Jednakże nadal istnieją trudności z realizacją przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w tym stawiania obiektów budowlanych. Przepisy wyraźnie zakazują tego typu inwestycji na terenie parku narodowego, ale nie ustanowiono takich zakazów w odniesieniu do otuliny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie uznaje się, że chociaż celem otuliny jest ochrona parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka, to jednak nie można rozszerzać zakazów obowiązujących na terenie parku narodowego (art. 15 ustawy o ochronie przyrody) na obszar jego otuliny¹¹. Sąd administracyjny uznał w szczególności, że „zakazy dotyczące realizacji przedsięwzięć na terenie objętym określoną formą ochrony nie odnoszą się wprost do terenu jego otuliny, tworzonej na zasadzie art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Jednak nie wynika stąd, iż realizacja przedsięwzięć na terenie otuliny nie jest objęta określonymi ograniczeniami. Wynikają one z samego celu ustanowienia otuliny, choć nie są normatywnie skatalogowane”¹². Problemy z określeniem ograniczeń dla właścicieli nieruchomości wynikających z utworzenia otuliny parku narodowego są szczególnie widoczne w sytuacji, gdy dyrektor parku narodowego odmawia uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu np. dla budynków mieszkalnych lub gospodarczych. Sąd administracyjny wskazał, że „przepisy charakteryzujące cele tworzenia otuliny, nie precyzują konkretnego katalogu zakazów na jej terenie. Jednocześnie z treści art. 53 ust. 4 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika obowiązek uzgadniania realizacji przedsięwzięć na terenie otuliny. Przepis ten nie wskazuje bezpośrednio kryteriów dokonywania uzgodnienia [...], w tej sytuacji trzeba uznać, iż kryteria te wynikają wprost z treści art. 5 pkt 14 i 29 ustawy o ochronie przyrody, w którym wskazano cel tworzenia otuliny. Ma ona służyć zabezpieczeniu określonej formy ochrony przyrody – tu parku narodowego, przed czynnikami mogącymi wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych”¹³.

¹⁰ M. Szalewska, *Otulina parku narodowego – charakter prawny i funkcje*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015, s. 177.

¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1185/11.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 590/09.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wa 732/11.

Jak podkreśla Adam Habuda, brak normatywnie określonych zakazów dotyczących inwestycji na terenie otuliny parku krajobrazowego nie oznacza, że nie można wprowadzić ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Wskazuje na to ustawowo określony cel otuliny, stanowiący podstawę do konkretyzowania w określonej sytuacji ograniczeń w sferze wykonywania prawa własności nieruchomości znajdujących się na tym obszarze. Dodatkowo argumentem przemawiającym za możliwością wprowadzenia ograniczeń jest konieczność uzyskania uzgodnień regionalnego dyrektora ochrony środowiska do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdyby nie podlegało to żadnym rygorom, to ustawodawca nie wprowadzałby uzgodnienia na określone ustalenia planów zagospodarowania w otulinie¹⁴.

Argumenty powyższe mają znaczenie także dla otuliny parku narodowego, która ma chronić znacznie cenniejsze wartości przyrodnicze niż park krajobrazowy. Z drugiej strony stosowanie ograniczeń w zakresie korzystania z własności nieruchomości bez wyraźnej podstawy ustawowej, wprowadzającej określone zakazy ze względu na ochronę przyrody, budzi wątpliwości w zakresie zgodności takiej interpretacji z Konstytucją RP¹⁵. Dlatego *de lege lata* konieczne jest wprowadzenie ograniczeń mających na celu ochronę parku narodowego przed zewnętrznymi zagrożeniami do powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego – przy współpracy z organami samorządu terytorialnego.

Instrumenty imperatywne wprowadzane do aktów prawa miejscowego w celu ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi

Kolejnym zagadnieniem związanym z zapewnieniem ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi jest ustanawianie na terenie jego otuliny takich form ochrony przyrody, jak parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. Za skuteczne instrumenty ochrony przyrody można uznać zakazy i ograniczenia wprowadzane na tych obszarach specjalnych. Są to instrumenty władczego działania, charakteryzujące się największym stopniem imperatywności, ponieważ zobowiązują adresatów norm bezpośrednio i z mocy prawa¹⁶. Zakazy są typowym instrumentem prawnym

¹⁴ A. Habuda, *Instrumenty ochrony krajobrazu w prawie ochrony przyrody*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2016, nr 2, s. 147–148.

¹⁵ Na problemy te wskazuje R. Mikosz, *Otulina parku narodowego – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego...*, s. 168.

¹⁶ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, s. 197.

ochrony przyrody, ponieważ za A. Habudą można uznać, że „w polskim prawie ochrony przyrody ustawodawca przyjął model, w którym istotę formy ochrony przyrody stanowi zestaw zakazów, czyli czynności których względem przedmiotu ochrony zasadniczo nie wolno podejmować”¹⁷. Wojciech Radecki podkreśla, że „w pełni dopuszczalne jest, aby np. park krajobrazowy pełnił funkcję otuliny wokół parku narodowego, a np. obszar chronionego krajobrazu był otuliną parku krajobrazowego”¹⁸. W takim przypadku na terenie otuliny parku narodowego mogą obowiązywać zakazy określone w katalogu kształtującym reżim prawny na terenie np. parku krajobrazowego. Taki sposób ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi wymaga podjęcia współpracy z organami samorządu województwa posiadającymi kompetencje do utworzenia parku krajobrazowego i określenia zakazów obowiązujących na jego terenie.

Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość ustanowienia na terenie parku krajobrazowego zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹. Ponadto w strefach ochrony krajobrazów mogą być wprowadzane zakazy lokalizowania nowych obiektów budowlanych oraz nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej (art. 17 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody). Również na terenie obszaru chronionego krajobrazu mogą być ustanawiane zakazy dotyczące realizacji określonych przedsięwzięć i lokalizacji nowych obiektów budowlanych. Jeżeli zakazy te zostaną ustanowione na terenie otuliny parku narodowego, będą skutecznym instrumentem ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi. Wprowadzenia określonego reżimu prawnego na terenie otuliny parku narodowego, poprzez ustanowienie tam parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu, wymaga podjęcia współpracy z sejmikiem województwa i określenia, jakie zakazy są niezbędne dla ochrony parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Ważnym zagadnieniem w kontekście ochrony przyrody parku narodowego przed zewnętrznymi zagrożeniami jest rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w realizacji celów priorytetowych parku narodo-

¹⁷ A. Habuda, *Instrumenty ochrony krajobrazu...*, s. 143.

¹⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody...*, s. 134.

¹⁹ Por. 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 2017 r., poz. 1405).

wego. W doktrynie uznaje się, że miejscowy plan zagospodarowania jest najważniejszym narzędziem kształtowania reżimu prawnego na terenie otuliny parku narodowego²⁰. Powinien on spełniać funkcję synchronizatora gospodarrowania przestrzeni, jednak w obowiązującym stanie prawnym jego rola jest osłabiona ze względu na fakultatywność uchwalania planu. W literaturze postuluje się *de lege ferenda*, aby wprowadzić ustawowy obowiązek uchwalenia miejscowego planu dla każdego obszaru specjalnego²¹. W szczególności w otulinie parku narodowego mógłby być wówczas wprowadzony zakaz zabudowy określonych terenów, albo zakaz realizacji inwestycji o charakterze przemysłowym lub infrastrukturalnym²². Należy zgodzić się z poglądem Jerzego Stelmasiaka, że wprowadzany na obszarach specjalnych szczególny reżim prawny powinien być uwzględniany w obowiązujących na tych terenach miejscowych planach w ramach zharmonizowanej koncepcji zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającej zasadę zrównoważonego rozwoju, jak i przesłanki równowagi przyrodniczej (modelowym rozwiązaniem prawnym jest obowiązek uzgodnienia – a nie tylko wyrażenia opinii – przez dyrektora parku narodowego treści ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczących obszarów wchodzących w skład parku narodowego i jego otuliny)²³.

Należy pamiętać, iż utworzenie parku narodowego, a także określenie w miejscowym planie reżimu prawnego dotyczącego otuliny parku narodowego może wywoływać konflikty i godzić w interesy indywidualne niemające rangi interesów prawnych, a zatem niepodlegające ochronie na zasadach określonych w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego może wprowadzić na terenie otuliny parku pewne ograniczenia, w tym zakaz zabudowy, zakaz prowadzenia działalności produkcyjnej, handlowej czy rolniczej. Zakazy te można uznać za środki prawne ochrony przyrody o charakterze imperatywnym, które należy ocenić jako najbardziej skuteczne instrumenty prawne ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi.

²⁰ Por. J. Stelmasiak, op. cit., s. 681; M. Szalewska, op. cit., s. 178, R. Mikosz, op. cit., s. 165.

²¹ J. Stelmasiak, op. cit., s. 658.

²² Należy tu zaznaczyć, że w parku krajobrazowym i na obszarze chronionego krajobrazu mogą być wprowadzane wyłącznie zakazy określone w art. 17 i 24 ustawy o ochronie przyrody. Oznacza to, że poza obszarami związanymi z ochroną krajobrazu, sejmik województwa nie może ustanowić zakazu lokalizowania nowych obiektów budowlanych na terenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu.

²³ J. Stelmasiak, op. cit., s. 681.

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście skutecznej ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi

Park narodowy jako najważniejsza forma prawnej ochrony przyrody jest tworzony w celu realizacji interesu publicznego, jakim jest ochrona najcenniejszych zasobów przyrody. Można uznać, że interes publiczny polegający na ochronie różnorodności biologicznej na terenie parku narodowego ma charakter nadrzędny nad interesami publicznymi o charakterze regionalnym i lokalnym, a także nad interesami indywidualnymi. Zasada zrównoważonego rozwoju nakazuje, aby przy wykładni prawa ochrony przyrody dokonać wyważenia sprzecznych interesów w zakresie ochrony przyrody i rozwoju społeczno-gospodarczego. Podstawową regułą postępowania, jaka powinna być stosowana przez organy administracji w sytuacjach wywołujących konflikty, jest ujawnienie wszystkich interesów, które mogą zostać naruszone, na jak najwcześniejszym etapie, czyli w przypadku parków narodowych w procedurze ich tworzenia i określania granic. Następnym etapem powinno być przyjęcie planu uwzględniającego możliwość korzystania z zasobów przyrody parku w dopuszczonym przez prawo zakresie. Najskuteczniejszym instrumentem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju na obszarze parku narodowego i w jego otulinie może stać się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dlatego należy postulować obligatoryjność jego uchwalania w odniesieniu do tego typu terenów. Należy też podkreślić, że dla ochrony przyrody ważne jest podejmowanie współpracy pomiędzy organami zarządzającymi obszarami specjalnymi a organami odpowiedzialnymi za politykę zagospodarowania przestrzennego gmin. To organy gmin mogą w praktyce doprowadzić do wprowadzenia do aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego odpowiednich zakazów mających na celu ochronę przyrody na terenie parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi.

W tym miejscu warto odwołać się do rozwiązań prawa hiszpańskiego. Przede wszystkim normy Konstytucji Królestwa Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r.²⁴ ustanawiają „nienazwane, ale wyraźnie opisane zasady zrównoważonego rozwoju”²⁵, odwołując się do zasady zbiorowej solidarności. Według art. 45 ust. 2 Konstytucji „władze publiczne czuwają nad racjonalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych w celu obrony i poprawy jakości życia oraz ochrony i odbudowy środowiska naturalnego, opierając się na nieodzownej zbiorowej solidarności”²⁶. Aktem prawnym, który określa podstawowe zasa-

²⁴ Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (Boletín Oficial del Estado nr 311).

²⁵ T. Bojar-Fijałkowski, M. Roman, *Formy ochrony przyrody w prawie Królestwa Hiszpanii*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego...*, s. 405.

²⁶ Zob. [online] <<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hispania.html>> (dostęp: 20.06.2017).

dy funkcjonowania parków narodowych w Hiszpanii, jest ustawa z dnia 3 grudnia 2014 r. o Parkach Narodowych²⁷. Według niej „celem ustanowienia parku narodowego jest ochrona integralności walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz, z zastrzeżeniem jego przystosowania dla użyteczności publicznej, promowanie świadomości ekologicznej, promowanie badań naukowych i zrównoważonego rozwoju populacji, zgodnych z utrzymaniem wartości kulturowych i dziedzictwa niematerialnego. Obszar parku narodowego nie może być rozdrobniony i musi być wystarczający do zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania systemu naturalnego. W tym celu powierzchnia parku narodowego, z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków, ma wynosić co najmniej 5000 ha dla parków narodowych morskich lub lądowo-morskich na wyspach, oraz co najmniej 20 000 ha dla parków narodowych morskich lub lądowo-morskich na obszarze Hiszpanii kontynentalnej oraz parków narodowych wód morskich”²⁸. Aktualnie w Hiszpanii funkcjonuje 15 parków narodowych, z tego 10 na półwyspie iberyjskim, a 5 na wyspach²⁹.

Cytowana ustawa przewiduje ustanawianie dla parków narodowych pe-ryferyjnej strefy ochrony, która może być uznana za odpowiednik otuliny parku narodowego znanej prawu polskiemu. Celem tworzenia tej strefy jest łagodzenie zewnętrznych działań wpływających niekorzystnie na przyrodę parku narodowego. Dodatkowo może być ustanawiany socjoekonomiczny obszar wpływu parku narodowego. Jak podkreślają Tomasz Bojar-Fijałkowski i Marta Roman, ta forma dodatkowej ochrony przyrody parku narodowego nie ma odpowiednika w prawie polskim, ponieważ socjoekonomiczny obszar wpływu parku narodowego to oznaczony teren gmin, który w wyjątkowych sytuacjach może być udostępniany organom administracji publicznej w celu realizowania polityki na rzecz rozwoju parku narodowego, pod warunkiem istnienia obiektywnych przyczyn bezpośrednio związanych z parkiem oraz uwzględnionych w ustawie. Autorzy ci wskazują, że warto zastanowić się nad wprowadzeniem instrumentu prawnego ochrony przyrody w formie socjoekonomicznego obszaru do polskiego prawa ochrony przyrody, gdyż z jednej stro-

²⁷ Ley 30/2014, de 3 de diciembre de 2014, de Parques Nacionales (Boletín Oficial del Estado nr 293). Akty prawne dotyczące parków narodowych zostały również opublikowane w formie kodeksu elektronicznego Código de Parques Nacionales. Oprócz ustawy o parkach narodowych z 2014 r., w kodeksie tym została zawarta ustawa z 13 grudnia 2007 r. o dziedzictwie naturalnym i różnorodności biologicznej, Dekret Królewski 598/2016 z 5 grudnia 2016 r. w sprawie składu i funkcjonowania Rady Sieci Parków Narodowych, Dekret Królewski 1229/2005 z 13 października 2005 r. w sprawie dotacja publicznych przyznawanych w ramach socjoekonomicznych obszarów wpływu parków narodowych, jak też ustawy i inne akty prawa miejscowego dotyczące ustanowienia i funkcjonowania poszczególnych parków narodowych. Zob. [online] <https://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=148_Codigo_de_Parques_Nacionales&modo=1> (dostęp: 20.06.2017).

²⁸ T. Bojar-Fijałkowski, M. Roman, op. cit., s. 408.

²⁹ Najstarszy park narodowy powstał w Hiszpanii w 1918 r, a ostatni *Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama* został włączony do Sieci Parków Narodowych w 2013 r.

ny wyznacza on obszary w sąsiedztwie parku, na terenie których nieruchomości mogą być wykorzystywane na ustalonych warunkach, a aktywność gospodarcza może być w przyszłości prowadzona bez problemu. Z drugiej strony strefa ta określa tereny mogące podlegać ochronie w przypadku powiększenia parku, co pozwala na jasne określenie zasad sąsiedztwa z parkiem narodowym i może uchronić przed konfliktami ze społecznością lokalną³⁰. Dodatkowo według art. 32 ustawy o parkach narodowych dla gmin, które wchodzą w skład tej strefy, przewiduje się dotacje publiczne na rozwój społeczno-gospodarczy³¹. Nie chodzi przy tym o dofinansowanie tylko celów związanych z ochroną środowiska, ale także o inwestycje o charakterze ściśle infrastrukturalnym służące społecznościom lokalnym. Problematyka środków finansowych przyznawanych dla gmin wchodzących w skład socjoekonomicznych obszarów wpływu parków narodowych została uregulowana w dekreście królewskim o dotacjach publicznych przyznawanych w ramach socjoekonomicznych obszarów wpływu parków narodowych³². W art. 3 lit. a tego dekretu jako przykład inicjatyw kwalifikowanych do wsparcia finansowego na pierwszym miejscu wskazuje się na inicjatywy publiczne mające na celu modernizację infrastruktury miejskiej, podmiejskiej i wiejskiej oraz poprawę wykonywania usług publicznych przez samorządy lokalne. W Polsce również istnieje problem ograniczenia dochodów gmin i ich mieszkańców ze względu na usytuowanie na ich terenie parków narodowych i otulin. Ograniczenia te powinny być rekompensowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, która nakazuje uwzględnienie aspektów społecznych i gospodarczych w działaniach na rzecz ochrony środowiska.

Wprowadzenie w prawie hiszpańskim socjoekonomicznego obszaru wpływu parku narodowego jako instrumentu prawnego ochrony przyrody jest wyrazem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, która na konferencji w Rio w 1992 r. została uznana za jedną z najważniejszych zasad w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Dziesięć lat później doszło do spotkania w Johannesburgu, określanego jako Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju³³. Wówczas przyjęto dwa dokumenty: Plan implementacji

³⁰ T. Bojar -Fijałkowski, M. Roman, op. cit., s. 408.

³¹ Zob. [online] <www.creacionempresas.com/subvenciones-bonificaciones-financiacion?view=subvencion&id=303>.

³² Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, Boletín Oficial de Estado num 246.

³³ Zbigniew Bukowski, opisując dokumenty prawa międzynarodowego odnoszące się do zrównoważonego rozwoju, wskazuje na tzw. deklarację milenijną, przyjętą na Specjalnym Milenijnym Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w dniach 6–8 września 2000 r. W deklaracji tej określono nie tylko zasady ochrony środowiska naturalnego, ale także cele społeczne, w tym uwolnienie ludzi od niehumanitarnych warunków skrajnego ubóstwa. Por. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK, Toruń 2009, s. 93 i nast.

oraz Johannesburgską Deklarację o zrównoważonym rozwoju³⁴. Zbigniew Bukowski zwraca uwagę na fakt, iż choć przedmiotem obrad na tym spotkaniu była ochrona środowiska i zrównoważony rozwój, to po raz pierwszy w dokumentach poświęcono tak wiele uwagi zagadnieniom społecznym³⁵. Obecnie nie może być już mowy o wprowadzaniu określonych rozwiązań dotyczących ochrony środowiska bez uwzględnienia kwestii społecznych.

W Polsce warto zastanowić się nad systemem rekompensat dla społeczności lokalnych z tytułu ograniczeń wynikających z ustanawiania form ochrony przyrody na terenach gmin. W szczególności należy postulować wprowadzenie mechanizmów finansowych w postaci dotacji celowych, które otrzymywałyby gminy uznane za tereny znajdujące się w granicach socjoekonomicznego obszaru wpływu parku narodowego. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że ochrona parków narodowych będących dobrem ogólnonarodowym powinna być finansowana ze środków budżetu państwa. W ramach realizacji zasady sprawiedliwości społecznej³⁶ można postulować przekazanie określonych środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne, usługi publiczne w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej dla gmin, które mają ograniczone możliwości rozwojowe ze względu na pozostawanie w obszarze wpływu parku narodowego. Wyraźne wskazanie, że określone dotacje celowe są związane z wpływem parku narodowego na rozwój społeczno-gospodarczy gminy, świadczyłoby o uznaniu parków narodowych za dobro wspólne również w aspekcie odpowiedzialności finansowej całego państwa za jego utrzymywanie w prawidłowym stanie.

³⁴ Do głównych kierunków działania w zakresie zrównoważonego rozwoju zaliczono: wykorzenienie ubóstwa (m.in. przez utworzenie światowego funduszu solidarności, zapewnienie dostępu do bezpiecznej, czystej wody oraz dostępu do urządzeń sanitarnych), zmianę modelu konsumpcji i produkcji nieprzystosowanych do zrównoważonego rozwoju, ochronę zasobów naturalnych i racjonalne nimi zarządzanie jako bazę gospodarczego i społecznego rozwoju. Szerzej na ten temat: R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2008, s. 48.

³⁵ W Planie Implementacji przyjęto jako zobowiązania np. zmniejszenie do 2015 r. o połowę populacji żyjącej za mniej niż 1 dolara dziennie oraz niemającej dostępu do pitnej wody i do systemów sanitarnych, zapewnienie wszystkim dzieciom możliwości uzyskania wykształcenia na poziomie podstawowym, obniżenie wskaźnika umieralności dzieci w wieku do 5 lat o 2/3. Więcej na ten temat Z. Bukowski, op. cit., s. 99 i nast.

³⁶ Jednym z rodzajów sprawiedliwości społecznej jest sprawiedliwość ekologiczna. Jak podkreśla Janina Ciechanowicz-McLean, ochrona środowiska może być rozpatrywana jako rodzaj sprawiedliwości społecznej. W tym ujęciu podnosi się nie tylko prawo jednostki do czystego środowiska, ale także prawa grup społecznych do równego traktowania w szeroko pojętych kwestiach związanych ze środowiskiem. W szczególności są to prawa społeczności lokalnych, ale także określonych mniejszości do niedyskryminacji i równego dostępu do wartości środowiska, prawo do wolności od biedy i zanieczyszczeń oraz prawo do trwałego i zrównoważonego rozwoju. Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Environmental Justice jako rodzaj sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV, s. 120.

Podsumowanie

Instrumenty prawne ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi charakteryzują się dużym zróżnicowaniem w zakresie zapewnienia ich skuteczności. Za podstawowy instrument prawny można uznać otulinę parku narodowego, którą ustanawia się obligatoryjnie w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie utworzenia lub zmiany granic parku narodowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie uznaje się, że ograniczenia w zakresie wykonywania prawa własności ze względu na ustanowienie otuliny parku narodowego wynikają z celu jej ustanowienia, jednak rozwiązanie to może budzić wątpliwości co do zgodności takiej interpretacji z Konstytucją RP.

Skutecznym instrumentem ochrony przyrody na terenie parku narodowego i w jego otulinie jest wprowadzenie zakazów, nakazów i ograniczeń mających na celu ochronę przyrody parku narodowego do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodatkową możliwością wprowadzenia instrumentów ochrony przyrody parku narodowego przed zagrożeniami zewnętrznymi jest ustanowienie w granicach otuliny parku narodowego innej formy ochrony przyrody, czyli parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Zakazy wprowadzone na tych obszarach przez sejmik województwa mogą służyć celom, dla których utworzono otulinę parku narodowego.

Ograniczenia w zakresie korzystania z zasobów przyrody na terenie parku narodowego i w jego otulinie sprawiają, że zarówno tworzenie nowych parków narodowych, jak i zmiana granic już istniejących wywołuje konflikty społeczne. W planach ochrony i zadaniach ochronnych warto zatem wprowadzić pewne odstępstwa od zakazów, pozwalające na korzystanie z zasobów przyrody zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Należy jednak pamiętać, że ustanawianie takich form ochrony przyrody jak parki narodowe zawsze prowadzi do ograniczenia dochodów gmin, które znajdują się w granicach parku narodowego lub w jego otulinie, dlatego warto zastanowić się nad wprowadzeniem obszaru wpływu socjoekonomicznego parku narodowego jako nowego instrumentu prawnego ochrony przyrody na wzór regulacji hiszpańskich.

Literatura

- Bojar-Fijałkowski T., Roman M., *Formy ochrony przyrody w prawie Królestwa Hiszpanii*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK, Toruń 2009.

- Ciechanowicz-McLean J., *Environmental Justice jako rodzaj sprawiedliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXV.
- Habuda A., *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Difin, Warszawa 2010.
- Habuda A., *Instrumenty ochrony krajobrazu w prawie ochrony przyrody*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2016, nr 2.
- Mikosz R., *Otulina parku narodowego – wybrane zagadnienia prawne*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.
- Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2008.
- Rotko J., *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1998.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2006.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2016.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2005.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.
- Szałewska M., *Otulina parku narodowego – charakter prawny i funkcje*, [w:] M. Kowalska (red.), *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2015.

Summary

Chosen legal instruments used to protect natural environment of the national park against external threats

Key words: national park, nature conservation, national park buffer zone.

The national park, being the most important form of legal natural conservation, is established to pursue the public interest of conserving the most value natural resources. The purpose of the study is to present chosen legal instruments protecting the natural resources of the national park against external threats and to evaluate effectiveness of these instruments.

The national park buffer zone has been described as the first environmental factor keeping natural environment of the national park in good con-

dition. The second part of the study outlines the prohibitions, injunctions and restrictions contained in the area development plans and also in the legislative acts which appear to be about the creation of other forms of natural environment protection in the certain areas. The third part of the paper refers to the issue of the principle of sustainable development implementation in the context of natural resources protection in the territory of the national park from the perspective of Polish and Spanish law. The socio-economic impact of the national park has been presented as a new spheric-spatial instrument.

Anna Haładyj*, Jacek Trzewik**

* Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL

** I Katedra Prawa Cywilnego
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL

Lokalizacja pni pszczelich na tle regulacji prawa administracyjnego i prawa cywilnego

Wstęp

Współczesne zagrożenia związane z utratą różnorodności biologicznej odnoszą się nie tylko wprost do utraty gatunków chronionych, ale także do osłabienia funkcji pełnionych przez ekosystemy, w tym roli, jaką w ich funkcjonowaniu odgrywają określone gatunki – m.in. reduktorzy i zapylacze. Do tych ostatnich należy m.in. pszczoła miodna (*Apis mellifera*), a usługi świadczone przez pszczoły na rzecz ekosystemów mieszczą się w koncepcji tzw. usług ekosystemowych i wyceniane są na setki tysięcy dolarów rocznie¹; rola, jaką pełnią w ekosystemach pszczoły, jest więc choćby z tej perspektywy nie do przecenienia. Na utratę potencjału pszczół składają się, poza czynnikami chorobotwórczymi, także nadmierne i niewłaściwe stosowanie środków ochrony roślin, fragmentacja siedlisk, zjawisko monokultur, a także problem takiej lokalizacji pasiek, by pszczoły nie stanowiły zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi z uwagi na uczulenie na jad pszczeli.

Równolegle dostrzec należy wzrost zainteresowania pszczelarstwem profesjonalnym i amatorskim, obejmujący zarówno tradycyjne pasieki, jak i tzw. pszczelarstwo miejskie², które stało się modnym trendem społecznym, choć borykającym się ze znacznymi utrudnieniami z racji utrudnień związanych z lokalizacją uli w miastach. Jednakże problematyka lokalizacji uli

¹ Przykładowo szacuje się, że wartość gospodarcza zapylania przez owady w UE wynosi 15 mld euro rocznie – por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.” (COM(2011) 244 końcowy z 3 maja 2011).

² Zob. [online] <<http://pszczelarium.pl/>>, <<https://www.facebook.com/miejskiepszczoly>>.

pszczelich na terenach miejskich (rozumianych jako grunty wyłączone z produkcji rolniczej), mimo swego znaczenia praktycznego, zaangażowania społeczeństwa i mediów, nie stanowiło dotąd przedmiotu zainteresowania nauki prawa. Uznając za celowe przybliżenie regulacji prawnej odnoszącej się do tego zagadnienia, formułujemy pytanie o zasady dopuszczalności lokalizacji pni pszczelich na terenach miejskich i stawiamy na tle powyższego zagadnienia tezę o dopuszczalności takiej lokalizacji – z uwzględnieniem kryteriów związanych jednak nie tylko wprost z wymogami art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³, jako stanowiącej podstawę do przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, ale także kryteria pochodzące z prawa cywilnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że hodowla pszczół, poza wyżej wskazanymi wymiernymi korzyściami ekosystemowymi, wiązać się może z ryzykiem dla zdrowia i życia ludzi, zwłaszcza osób uczulonych na jad pszczei i jako źródło takiego zagrożenia być uznana za immisję w rozumieniu przepisów prawa sąsiedzkiego. Wsparcie analiz z obszaru prawa publicznego argumentami natury cywilnoprawnej pozwala w naszej ocenie pełniej przedstawić kryteria dopuszczalności lokalizacji uli, bazując, poza regulacją czysto administracyjnoprawną, także na efektach ustaleń związanych z weryfikacją przeciętnej miary wynikającej ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności.

Realizacji wyżej wskazanych celów służy budowa opracowania, odpowiadająca kluczowym zagadnieniom zasygnalizowanym w powyższych akapitach, uzupełniona refleksją odnoszącą się do instrumentów administracyjnoprawnych, a także roszczeń cywilnoprawnych przysługujących jednostkom chcącym zapobiec lokalizacji uli w pobliżu swoich nieruchomości gruntowych.

Ustalenia te poprzedzić jednak wypada uzasadnieniem etycznym i aksjologicznym, w świetle którego pszczelarstwo, w tym także pszczelarstwo miejskie, zasługuje na ochronę i wsparcie, formułowanym z perspektywy unijnego miękkiego prawa ochrony środowiska. Podkreślić należy, że choć przepisy miękkiego prawa UE nie stanowią *per se* źródła zobowiązań dla samej Unii ani jej państw członkowskich, to jednak wyznaczają istotne kierunki rozwoju i zagadnienia wymagające przyszłej regulacji prawnej, a także służyć mogą w procesie interpretacji norm prawa wtórnego oraz norm prawa krajowego w danym zakresie⁴.

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm.) – dalej jako u.u.cz.p.g.

⁴ Więcej nt. tego pojęcia zob. A. Haładyj, hasło „wspólnotowe prawo ochrony środowiska”, [w:] M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 275 oraz J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009 oraz A. Erechemla, *Przykłady wykorzystania prawa miękkiego UE w ochronie środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 3, s. 48.

Analizę tę rozpocząć wypada od naturalnego powiązania stanu i jakości ekosystemów z rolą, jaką pełnią w nich zapylacze. Dlatego przyjmując Strategię ochrony i poprawy stanu różnorodności biologicznej w Europie, Komisja Europejska określiła sześć celów obejmujących główne czynniki utraty różnorodności biologicznej i wskazała działania umożliwiające zmniejszanie najsilniejszych presji na przyrodę⁵. Zalicza do nich działania polegające na utrzymaniu i wzmocnieniu ekosystemów i ich funkcji m.in. poprzez wprowadzenie zielonej infrastruktury do planowania przestrzennego (cel 2), a także zwiększenie wkładu w przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej (cel 6). Komisja podkreśla rolę pszczół w zachowaniu różnorodności i utrzymaniu/ odtworzeniu funkcji ekosystemów wskazując, że „utrata różnorodności biologicznej sama w sobie jest kosztowna dla całego społeczeństwa, a szczególnie dla podmiotów gospodarczych w sektorach, które są bezpośrednio zależne od funkcji ekosystemu. Postępujący spadek liczby pszczół i innych owadów zapylających może mieć poważne konsekwencje dla europejskich rolników i sektora rolnego”. Treść tego dokumentu należy interpretować łącznie z podstawowymi założeniami komunikatu Komisji z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie zdrowia pszczół miodnych⁶ oraz Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie zdrowia pszczół miodnych i wyzwań dla sektora pszczelarskiego⁷, w której podkreśla się przede wszystkim ekologiczną, gospodarczą, jak też społeczną rolę pszczelarstwa (w tym także amatorskiego) „mając na uwadze, że przez zapylenie roje pszczele dostarczają dobra publiczne o istotnym znaczeniu środowiskowym, gospodarczym i społecznym, w ten sposób zapewniając bezpieczeństwo żywnościowe i utrzymując różnorodność biologiczną”⁸.

Zwłaszcza to ostatnie zagadnienie zasługuje na uwagę: uznanie procesu zapyłania za dobro publiczne znakomicie rozszerza spektrum argumentów przemawiających za umożliwieniem hodowli pszczół w miastach, choćby ze względu na fakt, że według *opinio communis* wyodrębnienie kategorii dóbr publicznych powiązane jest immanentnie z możliwością korzystania z nich przez ogół⁹.

⁵ COM(2011) 244 końcowy z 3 maja 2011.

⁶ COM(2010)0714.

⁷ 2011/2108(INI), 2013/C 153 E/06.

⁸ Ibidem.

⁹ L. Bielecki, *Koncepcja dóbr publicznych w prawie polskim. Studium administracyjnoprawne*, Kielce 2013, *passim*. O uznaniu wybranych zasobów środowiska za dobra publiczne pisaliśmy w opracowaniu „Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Toruń 2014, s. 43 i nast.

Lokalizacja pni pszczelich w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie

Zgodnie z powszechnym poglądem, lokalizacja pni pszczelich (uli) na terenach miejskich dopuszczalna jest na zasadach określonych w regulaminie czystości i porządku w gminie, stanowiącym akt prawa miejscowego, przyjmowanym przez radę gminy w trybie i zasadach określonych w art. 4 u.u.cz.p.g. Analizując tytułowe zagadnienie, wyjść należy od ustalenia zakresu przedmiotowego u.u.cz.p.g., determinującego sposób interpretowania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie (dalej jako regulamin). Zgodnie z art. 1 u.u.cz.p.g., ustawa określa:

- 1) zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku;
- 2) warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów;
- 3) warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie uregulowanym w ustawie.

W myśl przepisu art. 3 ust. 1 utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Analiza działań podejmowanych przez gminę w celu realizacji tegoż zadania własnego, opisana (jako katalog otwarty) w art. 3 ust. 2 u.u.cz.p.g. wskazuje, że zadanie to przedmiotowo odnosi się do literalnie ujmowanych zagadnień czystości i porządku, w tym także działań informacyjnych i edukacyjnych.

Zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 1 u.u.cz.p.g., regulamin uchwała rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, a w jego treści określa się szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

- b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

- c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

5) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

6) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

7) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Poza sporem pozostaje, że regulamin jako akt prawa miejscowego, przyjmowany na podstawie delegacji ustawowej, winien zawierać wszystkie enumeratywnie określone w nim elementy¹⁰, zaś analiza sformułowania użytego przez prawodawcę w art. 4 ust. 1 pkt 7 u.u.cz.p.g. nakazuje przeprowadzić analizę pojęcia „zwierzęta gospodarskie” w celu oceny, czy pojęcie to odnosi się także do zasad lub zakazów lokalizacji uli na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej.

Uwzględniając podstawowe założenie spójności przepisów tworzących system prawa, pojęciu temu w pierwszej kolejności nadać trzeba znaczenie zgodne z istniejącą w porządku prawnym definicją normatywną. Definicję taką odnajdujemy w treści ustawy dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich¹¹. Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. h ww. ustawy, w skład określenia „zwierzęta gospodarskie” wchodzi także pszczoła miodna (*Apis mellifera*). Jednocześnie jednak podkreślić należy, że cytowana ustawa reguluje sprawy z zakresu hodowli oraz zachowania zasobów genetycznych, oceny wartości użytkowej i hodowlanej, prowadzenia ksiąg hodowlanych i rejestrów, a także nadzoru nad hodowlą i rozrodem zwierząt gospodarskich (art. 1). Oznacza to, że traktowanie określonych gatunków zwierząt

¹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Łd 692/15, Lex nr 1945251.

¹¹ Dz.U. z 2007 r., nr 133, poz. 921.

jako gospodarskich wiąże się z zootechniką, tj. nauką o racjonalnym chowie i hodowli zwierząt oraz ich użytkowaniu. W przedmiotowym obszarze obejmuje to m.in. konieczność prowadzenia ksiąg linii hodowlanych pszczoł (art. 13 ust. 1 pkt 4), dodatkowe wymagania, jakie powinny spełniać związki hodowców pszczoł (art. 22 ust. 6) czy też zasady rozrodu pszczoł (art. 33) oraz związane z tym przepisy karne (art. 47). Regulowana w komentowanej ustawie perspektywa chowu i rozrodu zwierząt gospodarskich, jako ściśle zootechniczna, nie określa zasad hodowli pszczoł w kontekście dopuszczalnej lokalizacji uli. Pojawia się więc pytanie, czy z perspektywy u.u.cz.p.g. traktować pszczołę miodną jako zwierzę gospodarskie, którego hodowla na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej winna być określana w przedmiotowych regulaminach.

Odpowiedź na to pytanie wymaga analizy celu, dla którego w regulaminie mają zostać określone wymagania utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. Nie tracąc z pola widzenia głównego celu u.u.cz.p.g., uznać należy, że chów i hodowla określonych gatunków zwierząt gospodarskich może mieć wpływ na „czystość i porządek” na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej (miejskich). Dotyczy to gatunków, których chów i hodowla zalicza się do uciążliwych ze względu na ilość powstających w związku z tą działalnością odchodów (pomiotu, gnojówki i gnojowicy), uciążliwościami odorowymi czy też znacznym arealem potrzebnym do prowadzenia chowu lub hodowli w sposób humanitarny lub zgodny z przepisami sanitarno-weterynaryjnymi. Żadna z tych uciążliwości dla życia i zdrowia ludzi, jak też środowiska nie powstaje jednak w związku hodowlą pszczoł. Ich bytowanie nie wiąże się bowiem ani z odchodami i odorami, ani nie wymaga znaczącego arealu, a na dodatek przyczynia się do osiągnięcia pozytywnych efektów ekosystemowych i korzyści społecznych, o których mowa była w części wstępnej niniejszego opracowania. Biorąc pod uwagę oba powyższe argumenty, tj. cele regulacji zawarte w ustawie o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich oraz cele regulacji u.u.cz.p.g., uznać należy, że *ratio legis* prawodawcy zaliczającego pszczołę miodną do zwierząt gospodarskich odnosiło się raczej do kwestii zootechnicznych, a tym samym, że ta definicja nie ma charakteru uniwersalnego na gruncie obowiązującego systemu prawa. W związku z tym istnieje możliwość wyłączenia pszczoły miodnej z zakresu przedmiotowego pojęcia „zwierzęta gospodarskie” – na potrzeby interpretacji u.u.cz.p.g. Wprawdzie, zgodnie z orzecznictwem NSA, „w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak jest upoważnienia rady gminy do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć. Dotyczy to nie tylko pojęć użytych w regulaminie na jego potrzeby, ale również pojęć już wcześniej zawartych w ustawie

upoważniającej, jak również innych ustawach. Rada gminy nie została bowiem uprawniona do definiowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca. *A minori ad maius* niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca¹², lecz stanowisko to nie ma zastosowania w sytuacji, gdy naszym celem jest nie nowe zdefiniowanie pojęcia zwierząt gospodarskich, lecz określenie przedmiotu regulacji objętego delegacją art. 4 ust. 1 pkt 7 u.u.cz.p.g. z uwzględnieniem wyników wykładni systemowej i funkcjonalnej analizowanych przepisów.

Nie oznacza to, rzecz jasna, możliwości wyłączenia wprost stosowania tych przepisów do pszczoły miodnej, ponieważ regulamin musi posiadać walor „kompletności”¹³, a jedynie możliwość pozytywnego ukształtowania jego treści, która pozwoliłaby na lokalizację uli na obszarach miejskich.

Dodać należy, że w orzecznictwie sporny jest także zakres przedmiotowy zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich. Interpretacja przepisu odnoszącego się do obowiązku określenia w regulaminie „wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach” może doprowadzić od takiego wyniku wykładni, w którym wymagania dotyczące trzymania zwierząt gospodarskich, obejmujące także zakaz ich utrzymywania, mogą zostać ustalone wyłącznie wobec terenów wyłączonych z produkcji rolniczej. Inny możliwy wynik wykładni pozwala wskazać wymagania dotyczące zakazu utrzymania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej oraz zakaz ich utrzymywania na określonych obszarach lub nieruchomościach (innych niż wyłączone z produkcji rolniczej). Osobiście skłaniamy się ku pierwszemu efektowi wykładni, uwzględniającemu specyfikę obszarów przeznaczonych na potrzeby produkcji rolniczej, uznając, że ewentualne wyłączenia o charakterze generalnym winny wynikać z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego zakazu lokowania przedsięwzięć mogących (zawsze lub potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko, nie jest bowiem celem regulaminu wprowadzanie takich rozwiązań, które doprowadzałyby ostatecznie do zakazu prowadzenia działalności rolniczej z perspektywy jej oddziaływania na środowisko¹⁴. Zagadnienie to, tu jedynie zasygnalizowane,

¹² Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, Lex nr 1152130.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r., sygn. akt II SA/GI/418/14, Lex nr 1647381.

¹⁴ Za takim poglądem zdaje się przemawiać także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 812/11, Lex nr 1140232, zgodnie z którym: „Rada gminy jest uprawniona do ustalenia zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich jedynie na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej”. *A contrario* zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 242/08, Lex nr 463507, zgodnie z którym „Rada gminy ma uprawnienia do określenia obszarów, na których utrzymywanie zwierząt gospodarskich jest zabronione, i to

stanowi jednak wątek poboczny wobec prowadzonych rozważań i jako takie nie będzie podlegało dalszym analizom.

Podsumowując przeprowadzone dotąd rozważania, uznać należy, że cele, dla których ustanowiono zakazy lub ograniczenia związane z chowem lub hodowlą zwierząt gospodarskich, nie odnoszą się do pszczoły miodnej. Tym samym rada gminy dysponuje pewnym zakresem uznania co do ujęcia w regulaminie problematyki lokalizacji pni pszczelich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej na odmiennych zasadach, niż ma to miejsce w odniesieniu do pozostałych gatunków zwierząt gospodarskich. Takowe regulaminy są już uchwalane¹⁵ i organy nadzoru nie dokonują wobec nich stwierdzenia nieważności. Wątpliwości jednak budzić może pojawiające się niekiedy zróżnicowanie kręgu podmiotowego adresatów zwolnionych z zakazu lokalizacji pni, jak to ma miejsce np. w regulaminie uchwalonym dla miasta Lublin, w którego treści generalny zakaz hodowli pszczoł na tzw. obszarze wyłączonym nie dotyczy podmiotów prowadzących działania edukacyjne (§ 13 ust. 7 regulaminu)¹⁶. Brak jest podstaw prawnych dla takiego zróżnicowania praw i obowiązków adresatów norm prawnych i rozwiązanie to uznać należy za wykraczające poza delegację ustawową wynikającą z art. 4 u.u.cz.p.g. Podkreślić jednak należy, że organ nadzoru nie zakwestionował poprawności omawianej uchwały w tym zakresie.

Osobną kwestią jest określenie liczby i umiejscowienia uli, które winny uwzględniać zasady kodeksu dobrych praktyk pszczelarskich (co do usytuowania uli w określonej odległości od granic nieruchomości oraz w stosunku do otworów okiennych i drzwiowych), a które stanowią przedmiot analiz w drugiej części niniejszego opracowania, odnoszącej się do prywatnoprawnego kontekstu lokalizacji pni pszczelich.

bez względu na fakt, czy obszary te zostały wyłączone wcześniej z produkcji rolniczej, czy też nie". Zob. także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 767/11, Lex nr 1140232, zgodnie z którym „przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie stanowi podstawy do wprowadzenia w uchwalanym przez radę gminy regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach, które nie zostały wyłączone z produkcji rolniczej oraz że tereny wyłączone z produkcji rolniczej w rozumieniu tego przepisu to tereny, na których rozpoczęto inne niż rolnicze użytkowanie gruntów”.

¹⁵ Por. np. uchwała nr XXVIII/567/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Wrocławia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2016, poz. 3530) oraz uchwała nr XXXI/808/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łodzi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego 2016, poz. 2869).

¹⁶ Uchwała nr 485/XVIII/2016 Rady Miasta Lublin z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Lublin (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego 2016, poz. 2533).

Środki prawne przysługujące w związku z niezgodną z prawem publicznym lokalizacją pni pszczelich

Wobec regulaminów, w których treści wpisane zostały zakazy odnoszące się do lokalizacji uli, podnieść należy dwie kwestie. Po pierwsze, środki prawne przysługujące wobec podmiotów, które nie stosują się do tych zakazów i prowadzą hodowlę na obszarze wyłączonym, nie mogą zostać określone w treści samego regulaminu¹⁷, jako że nie stanowi on przepisów prawa porządkowego¹⁸. Rada gminy nie jest również upoważniona do ustanowienia odpowiedzialności karnoadministracyjnej za naruszenie określonych przez nią zasad utrzymania czystości i porządku¹⁹; regulamin nie może także dawać w omawianym zakresie dodatkowych uprawnień dla policji w zakresie podejmowania czynności kontrolnych²⁰, co należy rozciągnąć także na strażę gminne. Oznacza to konieczność powrotu do regulacji ogólniejszych dotyczących zakresu obowiązków policji i straży gminnych, a sprowadzających się *de facto* wyłącznie do możliwości nałożenia przed strażnika miejskiego mandatu na osobę niedostosowującą się do wymogów regulaminu; strażnicy (ani wójt) nie dysponują jednak uprawnieniami związanymi z usunięciem uli z terenu nieruchomości. Tym samym uznać należy, że regulacje prawa publicznego, w tym samego regulaminu, słabo chronią osoby niezadowolone z lokalizacji uli w sąsiedztwie, za czym przemawia także pogląd WSA w Szczecinie: „Żądanie od właściciela powstrzymywania się od działań zakłócających korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę należy do zagadnienia prawa cywilnego, a zatem nie można takiego zakazu cywilnoprawnego formułować w akcie prawa miejscowego, [ponieważ] przepis art. 4 ust. 2 u.p.cz.g. nie upoważnił gminy do wkraczania w stosunki sąsiedzkie i związane z nim obowiązki cywilne. W sytuacji, gdy ograniczenia właściciela nieruchomości wynikają ze stosunku cywilnoprawnego łączącego właścicieli nieruchomości sąsiednich, nieuprawniony jest pogląd, że umieszczenie cywilnego zakazu w uchwale w kontekście wymagań utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości zmienia charakter tego obowiązku na administracyjny. Charakteru obowiązku prawnego wynikającego z ustawy nie może bowiem zmienić to, że rada obowiązek ten zamieściła (w sposób nieuprawniony) w uchwale, doszukując się w regulacji cywilnej

¹⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/ld 404/14, Lex nr 1792835.

¹⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt II SA Bk/29/08, Lex nr 381577.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 1999 r., sygn. akt II SA/Po 730/98, Pr.Gosp. 2000, nr 4, poz. 36.

²⁰ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1039/09, Lex nr 599177.

cech administracyjnych”²¹. Przesądza to o konieczności poddania analizie środków ochrony prawnej typowych dla prawa prywatnego, co czynimy w drugiej części niniejszego opracowania.

Drugą kwestią wymagającą sygnalizacji jest stan faktyczny, w którym nowy regulamin wprowadzałby zakaz lokalizacji pni pszczelich na terenie dotychczas nim nieobjętym, gdzie ule były dotąd zlokalizowane. W tym zakresie uznać należy przed wszystkim prawo mieszkańca objętego przyszłym regulaminem uczestniczenia w konsultacjach społecznych nad jego kształtem (o ile zostaną one przeprowadzone), a następnie – prawo do złożenia skargi na regulamin jako naruszający interes prawny w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym²², choć nie można nie wspomnieć, że „obowiązek sądu administracyjnego uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego”²³.

Prywatnoprawny kontekst lokalizacji pni pszczelich

Prywatnoprawny kontekst lokalizacji pni pszczelich nierozzerwalnie wiąże się z problematyką praw rzeczowych. Nie tylko bowiem samym pszczołom czy stworzonemu przez nie środowisku nadać można określony status prawnorzeczowy²⁴. Również sam fakt posadowienia pni pszczelich, jakkolwiek nie ma charakteru czynności prawnej²⁵, podlega ocenie w kontekście po-

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13, Lex nr 1316984.

²² A. Haładyj, *Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w świetle art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 104–107 i powołana tam literatura przedmiotu.

²³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 2 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 242/08, Lex nr 463507.

²⁴ Zgodnie z ugruntowanym w doktrynie poglądem na temat charakteru prawnego roju pszczoł jako przedmiotu stosunków prawnorzeczowych, stanowi on przedmiot prawa podmiotowego bezwzględnego, które z uwagi na ustawową (art. 1 ust. 1 *in* ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.) i orzeczniczą (wyrok SN z dnia 9 marca 1973 r., sygn. I CR 58/73, „Nowe Prawo” 1974, nr 9, s. 1211) dereifikację zwierząt jest jedynie podobne (analogiczne w swej treści) do prawa własności. Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 46; M. Nazar, *Normatywna dereifikacja zwierząt*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Prawna ochrona zwierząt*, Lublin 2002, s. 136–137. Szerzej na temat statusu prawnorzeczowego pszczoł oraz plastrów pszczelich, wśród wielu, zob. B. Hofmański, *Kwalifikacja prawnorzeczowa roju pszczoł i jego składników według kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1989, nr 6–7, s. 78 i nast.; J. Buczek, *Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczoł*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 2, s. 33 i nast.

²⁵ Zaliczyć go należy do – będącej subkategorią czynów – grupy czynności faktycznych. Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 116; A. Bierć, *Zarys prawa prywatnego. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 302.

szczególnych regulacji prawa cywilnego, w szczególności tzw. prawa sąsiedzkiego (art. 144–154 k.c.²⁶). Decyzja o lokalizacji pasieki ma przy tym niezwykle istotne znaczenie także z punktu widzenia ekonomicznego. Będąc istotnym czynnikiem klasyfikacyjnym w sposób bezpośredni wpływa na miodność ula, a w rezultacie oddziałuje na gospodarczą efektywność prowadzonej hodowli²⁷.

Uwzględniając ograniczony kontekst publicznoprawny, możliwość lokalizacji pni pszczelich ściśle powiązana jest z wykonywaniem prawa własności względem nieruchomości²⁸. Jest to bowiem naczelne prawo rzeczowe stanowiące najpełniejszą formę korzystania z rzeczy – prawo podmiotowe bezpośrednie²⁹. Potwierdzeniem tego jest brzmienie regulacji obowiązującego porządku prawnego, z którego wynika, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel nieruchomości może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może też rozporządzać rzeczą (art. 140 k.c.). I choć mające bezwzględny charakter prawo własności nie jest prawem nieograniczonym (*ius infinitum*)³⁰, to jednak zgodnie ze znajdującym potwierdzenie także w orzecznictwie *communis opinio doctorum* właścicielowi rzeczy *de facto* wolno czynić wszystko, byle nie było to sprzeczne z ustawą lub nie było zabronione przez wzgląd na uzasadnione interesy innych osób³¹.

Polski prawodawca, pośród przysługujących na podstawie prawa przedmiotowego podstawowych uprawnień (atrybutów³² przyjmujących postać dozwoleń prawnych) właścicielskich, wyróżnił *explicite* jedynie prawo do rozporządzania rzeczą. Tradycyjnie triada uprawnień przysługująca właścicielowi obejmuje jednak również co najmniej prawo do posiadania rzeczy oraz do

²⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.) – dalej jako k.c.

²⁷ Zob. J. Majewski, *Wybrane czynniki determinujące wydajność miodową rodzin pszczelich w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, nr 4, s. 159.

²⁸ Nieruchomościami – w myśl art. 46 k.c. – są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Szerzej na temat tego pojęcia zob. R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 1–8.

²⁹ Zob. W. Szydło, *Komentarz do art. 140 Kodeksu cywilnego*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 295.

³⁰ Tak zgodnie doktryna, zob. J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 51; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 60.

³¹ Zob. S. Rudnicki, G. Rudnicki, J. Rudnicka, *Komentarz do art. 140 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: J. Gudowski (red.), *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, s. 42 i nast.; uchwała SN z dnia 28 sierpnia 1997 r., sygn. III CZP 36/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 4.

³² Tak J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 66.

korzystania z niej³³, niezbędne dla harmonijnego wykonywania tego prawa, wokół których tworzą się jednak związane z nimi liczne uprawnienia uboczne³⁴. W obrębie tych atrybutów właścicielskich uwzględnić należy także możliwość ulokowania pasieki. Należy ją przy tym scharakteryzować jako swoistą hybrydę, łączącą realizację uprawnienia do używania rzeczy w sposób inny niż pobieranie pożytków i innych dochodów (*ius utendi*) z przejawem posiadania jako postaci korzystania z nieruchomości (*ius possidendi*).

Co ważne, potencjalny sposób wykonywania przez właściciela przysługującego mu prawa każdorazowo podlega jednak ocenie w kontekście jego prawnej dopuszczalności. Uzasadnienie przewidzianych ograniczeń wynika już z ustawy zasadniczej, która wskazuje, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa³⁵. *In concreto* weryfikacja ta następuje pod kątem zgodności zachowania z całokształtem przepisów wyznaczających granice praw właściciela, jak też klauzulami generalnymi w postaci zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności (art. 140 zd. 1 k.c.)³⁶.

W granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią, nie uchybiając przepisom regulującym prawa do wód (art. 143 k.c.). W tym też sensie wykonywanie prawa właściciela do posadowienia pni pszczelich w obrębie należących do niego nieruchomości powinno wpisywać się w ich granice przestrzenne, wynikające ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia tych nieruchomości. Dotyczy to zarówno nieruchomości gruntowych, jak i w drodze wyjątku od zasady *superficies solo cedit* także stanowiących odrębną własność budynków lub ich części. Z uwagi jednak na uwarunkowania biologiczne życia pszczoł, wymogi sztuki pszczelarskiej, jak i regulacje prawa miejscowego, w kategoriach czysto teoretycznych odnosić to można do nieruchomości lokalowych.

³³ Zob. T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969, s. 60.

³⁴ Zob. postanowienie SN z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. V CSK 26/14, Lex nr 1648193.

³⁵ Tak art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – dalej jako Konstytucja RP. Jak zgodnie podkreślają judykatura i nauka prawa, analiza treści konstytucyjnych klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przewidujący zasadę proporcjonalności w zakresie dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela, powinien spełniać rolę podstawową. Natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 18; wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., OTK 1999, nr 1, poz. 2. Odmienne jednak K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis el.

³⁶ Zob. E. Gniewek, *Granice prawa własności*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 396–397.

Na kanwie rozważań nad problematyką lokalizacji pni pszczelich należy podkreślić, że posadowienie uli w obrębie nieruchomości stanowi postać działalności, która nie musi bezpośrednio wiązać się z istnieniem określonego tytułu prawnego do tej nieruchomości. Dopuszczalność utworzenia pasieki może w danym wypadku opierać się chociażby na tytule prawnym wynikającym z ustanowienia odrębnych od prawa własności praw rzeczowych na nieruchomości. W szczególności dotyczy to posadowienia pni pszczelich na nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oddanych w użytkowanie wieczyste (art. 232 i nast. k.c.), oddania nieruchomości w użytkowanie (art. 244 i nast. k.c.)³⁷ czy ustanowienia na rzecz pszczelarza stosownej służebności gruntowej³⁸. W każdym z tych przypadków możliwość prowadzenia pasieki wynika bezpośrednio z treści prawa podmiotowego bezwzględnego, mającego swe źródło w istniejącym tytule prawnym do władania nieruchomością³⁹.

W skrajnych sytuacjach lokalizacja pni pszczelich przyjmować może postać jedynie faktycznego posiadania rzeczy – nieopartego żadnym tytułem prawnym. Z uwagi na konieczność stabilizacji obrotu i zapewnienie mu bezpieczeństwa poprzez niedopuszczenie do samowolnego zawłaszczania rzeczy, jak również ze względu na doniosły charakter posiadania mogącego potencjalnie stanowić ekspektatywę nabycia prawa własności, fakt posiadania rzeczy co do zasady objęty jest przez prawodawcę ochroną realizowaną w ramach roszczeń z tytułu ochrony posesoryjnej⁴⁰. W takim wypadku możliwość dochodzenia sądowej ochrony posiadania – obok istniejącej równolegle możliwości samodzielnego odparcia samowolnego naruszenia posiadania – istnieje niezależnie od kwalifikacji podmiotowych posiadacza, w tym zlej

³⁷ Jak wskazuje się w literaturze, rój jest obiektem przypominającym rzecz złożoną, której częściami składowymi są poszczególne pszczoły, gdyż nie mogąc przeżyć poza rojem, nie powinny być one od niego oddzielone. Jako swoisty, nierozdzielny organizm rój powinien być zatem traktowany na podobieństwo pojedynczego zwierzęcia, a nie stada zwierząt. W efekcie pojedynczy rój nie może być uznany za zespół środków produkcji podlegający obciążeniu użytkowaniem. Mógłby być nim jednak zbiór kilku rojów na pasieczysku jako element zorganizowanego kompleksu majątkowego w postaci gospodarstwa rolnego. Zob. A. Sylwestrzak, *Użytkowanie wieczyste. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2013, Lex nr 162061.

³⁸ Konstrukcja ta znana już była w czasach zaborów, kiedy to w sposób wyraźny przewidywał ją obowiązujący mocą ukazu carskiego z dnia 25 czerwca 1840 r. Zwód Praw t. X, cz. I, art. 463. Zob. M. Warciński, *Służebności gruntowe według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 58.

³⁹ W tym kontekście należy dodatkowo wskazać, że za potencjalny przedmiot ograniczonego prawa rzeczowego w postaci użytkowania (art. 252 k.c.) można uznać także rój pszczół. Jak podkreśla M. Goettel, w takim wypadku prawo użytkownika do używania roju i pobierania powstałych w związku z tym pożytków, na podobieństwo zwierząt gospodarskich, nie tylko nie budzi najmniejszych zastrzeżeń, lecz w pewnym stopniu koresponduje także z naturą biologiczną. Tak. M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, Lex nr 174850, s. 119–120.

⁴⁰ Zob. J.M. Łukasiewicz, *Ochrona posiadania*, [w:] J.M. Łukasiewicz (red.), *Instytucje prawa rzeczowego. Repetytorium*, Warszawa 2016, s. 65–66.

lub dobrej wiary czy oparcia posiadania na jakimkolwiek tytule prawnym (art. 344 k.c.)⁴¹.

W tym miejscu należy także zaznaczyć, że polski prawodawca wyodrębnił swoistą konstrukcję posiadania służebności⁴². Jak wynika z przepisów, kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, jest posiadaczem służebności, a do tej konstrukcji prawodawczej stosuje się odpowiednio przepisy o posiadaniu rzeczy (art. 352 § 1 i 2 k.c.). W kontekście prowadzonych rozważań konstrukcja ta zyskuje na znaczeniu, ponieważ faktyczne korzystanie z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, a polegające na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia, w razie upływu ustawowych terminów przewidzianych dla nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia może prowadzić do zasiedzenia służebności. Wydaje się jednak, że wobec konieczności zamanifestowania przez posiadacza jego woli korzystania z trwałego i widocznego urządzenia znajdującego się na cudzej nieruchomości (jak pojedynczy ul czy cała pasieka) możliwość zasiedzenia służebności gruntowych ograniczyć należy jedynie do kategorii służebności czynnych⁴³. Przedmiotem zasiedzenia może być zaś wyłącznie służebność o oznaczonej treści (jak korzystanie z wyodrębnionej części nieruchomości w charakterze pasieczyska), a nie bliżej nieokreślone prawo⁴⁴.

W warunkach społecznej gospodarki rynkowej oczywiste wydaje się, że tytuł prawny do prowadzenia gospodarstwa pszczelarskiego w granicach określonej nieruchomości wywodzić można również ze stosunków względnych o charakterze obligacyjnym. Tak zatem dopuszczalność faktycznego władania pasieką posadowioną na obszarze będącym przedmiotem prawa własności innego podmiotu wynikać może chociażby z treści zawartej umowy cywilnoprawnej, klasyfikowanej w zależności od jej celu przede wszystkim jako najem lub dzierżawa⁴⁵, rzadziej zaś jako użyczenie⁴⁶.

⁴¹ Zob. B. Lackoroński, *Komentarz do art. 344 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1457.

⁴² Zob. R. Golat, *Posiadanie służebności – istota i skutki prawne*, „Nieruchomości” 2015, nr 10, s. 15–17.

⁴³ Tak J. Gudowski, J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do art. 292 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: J. Gudowski (red.), *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, Lex nr 10392. Odmienne E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, *Komentarz do art. 352 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1059–1060.

⁴⁴ Tak postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. V CZ 18/15, Lex nr 1768880.

⁴⁵ W odróżnieniu od umowy najmu, w przypadku dzierżawy rój pszczeli stanowić może zarówno samodzielny przedmiot umowy, jak i pozostawać jedynie jej elementem jako przedmiot gospodarstwa rolnego lub przedsiębiorstwa. Zob. J. Górecki, G. Matusik, *Komentarz do art. 659 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 471.

⁴⁶ Tak J. Gudowski, *Komentarz do art. 710 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IV: J. Gudowski (red.), *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2017, Lex nr 10535.

Na tle dotychczasowych rozważań uzasadnione jest twierdzenie, że każdy podmiot władający nieruchomością (lub jej częścią) na podstawie przypadającego mu tytułu prawnego (posiadacz samoistny lub posiadacz zależny – których posiadanie jest zgodne ze stanem prawnym), jak również w niektórych wypadkach posiadacz bez tytułu prawnego, uprawnieni są do korzystania z niej także poprzez lokalizację pni pszczelich, niezależnie od ich stanu oraz liczby. Korzystanie z rzeczy w rozumieniu art. 140 k.c. obejmuje bowiem także możliwość urządzenia na nieruchomości pasieki, jeśli to ze względu na położenie nieruchomości nie jest zabronione⁴⁷ (do czego odnosiliśmy się w pierwszej części rozważań). Jednakże pewne ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać z odrębnych regulacji kodeksowych.

Posadowienie pni pszczelich a immisje pośrednie

Szczególne znaczenie należy w tym zakresie przypisać zawartej w art. 144 k.c. regulacji prawa sąsiedzkiego, sankcjonującej szkodliwe oddziaływanie na sferę praw podmiotowych dotkniętych negatywnym oddziaływaniem, których źródłem są sąsiadujące ze sobą nieruchomości⁴⁸. Oczywiście jest przecież, że sprawowanie faktycznego władztwa nad rzeczą, zwłaszcza w stosunkach właścicielskich, ze względu na dość częsty fakt nakładania się sfer uprawnień różnych podmiotów, może potencjalnie prowadzić do negatywnych skutków w postaci konfliktów czy nieporozumień sąsiedzkich. W niektórych wypadkach wymagać to może zastosowania odpowiednich przepisów regulujących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną w dobrach prawnie chronionych innych osób, w szczególności zaś regulacji przewidujących prawne środki ochrony ich dóbr osobistych.

Jak wyraźnie wskazał prawodawca, właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (art. 144 k.c.). W doktrynie podkreśla się, że przepis ten, konkretyzując podstawowe normy charakteryzujące treść prawa własności, w istocie dookreśla je, stając się równocześnie ustawowym wyznacznikiem granic jego wykonywania⁴⁹. Przyjęta koncepcja normatywna jest zatem wyrazem pewnego „kompromisu między interesami właścicieli sąsiednich nie-

⁴⁷ Zob. wyrok SN z dnia 28 grudnia 1979 r., sygn. III CRN 249/79, OSNC 1980, nr 7–8, poz. 144.

⁴⁸ Przy czym sąsiednią nieruchomością w rozumieniu prawa sąsiedzkiego jest każda nieruchomość znajdująca się w zasięgu immisji, niekoniecznie granicząca z nieruchomością wyjściową. Zob. H. Ciepla, *Prawo cywilne – rzeczowe. Część druga. Vademecum dla kandydatów na aplikacje prawnicze oraz prawników przygotowujących się do egzaminów zawodowych*, Warszawa 2012, s. 12.

⁴⁹ Zob. R. Strzelczyk, op. cit., s. 516.

ruchoomości, a niekiedy kompromisu między ich interesami a względami ogólnospołecznymi”⁵⁰.

Sformułowana w treści przepisu konstrukcja niedozwolonego oddziaływania na nieruchomości sąsiednie tradycyjnie określana jest mianem immisji⁵¹. Wobec braku ustawowego zdefiniowania negatywnych oddziaływań zakłócających korzystanie z nieruchomości sąsiedniej, doprecyzowania tego pojęcia podjęły się doktryna i orzecznictwo, dokonując przy okazji dalszej stratyfikacji tej kategorii i wyróżniając w efekcie immisje bezpośrednie i pośrednie⁵².

Istotą immisji bezpośrednich jest to, że polegają one na świadomym, celowym kierowaniu na inne nieruchomości szkodliwych substancji (w szczególności ścieków czy wód opadowych) za pomocą odpowiednich, chociażby nawet prymitywnych instalacji (jak rowy, rury czy dmuchawy)⁵³. Immisje te są z zasady niedopuszczalne⁵⁴, a ich zakaz – za wyjątkiem tych dopuszczonych wyraźnie przez prawodawcę⁵⁵ – wynika bezpośrednio z art. 140 k.c. Za immisje pośrednie uważane są z kolei takie oddziaływania odbywające się w sferze władztwa właściciela nieruchomości, zwanej wyjściową, których jedynie pewne uboczne skutki odczuwalne są na obszarze nieruchomości sąsiednich⁵⁶. Przy czym odmiennność immisji pośrednich polega na tym, że w ich przypadku właściciel nieruchomości nie kieruje swego działania bezpośrednio przeciwko nieruchomościom sąsiednim, lecz wykonując przysługujące mu prawo własności, niejako przy okazji, mimowolnie oddziałuje w sposób pośredni na nieruchomości sąsiednie. Działanie to odbywa się zatem w sferze jego prawnego władztwa nad rzeczą, skutki jego zachowania obejmują jednak również obszar nieruchomości sąsiedniej⁵⁷.

⁵⁰ W. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 57.

⁵¹ Zob. E. Gniewek, *Ograniczenie dopuszczalnych immisji*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III; E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 412.

⁵² Zob. A. Wilk, *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Warszawa 2016, s. 43.

⁵³ Przy czym słuszne wydaje się odróżnienie immisji bezpośrednich i pośrednich od fizycznego wtargnięcia na sąsiednią nieruchomość. Wtargnięcie to stanowi bezpośrednie działanie na cudzym gruncie, immisja zaś obejmuje swym zakresem działania na gruncie własnym, których skutki oddziałują na grunty sąsiednie. Tak J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe...*, s. 77–78. Odmiennie, zob. A. Brzozowski, W. J. Kocot, W. Opalski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 73. Stanowisko pośrednie zdaje się przyjmować orzecznictwo, z którego wynika, że immisje bezpośrednie stanowią postać bezpośredniej ingerencji w sferę cudzej własności, podobną tylko do wkroczenia na nieruchomość. Zob. wyrok SN z dnia 15 marca 1968 r., sygn. III CRN 41/68, *Legalis* nr 13446.

⁵⁴ Zob. M. Orlicki, *Komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I; M. Gutowski (red.), *Komentarz do art. 1–449¹¹*, Warszawa 2016, s. 779.

⁵⁵ Dobrym tego przykładem może być chociażby wynikająca z art. 150 k.c. możliwość usunięcia przez właściciela gruntu i zachowania dla siebie korzeni przechodzących z sąsiedniego gruntu, a pod pewnymi warunkami także gałęzi i owoców ze zwieszających się na jego grunt drzew.

⁵⁶ Zob. A. Wilk, op. cit., s. 43–44.

⁵⁷ Tak W. Katner, *Ochrona własności nieruchomości...*, s. 31.

Doktryna dokonuje dalszych klasyfikacji immisji pośrednich, wyróżniając immisje materialne i niematerialne, jak również immisje pozytywne i negatywne. Zgodnie z przyjętym w nauce prawa sposobem ich rozumienia, immisje materialne polegają na przenikaniu na nieruchomości sąsiednie cząstek materialnych (pyły, gazy, zapachy) lub pewnych sił (wstrząśnienia, hałasy, fale elektromagnetyczne)⁵⁸, podczas gdy immisje niematerialne oddziałują jedynie na sferę psychiczną, powodując powstanie uczucia strachu w związku z działaniami podejmowanymi na nieruchomości sąsiedniej lub rzeczami na niej składowanymi, rzadziej wywołując odczucia psychiczne innego rodzaju jak poczucie odrazy czy przygnębienia⁵⁹. Wyróżnione w ramach drugiego podziału immisje pozytywne dotyczą oddziaływań na nieruchomość sąsiednią przyjmujących postać rozchodzenia się z nieruchomości wyjściowej cząsteczek materii (np. trujących chemikaliów używanych przy opryskiwaniu roślin środkami owadobójczymi) lub energii (np. hałasu, promieniowania)⁶⁰, zaś immisje negatywne polegają na ograniczeniu lub uniemożliwieniu przenikania na nieruchomość sąsiednią określonych czynników (w tym zwłaszcza światła słonecznego, fal radiowych czy ograniczanie widoku)⁶¹.

Z uwagi na brzmienie art. 144 k.c. należy przyjąć, że w polskim systemie prawa immisje pośrednie są w określonych prawem granicach dopuszczalne, o ile nie przekraczają one przeciętnej miary. Właściciel nieruchomości powinien bowiem liczyć się z normalnym oddziaływaniem nieruchomości sąsiedniej na swoją nieruchomość⁶². Co jednak istotne, w świetle ugruntowanego w doktrynie poglądu wspartego stanowiskiem judykatury, hipoteza art. 144 k.c. obejmuje swym zakresem wszelkiego rodzaju immisje pośrednie, zarówno te materialne, jak i niematerialne⁶³, podobnie pozytywne, jak i negatywne⁶⁴.

⁵⁸ Zob. J.S. Piątkowski, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. II: J. Ignatowicz (red.), *Prawo rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 123.

⁵⁹ Zob. postanowienie SN z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. III CZ 55/13, Lex nr 1431022.

⁶⁰ Zob. A. Zbiegień-Turzańska, *Komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 941–942.

⁶¹ Zob. J. Gudowski, J. Rudnicka, G. Rudnicki, S. Rudnicki, *Komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: J. Gudowski (red.), *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016, Lex nr 10392. Wspomniane postaci immisji nie tworzą jednak zbiorów rozłącznych, czego przykładem może być hałas, który zależnie od okoliczności i powziętego kryterium podziału zaliczyć można zarówno do immisji pośrednich.

⁶² Zob. wyrok SN z dnia 22 czerwca 1972 r., sygn. III CRN 126/72, Legalis nr 16332.

⁶³ Za dominujący należy obecnie uznać pogląd dopuszczający możliwość stosowania 144 k.c. w zw. z art. 222 § 2 k.c. jako środka ochrony przed immisjami niematerialnymi. Stanowisko to znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie. Zob. wyrok SN z dnia 20 października 2006 r., sygn. IV CZ 69/06, Legalis nr 230944, z którego wynika, że immisje niematerialne można postrzegać jako związane z wykonywaniem własności, a obronę przed nimi traktować jako obronę przed naruszaniem majątkowego z natury prawa własności.

⁶⁴ Zob. uchwała SN z dnia 4 marca 1975 r., sygn. III CZP 89/74, OSN 1976, nr 1, poz. 7; uchwała SN z dnia 21 marca 1984 r., sygn. III CZP 4/84, OSP 1985, nr 6, poz. 104; wyrok SN z dnia 22 listopada 1985 r., sygn. II CR 149/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 162; podobnie wspomniany już

Dokonywana pod kątem prawnej dopuszczalności ocena istniejącego oddziaływania naruszającego możliwość niezakłóconego korzystania z nieruchomości sąsiedniej musi każdorazowo uwzględniać przesłankę przekroczenia przeciętnej miary. Ocena miary zakłóceń stanowiła przedmiot wypowiedzi judykatury, która przyjęła ostatecznie, że fakt jej naruszenia musi wynikać z oceny obiektywnych warunków panujących w środowisku osób zamieszkujących na danym terenie⁶⁵. Chodzi tu zatem o dokonanie oceny według normy obiektywnej, a nie subiektywnej wrażliwości czy potrzeb właścicieli poszczególnych nieruchomości⁶⁶. Oceniając przeciętną miarę zakłóceń, należy w szczególności badać częstotliwość zakłóceń, ich porę w ciągu doby, intensywność, skutki dla zdrowia i życia ludzi, rodzaj źródła emisji, motywację właścicieli nieruchomości czy też wartość, jaką społeczeństwu przynoszą działania wytwarzające emisję⁶⁷.

Ustalenie faktu przekroczenia przeciętnej miary, skutkujące powstaniem roszczeń ochronnych podmiotu posiadającego tytuł prawny do nieruchomości dotkniętej niedozwolonym oddziaływaniem, opiera się przy tym na kumulatywnym uwzględnieniu dwóch czynników ocennych, tj. społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości oraz istniejących stosunków miejscowych.

Pierwszy z nich, jako kategoria zobiektywizowana, wiąże się z wynikającym z charakteru danej nieruchomości jej przeznaczeniem, co też znajduje zazwyczaj swe odzwierciedlenie w treści aktów prawnoadministracyjnych, w szczególności w planach zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjach administracyjnych (w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)⁶⁸. Co istotne, dokonując oceny rozmiaru zakłóceń z uwzględnieniem tego kryterium, należy wziąć pod uwagę społeczno-gospodarcze przeznaczenie obu nieruchomości, a zatem nie tylko nieruchomości wyjściowej stanowiącej źródło emisji, lecz także nieruchomości sąsiedniej, w obrębie której zaistniały skutki niedopuszczalnej emisji. Powyższe względy pozwalają zatem twierdzić, że inaczej należałoby ocenić fakt oddziaływania na sąsiednie nieruchomości wynikające z funkcjonowania pasieczyska posadowionego w ramach strefy przemysłowej, inaczej zaś w przypadku szeregowej zabudowy.

Co istotne, dla oceny przeciętnej miary nie ma też decydującego znaczenia okoliczność, że w danej sprawie nie zostały przekroczone ogólne normy

wyrok SN z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. III CZ 55/13. W literaturze wśród wielu zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe...*, s. 84; A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 28–31.

⁶⁵ Zob. wyrok SN z dnia 22 listopada 1985 r., sygn. II CR 149/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 162.

⁶⁶ Zob. W. Katner, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1985 r.*, sygn. II CR 149/85, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12, s. 209.

⁶⁷ Zob. M. Balwicka-Szczyrba, G. Kraszewski, A. Sylwestrzak, *Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 36 i nast.

⁶⁸ Zob. M. Orlicki, *Komentarz do art. 144 k.c.*, s. 782.

zakłóceń wyznaczone regulacjami prawa administracyjnego. Nie można bowiem wykluczyć, że pomimo prowadzenia działalności w granicach wyznaczonych prawem publicznym, ocena uciążliwości zakłóceń dokonywana na gruncie regulacji prawa sąsiedzkiego doprowadzi do stwierdzenia przekroczenia przeciętnej miary⁶⁹.

Drugim spośród kryteriów oceny dopuszczalności immisji pośrednich są stosunki miejscowe. Literatura określa je jako wspólne dla większości właścicieli nieruchomości w danej okolicy przeświadczenie co do zakresu dopuszczalnych naruszeń korzystania z nieruchomości sąsiednich poprzez korzystanie z własnej nieruchomości⁷⁰. W tym względzie najistotniejsze znaczenie ma zatem zakres powszechnie na danym obszarze praktykowanej i oczekiwanej tolerancji w odniesieniu do działań sąsiadów, zdeterminowany każdorazowo przez charakter środowiska miejscowego i relacji międzyludzkich ukształtowanych w danym środowisku społecznym⁷¹. Stąd też zrozumiała byłaby rozbieżność ocen co do faktu przekroczenia przeciętnej miary w razie posadowienia będącej źródłem uciążliwości sąsiedzkich pasieki w stosunkach wiejskich, odrębnie zaś w przypadku posadowienia jej w ramach zabudowy uzdrowskiej czy przeznaczonej na cele rekreacyjne.

Na tym tle należy poczynić założenie, zgodnie z którym źródłem immisji mogą być także działania właściciela polegające na utrzymywaniu na jego nieruchomości zwierząt. Stanowisko to należy uznać za ugruntowane również w doktrynie, która dość powszechnie już przyjmuje, że „zachowania zwierząt (i to bez względu na okoliczność, czy zachowania te mają charakter wyłącznie odruchów instynktownych, czy są wynikiem celowego postępowania człowieka, mianowicie kierowania zwierzęciem), a nawet sama ich obecność w określonym miejscu mogą być przyczyną zakłóceń, niekiedy dość dotkliwych, w korzystaniu z nieruchomości sąsiedniej”⁷². W szczególności źródłem niedozwolonego oddziaływania może być nie tylko nadmierna liczba chowanych zwierząt, ale również ich zachowanie⁷³.

W przedstawioną pokrótce charakterystykę regulacji prawa sąsiedzkiego dotyczących ochrony przed niedozwolonymi immisjami ściśle wpisuje się zagadnienie lokalizacji pni pszczelich w obrębie poszczególnych nieruchomości. Bezsprzecznie bowiem źródłem tak nakreślonych niedopuszczalnych immisji pośrednich może być zarówno leżąca u podstaw posadowienia uli

⁶⁹ Zob. wyrok SN z dnia 10 lipca 2003 r., sygn. I CKN 497/01, Legalis nr 81826.

⁷⁰ Zob. J. Gładyszowski, *Mierniki dopuszczalnych zakłóceń sąsiedzkich na tle przepisu art. 144 k.c.*, „Nowe Prawo” 1975, nr 3, s. 414.

⁷¹ Zob. M. Orlicki, *Komentarz do art. 144 k.c.*, s. 782–783.

⁷² M. Goettel, *Zwierzęta jako źródło immisji*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 426.

⁷³ Zob. W. Katner, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2002 r.*, sygn. IV CZ 29/02, OSP 2003, nr 4, s. 228.

w danym miejscu personalna motywacja (cel) takiego działania, jak i związany z tym sam fakt funkcjonowania pasieczyska.

W tym wypadku na zakwalifikowanie następstw wskazanej działalności jako niedopuszczalnych immisji z pewnością będzie miała wpływ ocena zachowania właściciela pszczół. O ile jednak wtargnięcie owadów na obszar nieruchomości sąsiedniej, będące wynikiem celowego działania człowieka, zaliczyć bez wątpienia można jako przykład immisji bezpośredniej, o tyle problematyczna może być ocena samorzutnego przenikania pszczół na sąsiednie grunty w przypadku, gdy brak jest możliwości powiązania tego faktu z celowym działaniem człowieka⁷⁴. Jak się wydaje, dokonywana w tym zakresie ocena naruszenia przeciętnej miary jako kryterium zaistnienia niedozwolonej immisji powinna tedy uwzględniać nie tylko społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości czy stosunki miejscowe, lecz także środowiskowe uwarunkowania życia biologicznego owadów oraz skalę ich występowania w środowisku przyrodniczym.

Wydaje się jednak, że przypadki przemieszczania się pszczół jako swoistych cząstek materialnych na obszar nieruchomości sąsiednich oraz ewentualne przypadki uządlenia ludzi lub zwierząt domowych bądź gospodarskich zakwalifikować należy jako immisje materialne. Tym bardziej że ich obecność w obrębie nieruchomości skutkować może nie tylko utrudnieniami w korzystaniu z niej zgodnie z jej przeznaczeniem, lecz w skrajnych przypadkach uniemożliwiając nawet zwykłe przebywanie na jej obszarze. Jako że sam fakt przebywania w pobliżu większej ilości niebezpiecznych owadów oraz ich przemieszczanie się w granicach nieruchomości sąsiednich wywoływać mogą różnego rodzaju obawy czy dyskomfort już w razie samego ich pojawienia się na nieruchomości sąsiedniej, jak też poczucie strachu, stanów obawy czy lęków ze względu na ich potencjalne ukąszenia, a w skrajnych sytuacjach także negatywne wrażenia estetyczne, w przypadku tego typu sytuacji doszukać się należy przejawów wystąpienia immisji niematerialnych. W każdym razie tego typu oddziaływanie pszczół na nieruchomość sąsiednią, zgodnie z ugruntowanym już w doktrynie⁷⁵, jak i orzecznictwie⁷⁶ stanowiskiem, zakwalifikować należy jako immisje pośrednie.

Co istotne, na ostateczną ocenę oddziaływań na nieruchomości sąsiednie wpływ może mieć także niekorzystne usytuowanie pasieki. Chodzi przy tym zarówno o posadowienie uli zbyt blisko granic gruntowych, jak i wprawdzie posadowienie ich we właściwej odległości, kierując jednak ich wyloty bezpośrednio w stronę nieruchomości sąsiadów. Takie usytuowanie pasieki może w okolicznościach danego stanu faktycznego świadczyć o zachowaniu lub

⁷⁴ Zob. M. Goettel, *Zwierzęta jako źródło...*, s. 428–429.

⁷⁵ Zob. A. Szpunar, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 1962 r.*, sygn. III CR 66/62, OSPiKA 1964, nr 10, s. 409 i nast.

⁷⁶ Zob. wyrok SN z dnia 14 listopada 1962 r., sygn. III CR 66/62, Legalis nr 109841.

przekroczeniu przeciętnej miary w rozumieniu art. 144 k.c.⁷⁷ Jak wskazuje przy tym część autorów, celowe usytuowanie uli w zbyt małej odległości od nieruchomości sąsiednich może zostać ocenione nawet jako postać immisji bezpośredniej⁷⁸.

Podlegająca ocenie z punktu widzenia regulacji prawa sąsiedzkiego działalność pszczelarska powodująca uciążliwości w korzystaniu z nieruchomości sąsiednich winna być wprawdzie prowadzona zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki⁷⁹, jednakże nie może ona prowadzić do powstania odpowiedzialności za te oddziaływania, z którymi każdy korzystający z nieruchomości sąsiedniej powinien liczyć się w normalnych warunkach. Pewne uciążliwości w sposób naturalny powiązane są bowiem z życiem w każdej zbiorowości i nie powinny stanowić źródła odpowiedzialności z tytułu immisji⁸⁰.

Konstrukcja prawna niedopuszczalnych oddziaływań znajdzie swe zastosowanie również w przypadku, gdy pnie posadowione na nieruchomości będą nie tyle źródłem, co swoistym przedmiotem odczuwanych uciążliwości w stosunkach sąsiedzkich. Ta szczególna sytuacja, będąca zresztą przedmiotem licznych rozstrzygnięć judykatury⁸¹, wiąże się z faktem przebywania rojów pszczelich w obrębie pozostającej pod wpływem niedopuszczalnej immisji nieruchomości sąsiedniej. Lokalizacja pasieki na takim obszarze zdecydowanie utrudnia bowiem podejmowanie pewnych kategorii działań na nieruchomości wyjściowej. Z pewnością zaś wymaga od podejmujących działania w obrębie własnej nieruchomości podmiotów zachowania podstawowych z punktu widzenia prawnej ochrony środowiska zasad prewencji i przezorności⁸², rozumianych na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych jako wymagany poziom staranności (należyta staranność)⁸³. Jeżeli więc na nieruchomości sąsiedniej została zlokalizowana pasieka, to zachowania podejmowana na nieruchomościach wyjściowych powinny uwzględniać fakt biologicznych uwarunkowań życia pszczół, powodując w konsekwencji istotne obowiązki

⁷⁷ Zob. M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, s. 78.

⁷⁸ Zob. J. Buczek, op. cit., s. 46–47.

⁷⁹ Tak wyrok SN z dnia 9 września 1976 r., sygn. II CR 269/76, OSNCP 1977, nr 5–6, poz. 92.

⁸⁰ Zob. A. Zbiegień-Turzańska, op. cit., s. 940.

⁸¹ Zob. chociażby wyroki SN z dnia: 21 stycznia 1974 r., sygn. I CR 762/73, Legalis nr 17690; 25 listopada 1976 r., sygn. II CR 481/76, Legalis nr 19757; 17 czerwca 1987 r., sygn. IV CR 156/87, Legalis nr 25875.

⁸² Jak stanowi art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.), kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu; gdy zaś działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

⁸³ Tak wyraźnie wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. IV CSK 404/13, Legalis nr 1048728, wskazujący, że *per analogiam iuris* pojęcie przezorności może być utożsamiane z formułą „należyta staranność”, użytą w art. 355 k.c., pojmowaną jako wykonanie zobowiązania „w sposób staranny”, dochowując wymaganego poziomu staranności.

informacyjne względem hodowcy pszczół czy uniemożliwiając stosowanie niektórych środków ochrony roślin. Stwarzanie tego rodzaju zagrożeń każdorazowo odbiegać będzie od pożądanego modelu stosunków sąsiedzkich i prowadzić będzie zawsze do zakłócenia korzystania z nieruchomości sąsiedniej ponad przeciętną miarę⁸⁴.

W tym miejscu należy zastrzec, że ocena wpływu potencjalnych zakłóceń w korzystaniu z nieruchomości wynikających z faktu posadowienia pni pszczelich nie musi być dokonywana wyłącznie w płaszczyźnie regulacji odnoszących się do immisji. Trzeba bowiem pamiętać, że w gąszczu potencjalnych sytuacji odnaleźć można i takie, gdy działalność związana z lokalizacją i/lub gospodarczym wykorzystywaniem pasieki skutkować może uciążliwościami także względem pozostałych podmiotów uprawnionych do władania rzeczą. Dotyczyć to może w szczególności stosunku prawnego współwłasności, stosunku współużytkowania wieczystego, współużytkowania, niektórych stosunków zobowiązaniowych (przypadków wspólności praw majątkowych odrębnych od prawa własności), a niekiedy także i określonych stanów faktycznych, mających jednak znaczenie prawne (współposiadanie nieruchomości)⁸⁵.

Środki prawne przysługujące w związku z niezgodną z prawem cywilnym lokalizacją pni pszczelich

Przechodząc na grunt analiz związanych z roszczeniami cywilnoprawnymi, podkreślić należy, że w odróżnieniu od administracyjnoprawnych środków ochrony, katalog cywilnoprawnych roszczeń aktualizujących się w razie dokonanego poprzez niewłaściwą lokalizację pni pszczelich naruszenia regulacji prawa sąsiedzkiego jest dość obszerny. W głównej mierze skupiają się one wokół przepisów dotyczących ochrony przed immisjami, jednakże mogą mieć one swe podstawy również w odrębnych regulacjach kodeksowych.

Jak podkreśla Mieczysław Goettel, ochrona przed immisjami, których źródłem są zwierzęta, nie została w jakiś sposób normatywnie wyodrębniona⁸⁶, wobec czego zastosowanie znajdą tu ustalone w regulacjach kodeksu cywilnego ogólne zasady ochrony prawa własności w postaci roszczenia negatoryjnego. Jego treść wyznacza art. 222 § 2 k.c., z którego wynika, że przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawie-

⁸⁴ Zob. M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, s. 300.

⁸⁵ Szczegółowa analiza wskazanego zagadnienia, zwłaszcza w zakresie potencjalnych roszczeń przysługujących w tym zakresie, znacząco wykracza poza ramy opracowania i stanowić może przedmiot odrębnych, poszerzonych rozważań naukowych; mimo wszystko lokalizację pni pszczelich zależnie od stanu faktycznego należałoby oceniać w kategoriach czynności zwykłego zarządu jako związane z bieżącą eksploatacją nieruchomości wspólnej w celu pobierania z niej korzyści zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

⁸⁶ Zob. M. Goettel, *Zwierzęta jako źródło...*, s. 433.

nie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługują właścicielowi dwa krzyżujące się roszczenia: o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń⁸⁷. Literatura przedmiotu, dostrzegając praktyczną przydatność obu z nich, podkreśla przy tym, że w konkretnym stanie faktycznym uprawniony podmiot może skorzystać z jednego lub z obu tych roszczeń łącznie⁸⁸. O ile jednak w przypadku immisji bezpośrednich, jako że ich zakaz wynika bezpośrednio z art. 140 k.c. umożliwiającego właścicielowi korzystanie z rzeczy z wyłączeniem innych osób, właściwej ochrony dochodzić można wprost w oparciu o art. 222 § 2 k.c., o tyle w razie naruszeń o charakterze immisji pośrednich za podstawę roszczenia trzeba uznać art. 222 § 2 k.c. w związku z art. 144 k.c.⁸⁹

Zastosowanie roszczenia negatoryjnego co do zasady powinno prowadzić bądź do bezwzględnego zniesienia źródła immisji, bądź zredukowania go do przeciętnej miary naruszeń⁹⁰. Przy czym, idąc wbrew stanowisku judykatury przyjętemu w analogicznej zdawać by się mogło sprawie dotyczącej żądania rozbiórki będącego źródłem immisji obiektu postawionego zgodnie z wymogami pozwolenia na budowę⁹¹, należałoby raczej dopuścić możliwość żądania usunięcia uli, pomimo posadowienia pasieki w zgodzie z odnośnymi regulacjami prawa miejscowego. Wynika to z faktu, że w przypadku ochrony przed immisjami celem realizacji roszczenia negatoryjnego jest w szczególności doprowadzenie do zaniechania naruszeń będących źródłem uciążliwych oddziaływań, czego gwarantem nie zawsze jest zapewnienie zgodności stanu faktycznego z wymogami prawa publicznego. Stanowisko to wydaje się tym bardziej słuszne, że będące przedmiotem roszczenia żądanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem nie musi oznaczać przywrócenia stanu poprzedniego, istniejącego przed chwilą naruszenia skutkującego wystąpieniem uciążliwości, lecz może być to także stan inny, byleby był zgodny z prawem⁹².

Szeroki zakres ochrony wynikający z roszczenia negatoryjnego dodatkowo wsparty jest równie pojemnym katalogiem podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem negatoryjnym jako środkiem ochrony przed niedopuszczalnymi immisjami. Judykatura i doktryna zgodnie przyjmują w tym zakresie, że legitymacja czynna przysługuje nie tylko podmiotom stosunków właścicielskich, lecz stosownej ochrony dochodzić można również

⁸⁷ Ze względu na brzmienie art. 223 § 1 k.c. znajdujące zastosowanie w przypadku immisji roszczenie negatoryjne nie ulega przedawnieniu.

⁸⁸ Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe...*, s. 154.

⁸⁹ Zob. E. Gniewek, *Roszczenie negatoryjne w stosunkach sąsiedzkich*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013, s. 949.

⁹⁰ Tak A. Brzozowski, W. Kocot, W. Opalski, op. cit., s. 76.

⁹¹ Zob. wyrok SN z dnia 16 grudnia 1992 r., sygn. I CRN 188/92, Lex nr 3857, z krytyczną glosą W. Katnera, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1992 r.*, I CRN 188/92, „Palestra” 1994, nr 3-4, s. 150 i nast.

⁹² Tak wyrok SN z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. II CSK 461/08, Lex nr 511038.

w stosunkach pomiędzy podmiotami innych praw (rzeczowych lub obligacyjnych) do nieruchomości⁹³. Roszczenie negatoryjne znajduje swe odpowiednie zastosowanie w ramach ochrony przed immisjami także do ochrony praw najemcy lokalu⁹⁴, dzierżawcy, uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, a nawet osoby, której przysługuje lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu⁹⁵.

Pewna kontrowersja związana z możliwością wykorzystania roszczenia negatoryjnego w przypadku immisji, których źródłem jest funkcjonowanie pasieczyska na nieruchomości sąsiedniej, dotyczy jednak zagadnienia dopuszczalności wykorzystania tego środka ochrony prawnej w ramach funkcji prewencyjnej. Jak bowiem wskazał w jednym ze swych orzeczeń Sąd Najwyższy, właściciel nieruchomości sąsiedniej może żądać na podstawie art. 222 § 2 k.c. w zw. z art. 144 k.c. nie tylko zakazania immisji, które już zakłócają ponad przeciętną miarę korzystanie z jego nieruchomości, ale także zaniechanie przygotowań, które dopiero po zrealizowaniu odpowiednich robót pozwoliłyby na takie immisje⁹⁶. Wskazane orzeczenie w rzeczywistości dopuszcza więc możliwość ubiegania się o ochronę prawną na podstawie regulacji prawnych z zakresu ochrony przed niedozwolonymi oddziaływaniami z nieruchomości sąsiedniej nawet względem immisji, które mogą dopiero potencjalnie nastąpić w przyszłości. Stanowisko to nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w kontekście wyboru potencjalnej lokalizacji dla pasieczyska. Kontrowersje związane z zasadnością objęcia ochroną przed immisjami także potencjalnych uciążliwości z nieruchomości sąsiednich starał się rozstrzygnąć Sąd Najwyższy⁹⁷, wsparty częściowo prezentowanymi w tym kontekście wątpliwościami przedstawicieli dawniejszej doktryny⁹⁸. Nie rozstrzygając ostatecznie tego sporu, przychylić się należy raczej do poglądu, jakoby stanowisko dopuszczające prewencyjne stosowanie roszczenia negatoryjnego opartego na art. 144 k.c. znajduje swe usprawiedliwienie już w negatywnych odczuciach psychicznych osób, które broniąc się przed potencjalnymi immisjami o różnorodnym charakterze, w tym samym momencie podlegają już oddziaływaniu immisji pośrednich niematerialnych, przyjmujących postać obaw czy stanu lęku przed przyszłymi uciążliwościami⁹⁹.

⁹³ Zob. A. Kawałko, H. Witczak, op. cit., s. 31.

⁹⁴ Zob. uchwała SN z dnia 4 marca 1975 r., sygn. III CZP 89/74, Legalis nr 18609.

⁹⁵ Zob. wyrok SN z dnia 22 listopada 1985 r., sygn. II CR 149/85, Legalis nr 25022; A. Zbiegień-Turzańska, op. cit., s. 943.

⁹⁶ Tak wyrok SN z dnia 3 czerwca 1983 r., sygn. III CRN 100/83, Legalis nr 23748.

⁹⁷ W wyroku z dnia 17 kwietnia 2012 r. (sygn. II OSK 163/11, niepubl.) SN wskazał, że ochrona wynikająca z art. 144 k.c. dotyczy zakłóceń już dokonanych, a nie przyszłych, hipotetycznych, co musi powodować, że powoływanie się na nie jest nieskuteczne.

⁹⁸ Zob. chociażby krytyczną głosę A. Agopszowicza, *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1983 r., III CRN 100/83*, OSP 1985, nr 4, s. 213 i nast.

⁹⁹ Zob. M. Goettel, *Zwierzęta jako źródło...*, s. 432.

Wspomniane uprzednio ogólne kryteria oceny przekroczenia przeciętnej miary, warunkujące możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej w razie zaistnienia niedozwolonych oddziaływań z nieruchomości sąsiednich, nie mogą jednak pomijać pewnej specyfiki związanej z funkcjonowaniem pasieczyska jako źródła immisji. Dokonując analizy przekroczenia przeciętnej miary, w konkretnym przypadku należy bowiem uwzględnić pozytywną społecznie wartość działalności będącej źródłem oddziaływań.

Jak słusznie dostrzegła to judykatura, w obecnych warunkach przy określeniu korzystania z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem należy uwzględniać w większym niż poprzednio stopniu względy dotyczące również ochrony – w granicach obowiązującego prawa i zasad współżycia społecznego – tych wszystkich interesów ogólnospołecznych i narodowych, które można objąć ogólnym pojęciem ochrony środowiska człowieka¹⁰⁰.

Uznanie szczególnej roli środowiska i jego walorów społecznych dla funkcjonowania, a wręcz możliwości przeżycia gatunku ludzkiego prowadzi do zaakceptowania istotnego znaczenia pszczół dla środowiska przyrodniczego i rozwoju upraw na sąsiednich nieruchomościach. „Pszczoly, ze względu na ich ruchliwość, mają szeroki i daleki zakres oddziaływania na roślinność. W tym właśnie przejawia się swoistość immisji za pośrednictwem pszczół i jej społeczno-gospodarcze znaczenie. Dlatego ogólnospołecznej roli pszczół w środowisku przyrodniczym nie można pomijać przy ocenie przeciętnej miary zakłóceń korzystania przez sąsiadów ze swoich nieruchomości.

Oczywiście, nie oznacza to, że znaczenie ma tylko ten wzgląd. Pod uwagę powinny być brane także inne wartości, jak życie i zdrowie ludzkie. Ochrona środowiska naturalnego poprzez zapewnienie mu prawidłowego stanu przez utrzymanie optymalnych walorów ekologicznych nie może bowiem przekreślać wartości społecznej innych dóbr. W tym zakresie powinna stać na odpowiednim poziomie, a w szczególności powinna być osiągnięta harmonia między interesem ogółu i prawami jednostki, w tym wypadku właścicieli sąsiednich nieruchomości. Z tego wynika, że można wymagać rozsądnego – zgodnego z zasadami współżycia społecznego – współdziałania właścicieli sąsiednich nieruchomości w zakresie umożliwienia korzystania z obu tych nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem”¹⁰¹.

Analizując katalog dopuszczalnych roszczeń wynikających z oddziaływania pni pszczelich na nieruchomości sąsiednie, należy pamiętać, że w konkretnej sytuacji, gdy źródłem niedozwolonej immisji pośredniej pozostaje pasieczysko, rzeczony stan może nieść równocześnie zagrożenie lub powodować faktyczne naruszenie pewnych dóbr osobistych (art. 24 k.c.). W niektó-

¹⁰⁰ Zob. wspomniany już wyrok SN z dnia 22 czerwca 1972 r., sygn. III CRN 126/72.

¹⁰¹ Wyrok SN z dnia 28 grudnia 1979 r., sygn. III CRN 249/79.

rych bowiem wypadkach, klasyfikowanych jako immisje pośrednie niematerialne, oddziaływanie na nieruchomości sąsiednią niesie ze sobą także pewne skutki w sferze psychicznej jej właściciela i innych osób zamieszkujących na nieruchomości, wypełniając jednocześnie przesłanki ochrony dóbr osobistych¹⁰².

Zagadnienie to, jakkolwiek wywołujące dotychczas dość spore kontrowersje w doktrynie¹⁰³, ostatecznie – jak się wydaje – zostało rozstrzygnięte w ramach działalności prawotwórczej Sądu Najwyższego, który potwierdził, że immisje niematerialne, będące skutkiem określonego korzystania z nieruchomości sąsiedniej, pośrednio oddziałują na dobra osobiste innej osoby, w tym właścicieli nieruchomości sąsiedniej¹⁰⁴. Tym samym hipoteza art. 144 k.c. obejmuje także immisje niematerialne, oddziałujące nie na samą nieruchomość, lecz na sferę psychiczną właściciela lub posiadacza nieruchomości¹⁰⁵.

W takich przypadkach nie jest zatem wykluczona ochrona dóbr osobistych przez żądanie zaniechania immisji na podstawie art. 24 k.c. W szczególności, zdaniem Sądu, nie sposób wówczas wykluczyć, że hipotezy art. 24 k.c. i art. 144 k.c. w zw. z art. 222 § 2 k.c. będą się krzyżować. Jednakże wobec zaistnienia rzeczywistego zbiegu roszczeń prawo wyboru roszczenia należy przypisać stronie dochodzącej ochrony¹⁰⁶. O charakterze dochodzonego na podstawie art. 222 § 2 k.c. w zw. z art. 140 k.c. roszczenia przesądza zatem przede wszystkim stanowisko samego powoda, który ma prawo zdecydować, co do ochrony jakiego rodzaju dóbr – majątkowych czy niemajątkowych – ma zmierzać wniesione przez niego powództwo¹⁰⁷.

Wskazując prawne środki ochrony przysługujące w razie zaistnienia zagrożenia szkodą lub wystąpienie szkody wyrządzonej przez pszczoły z uwagi na niewłaściwą lokalizację pni pszczelich, nie sposób nie wskazać na szczególne roszczenia wynikające z reżimu odpowiedzialności deliktowej. Istotne znaczenie w tym zakresie ma jednak to, czy w związku z funkcjonowaniem pasieczyska wystąpiła już szkoda, czy też istnieje jedynie bezpośrednie zagrożenie jej powstania.

W pierwszym przypadku, zależnie od charakteru i okoliczności zdarzenia wyrządzającego szkodę, a mającego związek z funkcjonowaniem pasieczyska, zastosowanie zazwyczaj znajdzie roszczenie z art. 431 k.c.¹⁰⁸, ewen-

¹⁰² Zob. M. Goettel, *Zwierzęta jako źródło...*, s. 435.

¹⁰³ Obszernie przytacza je W. Katner, *Ochrona własności nieruchomości...*, s. 123 i nast.

¹⁰⁴ Zob. wspomniane już postanowienie SN z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. III CZ 55/13.

¹⁰⁵ Zob. wyrok SN z dnia 21 marca 1984 r., sygn. III CZP 4/84, Legalis nr 24158.

¹⁰⁶ Zob. wyrok SN z dnia 11 października 2007 r., sygn. IV CSK 264/07, Legalis nr 107393.

¹⁰⁷ Zob. postanowienie SN z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. IV CSK 400/12, Legalis nr 606442.

¹⁰⁸ Jak wynika z tego przepisu, kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie (w drodze jego instynktownego zachowania, a nie pod wpływem kierowania jego zachowaniem przez człowieka) szkody niezależnie od tego, czy było

tualnie ogólne przepisy normujące odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu czynów niedozwolonych (art. 415 k.c.). Z kolei prewencyjna ochrona przed wystąpieniem szkody, której źródłem może być funkcjonowanie pasieczyska, może znaleźć swe podstawy przede wszystkim w art. 439 k.c.¹⁰⁹

Sam hodowca pszczeli, w razie zaistnienia zagrożenia dla żywotności swych rojów, może obok rzeczonych przepisów oprzeć swe roszczenia także na przepisach szczególnych przewidujących autonomiczne podstawy odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska (art. 322 i nast. ustawy – Prawo ochrony środowiska).

Wydaje się również, że w szczególnych sytuacjach podstawę oceny zachowania podmiotów mających tytuł prawny do nieruchomości sąsiednich stanowić może art. 5 k.c. W konkretnych bowiem okolicznościach posadowienie pni pszczelich na nieruchomości, oceniane jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (choćby z uwagi na niedozwolone pobudki będące uzasadnieniem podjętych w tym zakresie działań) lub społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, jako postać nadużycia prawa może skutkować utratą ochrony prawnej¹¹⁰. Stanowisko to potwierdza judykatura, wskazując, że pojęcie przeciętnej miary w rozumieniu art. 144 k.c. zakłada wprawdzie obowiązek biernego znoszenia oddziaływania we wszelkiej postaci w określonym stopniu, ale tylko jeśli oddziaływanie to nie ma charakteru szkodliwego¹¹¹.

pod jego nadzorem, czy też zablakało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy. Przy czym, nawet jeżeli osoba, która zwierzę chowa lub się nim posługuje, nie była odpowiedzialna według tego przepisu, poszkodowany może od niej żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody, jeżeli z okoliczności, a zwłaszcza z porównania stanu majątkowego poszkodowanego i tej osoby wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego. Obok konieczności zaistnienia podstawowych przesłanek odpowiedzialności (tj. szkody, zdarzenia, z którym przepisy prawa cywilnego łączą obowiązek określonego podmiotu jej naprawienia, oraz związku przyczynowego między zdarzeniem a szkodą) istotne w tym zakresie są podstawy (zasady) odpowiedzialności za zwierzę. Oprócz zasady słuszności, zdecydowanie częściej odpowiedzialność ta oparta będzie na zasadzie winy w nadzorze, przy czym uchybieniem takim będzie również nieodpowiednie postępowanie ze zwierzętami, nad którymi nadzór jest utrudniony lub nawet praktycznie niemożliwy (jak chociażby właśnie pszczoły). Niewłaściwość nadzoru wynikać będzie w tym wypadku z faktu niewłaściwego usytuowania uli, w miejscu zwiększającym prawdopodobieństwo zaistnienia szkód. Zob. M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia...*, s. 342.

¹⁰⁹ Zgodnie z jego treścią, ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, w szczególności wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednia szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie.

¹¹⁰ Więcej na ten temat zob. M. Pyziak-Szafnicka, *Nadużycie prawa podmiotowego*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I: M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012, s. 876–933.

¹¹¹ Tak wspomniany już wyrok SN z dnia 28 grudnia 1979 r., sygn. III CRN 249/79.

Zakończenie

Podsumowując przeprowadzone rozważania, podkreślić należy, że lokalizacja pni pszczelich uwarunkowana jest przede wszystkim regulacjami prawa cywilnego, pozostając pod wpływem przepisów prawa publicznego jedynie w zakresie, w jakim poszczególne działania mają swe odzwierciedlenie w kontekście postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie.

Treść prawa własności (i innych ograniczonych praw rzeczowych, jak również uprawnień wynikających ze stosunków zobowiązaniowych, a także posiadania) uwzględnia uprawnienie do podejmowania przez właściciela (posiadacza, dzierżawcę, najemcę itp.) działań związanych z lokalizacją uli w obrębie swojej nieruchomości, o ile nie sprzeciwiają się temu odrębne przepisy. W ten sposób dochodzi do wzajemnego przenikania się norm prawa cywilnego i prawa publicznego w zakresie oceny dopuszczalności lokalizowania pni pszczelich na terenach miejskich.

Jak wskazano w pierwszej części opracowania, wykładnia funkcjonalna i celowościowa norm ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie w kontekście przepisów ustawy o chowie i hodowli zwierząt gospodarskich pozwala uznać pszczołę miodną za gatunek, wobec którego możliwe są wyłączenia spod zakazu chowu i hodowli na terenach wyłączonych z produkcji rolnej. Stanowisko to potwierdza także praktyka przyjmowania nowych regulaminów, w których takie dozwoleń zostały sformułowane. Praktyka – co należy podkreślić – nie budzi także wątpliwości organów dokonujących nadzoru weryfikacyjnego względem tak ukształtowanej treści regulaminu jako aktu prawa miejscowego. Jednocześnie nie można nie dostrzec, że prawo publiczne nie wprowadza wystarczającej ochrony osób odczuwających uzasadniony (lub nie) lęk przed użądleniem przez pszczoły.

W przypadku zgodnej z prawem lokalizacji pasieki środków ich ochrony prawnej należy więc poszukiwać w regulacjach prawa sąsiedzkiego, wprowadzających kryteria przeciętnej miary i stosunków sąsiedzkich jako kluczowych dla oceny, czy działalność związana z hodowlą pszczół stanowi *in casu* postać niedozwolonych immisji. Pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie otwiera drogę do realizacji szeregu roszczeń cywilnoprawnych, finalnie mogących doprowadzić do likwidacji pasieki. Ryzyko takie powstaje zwłaszcza na terenach miejskich w związku z faktem, że hodowla pszczół na obszarach zurbanizowanych może stanowić przekroczenie przeciętnej miary w stosunkach sąsiedzkich.

Wobec tego warto promować informacje o pszczołach, związane zarówno z funkcjami, jakie pełnią one w ekosystemach, jak i z ich oddziaływaniem społecznym, tak by zmniejszyć lęk przed użądleniem i umożliwić ustawiczny rozwój trendu, jakim jest pszczelarstwo miejskie, zwłaszcza w jego walorze środowiskowo-edukacyjnym.

Literatura

- Agopszowicz A., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 czerwca 1983 r., III CRN 100/83*, OSP 1985, nr 4.
- Balwicka-Szczyrba M., Kraszewski G., Sylwestrzak A., *Sąsiedztwo nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Bielecki L., *Koncepcja dóbr publicznych w prawie polskim. Studium administracyjno-prawne*, Kielce 2013.
- Bieré A., *Zarys prawa prywatnego. Część ogólna*, Warszawa 2002.
- Brzozowski A., Kocot W.J., Opalski W., *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- Buczek J., *Cywilnoprawna problematyka hodowli pszczół*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 2.
- Ciepla H., *Prawo cywilne – rzeczowe. Część druga. Vademecum dla kandydatów na aplikacje prawnicze oraz prawników przygotowujących się do egzaminów zawodowych*, Warszawa 2012.
- Domagała M., Haładyj A., Wrzosek S. (red.), *Encyklopedia prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio – actio negatoria)*, Warszawa 1969.
- Erechemla A., *Przykłady wykorzystania prawa miękkiego UE w ochronie środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2008, nr 3.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003.
- Gładyszowski J., *Mierniki dopuszczalnych zakłóceń sąsiedzkich na tle przepisu art. 144 k.c.*, „Nowe Prawo” 1975, nr 3.
- Gniewek E., *Granice prawa własności*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013.
- Gniewek E., *Ograniczenie dopuszczalnych immisji*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013.
- Gniewek E., *Roszczenie negatoryjne w stosunkach sąsiedzkich*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2013.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2016.
- Goettel M., *Zwierzęta jako źródło immisji*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.
- Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013.
- Golat R., *Posiadanie służebności – istota i skutki prawne*, „Nieruchomości” 2015, nr 10.
- Górecki J., Matusik G., *Komentarz do art. 659 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Gudowski J., *Komentarz do art. 710 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IV: J. Gudowski (red.), *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2017.
- Gudowski J., Rudnicka J., Rudnicki G., Rudnicki S., *Komentarz do art. 292 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: J. Gudowski (red.), *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016.
- Haładyj A., *Skarga na uchwałę podjętą przez organ gminy w świetle art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.

- Haładyj A., Trzewik J., „Strategiczne zasoby naturalne” jako dobra publiczne, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Toruń 2014.
- Hofmański B., *Kwalifikacja prawnorzeczowa roju pszczół i jego składników według kodeksu cywilnego*, „Nowe Prawo” 1989, nr 6–7.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Katner W., *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982.
- Katner W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1985 r., sygn. II CR 149/85*, „Nowe Prawo” 1988, nr 10–12.
- Katner W., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1992 r., I CRN 188/92*, „Palestra” 1994, nr 3–4.
- Katner W., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. IV CZ 29/02*, OSP 2003, nr 4.
- Kawalko A., Witczak H., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
- Lackorowski B., *Komentarz do art. 344 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Łukasiewicz J.M., *Ochrona posiadania*, [w:] J.M. Łukasiewicz (red.), *Instytucje prawa rzeczowego. Repetytorium*, Warszawa 2016.
- Nazar M., *Normatywna dereifikacja zwierząt*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Prawna ochrona zwierząt*, Lublin 2002.
- Majewski J., *Wybrane czynniki determinujące wydajność miodową rodzin pszczelich w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, nr 4.
- Orlicki M., *Komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I: M. Gutowski (red.), *Komentarz do art. 1–449¹¹*, Warszawa 2016.
- Pyziak-Szafnicka M., *Nadużycie prawa podmiotowego*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I: M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Rudnicki S., Rudnicki G., Rudnicka J., *Komentarz do art. 140 Kodeksu cywilnego*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II: J. Gudowski (red.), *Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2016.
- Skowrońska-Bocian E., Warciński M., *Komentarz do art. 352 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2017.
- Supernat J., *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Sylwestrzak A., *Użytkowanie wieczyste. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2013.
- Szpunar A., *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 1962 r., sygn. III CR 66/62*, OSPiKA 1964, nr 10.
- Szydło W., *Komentarz do art. 140 Kodeksu cywilnego*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Warciński M., *Shużebności gruntowe według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013.
- Wasilkowski J., *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972.
- Wilk A., *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Warszawa 2016.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.

Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 64 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Zbiegień-Turzańska A., *Komentarz do art. 144 Kodeksu cywilnego*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017.

Summary

The location of bee trunks on the background of the regulation of administrative and civil law

Key words: the rules of the maintaining of cleanliness and order in Commune, trunks (hives), location of bee trunks, bees in the neighborhood relations.

The purpose of this study is to present a legal regulation relating to the location of bee trunks based on the regulations of the maintenance of cleanliness and order in the municipality and in the context of neighboring relations. We ask the question about the principles of acceptability of the location of urban bee-stubs in the urban areas and the thesis on the admissibility of such location, taking into account the criteria related not only directly to the requirements of art. 4 Law on the maintenance of cleanliness and order in municipalities, but also criteria derived from civil law. There is no doubt that beekeeping, apart from the above-mentioned quantifiable ecosystem benefits, may entail risks to the health and life of people, especially those affected by bee venom and as a source of such danger, and shall be considered immiscible within the meaning of the provisions of the neighborhood law.

Elżbieta Zębek, Małgorzata Szwejkowska

The Faculty of Law and Administration
University of Warmia and Mazury in Olsztyn

Wojciech Truszkowski

The Faculty of Environmental Management and Agriculture
University of Warmia and Mazury in Olsztyn

Food safety systems and criminal law provisions in Poland in compliance with EU law

Introduction

The development of civilization and growing world population has dramatically increased food demand. In addition, food mass production increasingly based on processing and modification often lacks appropriate nutrients. Suitable regulation is therefore required to ensure food quality and safety irrespective of place or processing method. Here, European Commission Regulation (EC) No. 178/2002¹ was enacted to ensure food quality and safety throughout the European Union (EU). This first established general rules and requirements in food legislation, and then constituted early warning and emergency systems. These included the European Food Safety Authority (EFSA), the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) and the Hazard Analysis and Critical Control Point assessment (HACCP).

Article 7 of Regulation 178/2002 covers all general purposes in the food law, including; (1) ensuring consumer health and life safety, (2) protecting community interest by fair food trading, (3) consideration of animal health, welfare and living conditions and (4) ensuring the health of plants and the natural environment. Provisions interwoven in the law's basic aims also cover risk analysis, precautionary principles, consumer interest protection and transparency. Here, Article 5 protects health care, living standards, consumer interest and efficient internal EU marketing by legislating criminal

¹ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (Official Journal of the EU from 01/02/2002 No. L31/1).

sanctions for illegal activities in food production and trade. The provisions of this regulation were implemented in Polish legislation in the Act of 2006 on Food and Nutrition Safety². This paper analyzes food safety systems, threats and penal instruments in Poland and the EU. In this paper the science method was analysis of the literature of subject and Polish and EU legislations, systems in the range of food safety.

Threats and the state of food in Poland and EU

Pollutants and impurities constitute the main threats to food safety. The Polish 2006 Act on food and nutritional safety defines pollutants as environmental contaminants unintentionally added to food which are retained during all stages of manufacturing and production, transportation and storage. Food pollutants also include biological contaminants, excrescences and vermin and their residues. This expands on the EC Regulation 178/2002 definition of food pollution as potential or existing threat. Food threats consist biological, chemical and physical factors in food and fodder causing impaired human health. These factors include fats, oils, remnants of medicines and pesticides, parasites, viruses, bacterial toxins, acids, alkali, dioxins, heavy metals and radioactive substances. Increased threats to human health and life also come from rapid societal changes in consumption models and food production, including increasing processed food. Contaminated food remains a major cause of human illness; especially witnessed in poisoning, allergy and parasitic and enzootic infectious disease³.

The Global Food Security Index (GFSI) was launched by the Economic Intelligence Unit (EIU) in 2012 and has since been adopted by 109 countries. This is an essential instrument in assessing food safety, in Europe and globally, and its categories and indicators were chosen by EIU expert analysis and specialist food safety panel consultation. Data formulating these choices came from the UN, IMF, WHO, FAO, and the World Bank.

The GFSI has three thematic categories:

- 1) price attainability: denoting consumer ability to purchase food products,
- 2) food access: assessing the food supply state in a given country,
- 3) quality and safety: covering food diversity, sustenance and safety.

The 2015 European food safety assessment placed the following countries in descending order of excellence: Ireland, Austria, the Netherlands,

² Act of 2006 on Food and Nutrition Safety (Official Journal from 2017, pos. 149).

³ M. Wiśniewska, *The procedure and instructions of institutional HACCP system with record forms*, ODDK, Gdańsk 2004.

Switzerland, Germany and France. Poland made 28th place on 74.2%. Since its 2012 inception, GFSI increase is especially evident in Ireland, Poland and Greece (Table 1)⁴.

Table 1
The Global Food Security Index (GFSI) in European countries in 2015

Position/country	GFSI	Position/country	GFSI
3 rd Ireland	85.4	18 th Belgium	79.5
4 th Austria	85.1	19 th Spain	78.9
5 th Netherlands	85.0	22 nd Italy	77.0
6 th Switzerland	84.4	25 th Czech Republic	74.9
8 th Germany	83.9	28 th Poland	74.2
9 th France	83.8	29 th Greece	73.5
12 th Sweden	82.9	31 st Hungary	71.4
16 th Portugal	80.5	32 nd Slovakia	70.7

In Poland are three food and fodder safety inspections:

1. The State Sanitary Inspection; controlling adherence to regulations covering hygiene and health requirements in production, transport, storage and food sale, and also conditions to be observed in mass catering (Act of 1985 on the State Sanitary Inspection⁵).

2. Veterinary Inspection; supervising the safety of animal origin products (Act of 2004 on the Veterinary Inspection⁶).

3. Main Inspectorate for Plant Health and Seed Inspection; ensuring creation, preservation and observance of safety standards in exported plant-origin food (Act of 2003 on plant protection⁷).

Food quality control assessment is based on organoleptic features, physico-chemical parameters and product composition registered in the producer's declaration. These must comply with community and domestic regulatory requirements. Annual gastronomic testing in 2013 assessed the quality of 5,027 foods and 1,908 raw material supplies. Poor quality was established in 594 foods (11.8%) and 113 raw material supplies (5.9%); thus exceeding 2012 values by a few percent. The causes of stated product irregularities were as follows: (1) improper technological processes, (2) poor quality raw

⁴ Global Food Security Index, *Country ranking 2015*, <www.foodsecurityindex.eiu.com> (accessed: 28 September 2015).

⁵ Act of 1985 on the State Sanitary Inspection (Official Journal from 2015, pos. 1412 with changes).

⁶ Act of 2004 on the Veterinary Inspection (Official Journal from 2015, pos. 1482 with changes).

⁷ Act of 2003 on plant protection (Official Journal from 2016, pos. 2041).

materials, (3) substitution of cheaper raw materials, (4) additives not complying with strict regulations, (5) incorrect storage of raw materials and final products and (6) intentional distortion of food product quality⁸.

Food safety systems

Regulation EC No. 178/2002⁹ determined general food safety requirements; so that strict compliance would prevent dangerous foods release on the market. Its provisions defined perilous food as those harmful to health and therefore unsuitable for human consumption. Poland and other EU countries adopted the following essential food security systems (Poland's Food and Nutrition Safety Act; Article 3 Points 41 and 42):

- 1) Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP)
- 2) Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF).

HACCP was implemented in Denmark as Danish Standard 3027 2nd edition in Romania as the Food Safety Management SSC 22,000 System and it was also adopted in Turkey and Bulgaria as OLP¹⁰. This early warning system is particularly important in legal enforcement of quality control during food production. It legislates proceedings for food safety by identifying and estimating; (1) the extent of threats to food health under "a threat scale", (2) threat risks throughout food production and trading and (3) it determines methods to reduce and eliminate threats and to restore appropriate safe food-handling strategies¹¹. Table 2 herein lists the system's seven principles; from threat analysis to effective elimination¹².

⁸ UKOK, 2014, Report of Trading Standards Inspection in 2013, Warsaw, p. 36–40.

⁹ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety (Official Journal of the EU from 01/02/2002 No. L31/1).

¹⁰ I. Sheps, *ISO 22000: The New International Standard on Food Safety – A Comparison to HACCP (Danish Standard DS 3027, 2. edition)*, "Journal of Environmental Protection and Ecology" 2007, no. 8(4), p. 940–949; E. Condrea, G. Constantinescu, A.C. Stanciu, M. Constandache, *Particularities of FSSC 22000 – Food Safety Management System*, "Journal of Environmental Protection and Ecology" 2015, no. 16(1), p. 274–279; N. Altug, O. Cetin, *Consumer perception about food safety: an empirical investigation*, "Journal of Environmental Protection and Ecology" 2007, no. 8(3), p. 671–678; B. Ulusoy, N. Colakoglu, *A survey on determination of HACCP knowledge of food handlers in Istanbul food businesses*, "Acta Alimentaria" 2015, no. 44(3), p. 342–348; P. Mishev, E. Valcheva, "Acta Alimentaria" 2005, no. 27(3), p. 299–308; A. Daraba, A.F. Mendoca, C. Vizireanu, E. Botez, *Management of critical control points in catering units*, "Journal of Environmental Protection and Ecology" 2010, no. 11(4), p. 1516–1528.

¹¹ E. Wiśniewska, M. Malinowska, *Food quality management*, Difin, Warsaw 2010, p. 223–228.

¹² Recommended International Code of Practice – General Principles of Food Hygiene, 2003, CAC/RCP 1 – 1969, vol. 1A, Rev. 4, Codex Alimentarius Commission FAO/WHO, Rome 2003, Annex: Guidelines for the Application of the HACCP System, CAC/RCP 1 – 1969, Rev. 4, 22–23.

Table 2

Principles of the HACCP system

Principle 1	conducting analysis of threats
Principle 2	determining Critical Checkpoints – CCP
Principle 3	determining the value of critical limits
Principle 4	establishing monitoring systems of parameters in CCP
Principle 5	establishing correcting action which should be taken in the situation when monitoring shows that given CCP is not under control
Principle 6	developing verification procedures to confirm that HACCP system is acting effectively
Principle 7	establishing documentation containing all procedures and records adequate for principles mentioned and applying them

Poland has instituted Good Manufacturing Practice (GMP) and Good Hygiene Practice (GHP) to further ensure food safety. Here, GMP determines procedures which must be taken and conditions which must be fulfilled for food safety, and this is closely allied with GHP which enforces principles determined in EC Regulation 852/2004 for staff hygiene and determines requisite sanitary food-manufacture infrastructure. The following EC regulations have been enacted for animal origin products; (1) Reg. 853/2004 defines hygiene requirements for animal origin food; (2) No. 854/2004 legislates auditing of these foods and (3) No. 882/2004 establishes checks for food and fodder legal requirements and controls for animal health and welfare.

The RASFF is designed to eliminate threat sources potentially hazardous to health. It defines proceedings for food auditing and safety margins under Regulation 178/2002 articles 50–52, and it requires collection and transmission of information on animal feed capable of threatening consumer health. The RASFF in Poland is overseen by the Chief Health Inspector (CHI) appointed under the 2006 Food and Nutrition Safety Act and Regulations. The CHI is the national RASFF contact who reports dangerous food and feed in Poland to the EC.

Food produced and marketed in Poland must meet EC Regulations and European Union directives and also comply with Article 3 Section 2 of the national 2006 Food and Nutrition Act. This legislates that only food products which satisfy the food law can be marketed and traded in Poland¹³. Where there is justified suspicion that a home-produced or imported food threatens human health or life, the appropriate food audit authority will demand confirmation from the trader that health requirements are met within a specified period of time. For imported food, Article 6 of this Act legislates that

¹³ A. Szymecka-Wesołowska, *Food and Nutrition Safety*, Lex a Wolters Kluwer business, Warsaw 2013, p. 213–218.

relevant health documentation must be issued by competent authorities in the country of origin.

Voluntary systems which increase controls for products released on the market now supplement the legal requirements. Systems for improved food quality and safety have been introduced by independent consumer organizations (ICO's) and industry. Here, ICO's aim to protect human and animal welfare and industries act to protect profit. While ISO 22,000 International Norm is the most popular voluntary system of food safety and quality supervision, the Safe Quality Food Institute has drawn up its own agenda. Typical industry protectors include the British Retail Consortium, with their applied hypermarket standards, and the Global Red Meat Standards association¹⁴.

Criminal law food protection

While food safety laws and regulations primarily protect human health and life, they also protect consumer rights and economic ventures¹⁵. In addition, EU Regulation No. 178/2002 Art. 17 Sec. 2 confers disciplinary sanctions on contravened food safety, and, all EU member countries are obliged to determine principles for punitive measures and criminal penalties for infringements to food and fodder laws. Established measures and penalties are to be proportional to the extent of infringement and also to act as effective deterrents.

Poland has adopted EC Regulation 178/2002 procedures for adequate food safety and health, and supervises hygienic handling of food and all materials and products in contact with food. In addition, essential food auditing is conducted under the 2006 Food and Nutrition Safety Act and its provisions. Figure 1 herein highlights that Poland also complies with EC stringent sanction expectations by penalizing all infringements in food safety under Articles 96–99 of the 2006 Act. Actions subject to criminal liability include infringements against all stated and implied safety principles, and especially embrace criminal intent and reckless, lax and negligent behaviour in the commission of all food production and trade procedures.

¹⁴ L.D. Mensah, D. Julien, *Implementation of food safety management systems in the UK*, "Food Control" 2011, no. 22 (8), p. 1216–1225.

¹⁵ J. Bińkowski, *The legal aspects of production and food trade on small scale in European countries. The legislation analysis, examples of legal solutions in the member's countries*, Warsaw 2014, p. 328–332.

Food and Nutrition Safety Crimes		
Law Number	Description in the Act	Penalty threat
Article 96 sec. 1	Intentional producing or introducing universally eaten foodstuffs that harm people's health or life	(1) fine in daily wages (substantially, the fine cannot exceed approximately 257,000 Euro), or (2) voluntary work or deduction from salary for up to 2 years, or (3) imprisonment for up to 2 years
Article 96 sec. 2	Intentional producing or introducing special purpose foods, dietary supplements or new foods harmful to people's health or life	(1) fine in daily wages (substantially the fine cannot exceed approximately 257,000 Euro), or (2) voluntary work or deduction from salary for up to 2 years, or (3) imprisonment for up to 3 years
Article 96 sec. 3	If the perpetrator makes a permanent source of revenue from intentional acts (under points 1 and 2), or a permanent source of revenue from valuable foodstuffs which exceeds 47,000 Euro during the act	imprisonment from 6 months to 5 years
Article 96 sec. 4	Unintentional commission of a crime under points 1 and 2.	(1) fine in daily wages (substantially the fine cannot exceed approximately 257,000 Euro), or (2) voluntary work or deduction from salary of 10–25 % net remuneration each month, or (3) imprisonment up to one year
Article 97 sec. 1	Intentional production or introduction of spoiled or distorted quality food to the market	(1) fine in daily wages (substantially the fine cannot exceed approximately 257,000 Euro), or (2) voluntary work or deduction from salary of 10–25 % net remuneration each month, or (3) imprisonment up to one year
Article 97 sec. 2	The same action in point 5, but committed on food with considerable value, (exceeding 47,000 Euro during the act)	imprisonment from 6 months to 3 years
Article 98 sec. 1	Managing food sales from a distance without submitting compulsory registration to the competent authorities	(1) voluntary work or deduction from salary of 10–25 % net remuneration each month for up to 2 years, or (2) imprisonment up to 1 year
Article 98 sec. 2	If the perpetrator of the crime in point 7 made a permanent source of revenue, or committed an offence with food of considerable value (exceeding 47,000 Euro during the act)	imprisonment from 6 months to 3 years
Article 99 sec. 1 point 1–6	Each irregularity in marketing genetically modified food (for example; without the required permission for dealing or incorrect tagging)	(1) fine in daily wages (substantially the fine cannot exceed approximately 257,000 Euro), or (2) voluntary work or deduction from salary of 10–25 % net remuneration each month for up to 2 years, or (3) imprisonment up to 2 years
Article 99 sec. 2	Marketing new food without obtaining the permit in article 7 Regulation 258/97 or inappropriately tagging new food as required by article 8 of this regulation.	(1) fine in daily wages for up to 2 years (substantially the fine cannot exceed approximately 257,000 Euro), or (2) voluntary work or deduction from salary of 10–25 % net remuneration each month or penalty of imprisonment up to 2 (3) imprisonment up to one year

Figure 1. Crimes contravening Food and Nutrition Safety Act

Conclusions

1. European Commission Regulation (EC) No. 178/2002 and its provisions were implemented to ensure food safety in the European Union (EU). Poland was amongst the countries who adopted this regulation which established general rules and requirements of food laws under the EC constituted European Food Safety Authority (EFSA).

2. Essential early warning in animal, and ultimately human, food safety was provided by The Rapid Alert System for Food and Feed and threat analysis and harm minimization was regulated by the Hazard Analysis and Critical Control Points system. These interventions, together with Good Manufacturing Practice and Good Hygiene Practice, were initiated to protect EU populations from dangerous practices and unhealthy food.

3. The legal protection of food safety is provided by the original EC Regulation 178/2002 and the national 2006 Food and Nutrition Safety Act and its provisions. Criminal sanctions were thus created for all contraventions of established food production, handling and trading safety which pose a threat to human health and life (for details see Fig. 1). The application of these sanctions, especially against intentional profit-driven, intentional as well as reckless or negligent behaviour, meets social expectations.

4. Finally, the implementation of all legally binding rules for safe food production and trade and the sanctions against illegalities have vastly improved food safety throughout Europe. One proof of the effectiveness of this European, is that the Global Food Security Index increased between 2012 and 2015 in Poland, Ireland and Greece in 2014.

References

- Altug N., Cetin O., *Consumer perception about food safety: an empirical investigation*, "Journal of Environmental Protection and Ecology" 2007, no. 8(3), p. 671–678.
- Bińkowski J., *The legal aspects of production and food trade on small scale in European countries. The legislation analysis, examples of legal solutions in the member's countries*, Warsaw 2014.
- Condrea E., Constantinescu G., Stanciu A.C., Constandache M., *Particularities of FSSC 22000 – Food Safety Management System*, "Journal of Environmental Protection and Ecology" 2015, no. 16(1), p. 274–279.
- Daraba A., Mendoca A.F., Vizireanu C., Botez E., *Management of critical control points in catering units*, "Journal of Environmental Protection and Ecology" 2010, no. 11(4), p. 1516–1528.
- Global Food Security Index in 2015, *Country ranking*, available at <www.foodsecurityindex.eiu.com> (accessed: Sept 28, 2015).
- Mensah L.D., Julien D., *Implementation of food safety management systems in the UK*, "Food Control" 2011, no. 22 (8), p. 1216–1225.

- Mishev P., Valcheva E., *Origin-labeled Products – Food Quality and Food Safety in Bulgaria*, “Acta Alimentaria” 2005, no. 27(3), p. 299–308.
- Recommended International Code of Practice – General Principles of Food Hygiene (2003): CAC/RCP 1 – 1969, vol. 1A, Rev. 4, Codex Alimentarius Commission FAO/WHO, Rome 2003, Annex: Guidelines for the Application of the HACCP System, CAC/RCP 1 – 1969, Rev. 4: 22–23.
- Sheps I., *ISO 22000: The New International Standard on Food Safety – A Comparison to HACCP (Danish Standard DS 3027, 2. edition)*, “Journal of Environmental Protection and Ecology” 2007, no. 8(4), p. 940–949.
- Szymecka-Wesołowska A., *Food and Nutrition Safety*, Lex a Wolters Kluwer business, Warsaw 2013.
- UKOK, *Report of Trading Standards Inspection in 2013*. Warsaw 2014.
- Ulusoy B., Colakoglu N., *A survey on determination of HACCP knowledge of food handlers in Istanbul food businesses*, “Acta Alimentaria” 2015, no. 44(3), p. 342–348.
- Wiśniewska M., *The procedure and instructions of institutional HACCP system with record forms*, ODDK, Gdańsk 2004.
- Wiśniewska M., Malinowska E., *Food quality management*, Difin, Warsaw 2010.

Summary

Key words: food safety, HACCP and RASFF systems, Global Food Security Index

European Commission Regulation (EC) No 178/2002 was implemented to ensure food safety in all European Union countries. Its provisions established rules for general production and procedures for food safety. This was followed by the appointment of the European Food Safety Authority and also emergency and threat systems including the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) and the Hazard Analysis and Critical Control Points intervention (HACCP). Poland immediately adopted these procedures and also the later 2004 Regulations for Good Hygiene Practice and Good Manufacturing Practice. All these provisions then became law in Poland through its 2006 implemented Act on Food and Nutrition Safety. Criminal sanctions were also imposed for illegal activities in food production and manufacture. As a result of these operations at the European Union level, assessment of food safety via the Global Food Security Index increased between 2012 and 2015, especially in Poland, Ireland and Greece.

Dominika Wetoszka

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni

Przejawy *actio in rem* a odpowiedzialność ze statku w polskim prawie morskim

Uwagi ogólne

Wyraz „*actio*” miał w prawie rzymskim dwa znaczenia: 1) formalne – jako powództwo (skarga, akcja), która otwierała proces oraz 2) materialne – jako roszczenie (uprawnienie, prawo) dochodzone przed sądem. W starożytnym Rzymie nie można było za pomocą jednej *actio* (powództwa, skargi) dochodzić każdego prawa. Z tego też względu wyróżniano podział na *actio in personam* i *actio in rem*. Pierwsze z nich służyły do dochodzenia wierzytelności¹. Natomiast *actio in rem* była instytucją prawa procesowego, powództwem rzeczowym służącym ochronie władztwa nad rzeczami. Według Gaiusa „skargą *in rem* jest ta, gdy albo twierdzimy, że rzecz materialna jest naszą, albo że przysługuje nam jakieś prawo...”².

Zdaniem Marka Kuryłowicza „władztwo prawne wyrażało się w tzw. prawach rzeczowych, do których należały własność oraz prawa na rzeczy cudzej (tzw. *iura in re aliena*), zwane dzisiaj ograniczonymi prawami rzeczowymi. Należały do nich w prawie rzymskim służebności, prawo zastawu, emfiteuza (dzierżawa wieczysta) oraz *superficies* (prawo zabudowy). Wszystkie prawa rzeczowe były prawami podmiotowymi o charakterze bezwzględnym, tzn. były skuteczne wobec każdego (*erga omnes*), kto by takie prawo naruszył. Stosunki prawnorzeczowe objęte były ochroną procesową, realizowaną za pomocą *actiones in rem*”³.

* Niniejsze opracowanie stanowi fragment rozprawy doktorskiej pt. „*Actio in rem*” a ograniczenie odpowiedzialności w prawie morskim, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ W. Bojarski, *Prawo rzymskie*, TNOiK, Toruń 1999, s. 66.

² Gaius, *Instytucje* IV, 3: *Inrem actio est, cum aut corporalem rem intendimus nostram esse, aut ius aliquod nobis competere...*, [w:] W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1992, s. 243.

³ M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 207.

Zwraca się uwagę, iż z jednej strony *actio in rem* służyło ochronie władztwa nad rzeczami, z drugiej zaś podważało prawo innego podmiotu do tej rzeczy. Natomiast *actio in personam* miała na celu ochronę zobowiązań. Zdaniem Władysława Rozwadowskiego „*actio in rem* nie oznaczała bynajmniej, że wnosilo się ją »przeciwko rzeczy«. Pozwanym w procesie rzymskim był zawsze określony podmiot prawa. Był on biernie legitymowany tylko ze względu na prawo powoda do rzeczy, *ius in re*. Korelatem uprawnienia stanowiącego treść prawa podmiotowego jest określony obowiązek drugiego podmiotu. Przy prawach podmiotowych bezwzględnych obowiązek ten dotyczy wszystkich i dlatego możemy powiedzieć, że prawa rzeczowe są skuteczne *erga omnes*. Ów obowiązek z reguły nie polega na działaniu pozytywnym, lecz na powstrzymaniu się od działań wobec rzeczy, nad którą podmiot uprawniony ma określone władztwo prawne np. prawo własności”⁴.

W ocenie Witolda Wołodkiewicza „wyrok zapadły w postępowaniu *in rem* nie mógł być egzekwowany przez przymusowe wydanie rzeczy właścicielowi. Jeżeli przegrywający nie chciał wydać dobrowolnie rzeczy, mógł podlegać jedynie egzekucji na osobie lub na całym majątku. Nie powodowało to jednak odzyskania rzeczy przez właściciela. Jeżeli pozwany po wydaniu wyroku wstępnego (*praeiudicium*) nie restytuował dobrowolnie rzeczy, zapadał wyrok na zapłacenie równowartości rzeczy w pieniądzach”⁵.

Romaniści wskazują, iż powództwa rzeczowe (*actiones in rem*) służyły ochronie praw podmiotowych bezwzględnych, czyli prawa własności i ograniczonych praw rzeczowych. Zatem były kierowane przeciwko wszystkim podmiotom naruszającym cudze prawo do rzeczy⁶.

Analiza źródeł *actio in rem* wskazuje na jej rzymskie pochodzenie, a także podwójne, materialno-formalne znaczenie. Ta stosowana w starożytnym Rzymie oraz na podbitych przez niego terytoriach instytucja początkowo zawsze kierowana była przeciwko osobie fizycznej. Zaobserwować można w dalszej kolejności jej przejęcie przez prawo anglosaskie, które tę instytucję udoskonalilo i stosuje do dnia dzisiejszego w postępowaniu o areszt statku i realizację roszczeń morskich, dając przykład rozwiązań międzynarodowym konwencjom z zakresu prawa morskiego.

Niniejsze opracowanie ma na celu wskazanie, iż w polskim prawie morskim występują instytucje noszące cechy *actio in rem* przeciwko statkowi morskiemu. Przykładowo: zastaw, hipoteka czy przywilej noszą cechy postępowania co do rzeczy i stanowią jednocześnie przejawy odpowiedzialności rzeczowej dłużnika z określonej rzeczy. Większość tych instytucji jest regulo-

⁴ W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie...*, s. 113.

⁵ W. Wołodkiewicz, *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?*, „Palestra” 2001, nr 3–4, [online] <<http://palestra.pl/old/index.php?go=artykul&id=1207>> (dostęp: 13.09.2017).

⁶ W. Bojarski, op. cit., s. 153.

wana zarówno przez prawo krajowe, jak i konwencje międzynarodowe, co ma związek z międzynarodowym charakterem żegluga morskiej.

Hipoteka morska

Jedną z instytucji, z którą należy wiązać *actio in rem*, jest hipoteka morska. Jak wynika z systematyki ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski⁷ (Dział II), hipoteka morska jest odmianą zastawu na statku, należąca do kategorii zabezpieczeń rzeczowych o charakterze akcesoryjnym w stosunku do wierzytelności, którą zabezpiecza. Kamil Zaradkiewicz wskazuje, iż „dawniejsza doktryna podejmowała próby uzasadnienia istoty zastawu jako »zobowiązania rzeczy« (*obligatio rei*)”⁸. Stanowisko to jest zbieżne ze stanowiskiem Fryderyka Zolla, którego zdaniem prawo zastawnicze polega na odpowiedzialności rzeczowej z przedmiotu zastawionego i daje wierzycielowi możliwość zaspokojenia się z przedmiotu tym prawem obciążonego⁹.

Według Jana Łopuskiego hipoteka morska jest powszechnie stosowanym i ważnym środkiem zabezpieczenia i służy głównie zabezpieczeniu kredytów udzielanych na zakup, budowę lub remont statków¹⁰. Zaletą stosowania hipoteki na statkach morskich jest fakt, że statek morski, mimo iż może zatonać lub ulec zniszczeniu, jest w miarę pewnym zabezpieczeniem z uwagi na możliwość zaspokojenia się z niego bez względu na osobę jego właściciela.

Hipoteka morska była już znana i praktykowana przed wiekami. Niestety sama konstrukcja tego zabezpieczenia ograniczała jego znaczenie społeczno-ekonomiczne. Ustanowienie bowiem hipoteki wiązało się z wydaniem statku wierzycielowi lub innej osobie, co z kolei prowadziło do uniemożliwienia korzystania ze statku przez dłużnika, a w konsekwencji do utraty przez niego możliwości zarobkowania. W tej sytuacji pojawiła się konkurencyjna instytucja zabezpieczenia – zastaw na statku morskim, który nie wiązał się z obowiązkiem wydania statku wierzycielowi. Zastaw ten powstawał poprzez dokonanie odpowiedniego wpisu w rejestrze przypominającym księgę wieczystą. Stąd też wziął się termin „hipoteka morska”¹¹. Prawo morskie systemu *common law* wykształciło swój własny typ zastawu na statku morskim,

⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 66 – dalej jako k.m.

⁸ K. Zaradkiewicz, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 1–449(1)*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 838.

⁹ F. Zoll, *Prawo cywilne. Prawa zastawnicze*, Kraków 1937, s. 8 i nast.; P. Machnikowski, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: T. Dybowski (red.), *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 22.

¹⁰ J. Łopuski, *Odpowiedzialność za szkodę w żegludze morskiej*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1969, s. 135–136.

¹¹ W. Adamczak, Z. Godecki, *Przywileje na statku i hipoteka morska*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1998, s. 16.

a mianowicie *morgecz* (ang. *mortgage*), o czym będzie mowa w dalszej kolejności.

Hipoteka morska jest więc ograniczonym prawem rzeczowym ciążącym na statku morskim lub na statku w budowie, normowanym głównie w Dziale II kodeksu morskiego, do którego w sprawach nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy prawa cywilnego materialnego i procesowego (art. 76 § 1 k.m.).

Podmiot uprawniony, czyli morski wierzyciel hipoteczny, ma prawo do zaspokojenia oznaczonej wierzytelności pieniężnej z obciążonego statku w drodze jego sprzedaży egzekucyjnej. Wierzyciel może dochodzić zaspokojenia bez względu na to, kto stał się właścicielem statku. Oznacza to, że hipoteka morska obciąża statek, nie zaś podmiot, który stał się dłużnikiem¹². Wobec czego, podobnie jak zastaw, hipoteka morska „idzie” za statkiem. Nadto, celem zabezpieczenia tej samej wierzytelności można ustanowić hipotekę morską na więcej niż jednym statku należącym do dłużnika. Obciążone hipoteką morską mogą być zarówno statki w okresie ich eksploatacji, jak i będące w budowie. W przypadku tych pierwszych możliwość ich obciążenia hipoteką dotyczy jedynie statków wpisanych do rejestru okrętowego prowadzonego przez izbę morską właściwą dla portu macierzystego.

Wojciech Adamczak stoi na stanowisku, że „celem rejestru okrętowego jest między innymi osiągnięcie takiej sytuacji, w której prawa w nim ujawnione byłyby zgodne z rzeczywistym stanem prawnym statku”. W ocenie tego autora nie jest to do końca możliwe, wobec czego ustawodawca wprowadził stosowne domniemania prawne. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece¹³, prawo w rejestrze okrętowym jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym, natomiast prawo z niego wykreślone nie istnieje. Domniemanie zaś istnienia hipoteki morskiej, wynikające z jej wpisu w rejestrze okrętowym, obejmuje w kwestii odpowiedzialności ze statku także wierzytelność zabezpieczoną przez tę hipotekę¹⁴. Powyższe wskazuje, iż statek ponosi odpowiedzialność za wierzytelność zabezpieczoną przez tę hipotekę. Nawiązując zatem do przywołanej koncepcji F. Zolla, mamy do czynienia z odpowiedzialnością rzeczową statku jako przedmiotu zastawu hipotecznego.

Hipoteka morska ciążąca na statku nie pozbawia jego właściciela możliwości rozporządzania nim. Wynika to z odpowiedniego stosowania art. 72 u.k.w.h., a mianowicie niedopuszczalne byłoby zastrzeżenie, iż właściciel statku zobowiązuje się względem wierzyciela hipotecznego, że nie dokona zbycia lub obciążenia statku przed wygaśnięciem hipoteki.

Ustanowienie hipoteki może nastąpić w drodze umowy oraz przymusu ustawowego. Pierwszy sposób to umowa zawierana przez osobę, której wie-

¹² J. Młynarczyk, *Prawo morskie*, wyd. III, Gdańsk 2002, s. 314.

¹³ Dz.U. z 2016 r., poz. 790 – dalej jako u.k.w.h.

¹⁴ W. Adamczak, Z. Godecki, op. cit., s. 92–93.

rzeczność ma być w ten sposób zabezpieczona (to wierzyciel hipoteczny) z właścicielem statku będącym dłużnikiem osobistym tego wierzyciela. Zauważyć należy, iż armator statku nie jest uprawniony do ustanowienia hipoteki. Wynika to z brzmienia art. 7 k.m. w zw. z art. 140 ustawy z dnia 23 lutego 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁵, bowiem armatorem jest osoba, która uprawia żeglugę we własnym imieniu statkiem morskim własnym lub cudzym. W powyższym nie zawiera się uprawnienie dla armatora z art. 140 k.c. do rozporządzania rzeczą, lecz tylko do korzystania z niej z możliwością pobierania z niej pożytków. Drugą możliwością jest uzyskanie przez wierzyciela hipoteki morskiej na statku dłużnika przez wpis w rejestrze okrętowym na podstawie tytułu wykonawczego określonego w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym. Jest to hipoteka morska przymusowa.

Przedmiotem hipoteki morskiej może być statek morski lub statek w budowie. Definicje statku morskiego oraz statku w budowie zawiera kodeks morski. W doktrynie za statek morski uważa się skomplikowane i niejednolite urządzenie pływające, które składa się z licznych elementów konstrukcyjnych i przedmiotów będących jego wyposażeniem. Jedne z nich uważane są za jego części składowe, inne zaś za przynależności¹⁶. W związku z tym istotne jest, iż na mocy art. 84 u.k.w.h. hipoteka morska obciąża cały statek wraz z przynależnościami i utrzymuje się na nim jako na całości aż do zupełnego wygaśnięcia wierzytelności, którą zabezpiecza.

W ocenie Zbigniewa Godeckiego statek może być także przedmiotem hipoteki morskiej łącznej. Wynika to właśnie z faktu, że hipoteka na statku obejmuje również jego przynależności będące rzeczami ruchomymi, na których mogą ciążyć odrębne prawa rzeczowe ograniczone. Nadto, z tego rodzaju szczególną hipoteką łączną mamy do czynienia w sytuacjach określonych w art. 85 i 86 u.k.w.h., bowiem w przypadkach wskazanych w tych przepisach hipoteka ciąży również na odłączonych częściach składowych statku i na rzeczach, które wskutek zbycia przestały być przynależnościami statku, dopóki pozostają na statku, chyba że zostały zbyte w granicach prawidłowej gospodarki, a umowa zbycia jest stwierdzona pismem z datą urzędowo poświadczoną. Nadto, zdaniem tego autora, strony mogą uregulować tę kwestię umownie poprzez zabezpieczenie wierzytelności na części ułamkowej jednego lub wielu statków stanowiących przedmioty własności jednej lub wielu osób¹⁷.

Statek morski, a także statek w budowie (wpisane do rejestru okrętowego) mogą być przedmiotem hipoteki morskiej przymusowej (art. 109–111¹ u.k.w.h.). Do powstania takiej hipoteki niezbędny jest wpis w rejestrze okrętowym. Hipoteka morska przymusowa jedynie wyjątkowo może zostać usta-

¹⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 459.

¹⁶ Ibidem, s. 95.

¹⁷ Z. Godecki, *Hipoteka morska łączna*, „Prawo Morskie”, t. I, PAN, Gdańsk 1986, s. 43.

nowiona jako hipoteka łączna. Granice dopuszczalności łącznego obciążenia kilku statków hipoteką morską łączną przymusową określa art. 111¹ u.k.w.h. w zw. z art. 76 § 1 k.m. Ustawa wprowadza dwa wyjątki od zasady niedopuszczalności wpisu hipoteki przymusowej jako hipoteki łącznej. Obciążenie statków hipoteką przymusową łączną jest dopuszczalne, jeżeli statki objęte wnioskiem o wpis są już obciążone inną hipoteką łączną albo stanowią własność dłużników solidarnych¹⁸.

Z brzmienia art. 79 § 1 k.m. wynika, iż hipoteka morska może obciążać także wierzitelności właściciela statku powstałe po ustanowieniu hipoteki z tytułu:

- 1) odszkodowania za uszkodzenie lub stratę statku, łącznie z odszkodowaniem ubezpieczeniowym;
- 2) wynagrodzenia za ratownictwo w zakresie, w jakim wyrównuje ono szkody w statku spowodowane ratownictwem;
- 3) udziału statku w awarii wspólnej;
- 4) opłat za najem lub dzierżawę statku.

W ramach zasady swobody umów strony mogą rozszerzyć zakres wierzitelności obciążonych hipoteką morską.

Hipoteka jest realizowana w postępowaniu egzekucyjnym. Zaspokojenie wierzyciela hipotecznego następuje bowiem wedle przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Do egzekucji ze statków morskich obciążonych hipoteką stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości, zaś egzekucja należy do komornika tego sądu, w którego okręgu znajduje się w chwili wszczęcia egzekucji statek obciążony hipoteką morską. Praktyka pokazuje, że powództwo wierzyciela hipotecznego o zaspokojenie ze statku często jest poprzedzone postępowaniem zabezpieczającym, w wyniku którego komornik może dokonać aresztu statku. W treści pozwu wierzyciel hipoteczny domaga się zezwolenia na zaspokojenie się z tego statku w sposób wynikający z treści realizowanej hipoteki. Istotne jest, jak trafnie zauważa J. Łopuski, że w postępowaniu o realizację hipoteki morskiej konieczne jest pozwanie właściciela statku, bowiem to on jest odpowiedzialny rzeczowo z tytułu hipoteki morskiej na tym statku nawet w przypadku, gdy dłużnikiem osobistym wierzyciela jest inna osoba. Również realizacja hipoteki dotyczy bezpośrednio właściciela statku, gdyż skutek egzekucji traci on prawo własności statku¹⁹.

Kodeks morski dopuszcza także możliwość postępowania bezegzekucyjnego. Rozwiązanie takie przypomina angielski *morgecz* i polega na przejęciu przez wierzyciela hipotecznego w posiadanie statku obciążonego hipoteką.

¹⁸ I. Zużewicz-Wiewiórska, komentarz do art. 76 k.m., uwaga 14 oraz komentarz do art. 78 k.m., uwaga 4, [w:] D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórska (red.), *Kodeks morski. Komentarz*, Lex 2012.

¹⁹ J. Łopuski, *Prawo morskie*, t. II/1, Bydgoszcz 1998, s. 156.

Nadto, upoważnia wierzyciela do oddania statku w posiadanie osobie trzeciej, wynajęcia lub wydzierżawienia, a nawet sprzedaży. Klauzula o przejęciu statku może być zawarta w umowie o ustanowieniu hipoteki morskiej między właścicielem statku a wierzycielem hipotecznym²⁰. Procedura ta wymaga jednak podjęcia określonych działań uregulowanych w art. 84–88 k.m.

Hipoteka, mimo iż jest prawem rzeczowym (ograniczonym), to jednak wynika ze stosunku obligacyjnego, a ściślej rzecz ujmując – z wierzytelności łączącej dłużnika z wierzycielem. Wszak hipoteka zabezpiecza wierzytelność na rzeczy cudzej, w tym przypadku na statku należącym do dłużnika, a sama wierzytelność jest konsekwencją zaciągnięcia zobowiązania.

Jak już to zostało wskazane, hipoteka może powstać w drodze umowy pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem, a także bez wiedzy i woli dłużnika. W takiej sytuacji podstawą wpisu do rejestru okrętowego będzie postanowienie sądu o zabezpieczeniu lub tytuł wykonawczy. Zatem samo postępowanie o ustanowienie hipoteki będzie postępowaniem wobec rzeczy. Wierzytelność wynika z zobowiązania pomiędzy osobami fizycznymi, prawnymi lub podmiotami, którym nadano osobowość prawną, natomiast postępowanie o ustanowienie hipoteki odbywa się już bez udziału dłużnika i jest kierowane wobec samej rzeczy. Tym samym można uznać je za przykład *actio in rem*.

Hipoteka typu *morgecz*

Hipoteka typu *morgecz* (z ang. *mortgage*) jest instytucją zabezpieczenia rzeczy w systemie *common law*. Wykształciła się ona z przeniesienia własności statku na wierzyciela dla zabezpieczenia wierzytelności, później zbliżyła się do znanej prawu kontynentalnemu hipoteki morskiej, zachowując jednak znaczne odrębności.

Ten typ hipoteki morskiej wprawdzie nie występuje w prawie polskim, jednakże warto zwrócić na niego uwagę z dwóch powodów. Po pierwsze, wynika on z międzynarodowej konwencji w sprawie zajęcia (aresztu) statków morskich podpisanej w Brukseli 10 maja 1952 r.²¹, której Polska jest stroną. Po drugie, Sąd Najwyższy rozważał to zagadnienie w kontekście możliwości zaliczenia *morgeczu* do wierzytelności uprzywilejowanych.

Polskie orzecznictwo stoi na stanowisku, że zastaw hipoteczny typu *morgecz* nie występuje w polskim prawie, nie jest nim bowiem ustawowy zastaw dotyczący wierzytelności uprzywilejowanych. Uzasadnienie orzeczenia SN z dnia 15 lipca 2010 r. wskazuje, iż „instytucja zastawu hipotecznego typu *mortgage* (hipoteka morska jest znacząco odmiennym zabezpieczeniem) nie

²⁰ J. Młynarczyk, op. cit., s. 317.

²¹ Dz.U. z 1976 r., nr 39, poz. 229.

występuje w polskim prawie, nie jest nim ustawowy zastaw dotyczący wierzytelności uprzywilejowanych. Stanowi ona specyficzną formę zabezpieczenia spłaty pożyczki, dającą pożyczkodawcy, stosownie do wiążącej umowy, określone w niej uprawnienie w stosunku do zajętej nieruchomości lub statku. Wprowadzenie jej do wykazu wierzytelności morskich w art. 1 Konwencji z 1952 r. wskazuje na zamiar zabezpieczenia przez zajęcie statku jedynie w odniesieniu do wierzytelności zabezpieczonych tego rodzaju zastawem, nie zaś ogólnie wszelkimi rodzajami zastawów zabezpieczających wierzytelności uprzywilejowane”²².

Zasadniczo *morgecz* oraz hipoteka morska są do siebie podobne, mianowicie obie są umowami mającymi na celu zabezpieczenie roszczeń poprzez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego na statku, a co za tym idzie – wykreowanie realnego prawa na statku, które będzie skuteczne wobec wszystkich (*erga omnes*). Obie instytucje mogą powstać zarówno w drodze umowy, jak i z mocy prawa. Istotne jest to, że przy ustanawianiu *morgeczu*, co do zasady, bez znaczenia jest osoba właściciela rzeczy, nie musi ona bowiem należeć do dłużnika. Zgodnie z brytyjskim *Merchant Shipping Act* (MSA) z 1995 r. wierzyciel posiadający *morgecz* nie jest właścicielem rzeczy i może nią dysponować wyłącznie w przypadku naruszenia umowy przez dłużnika i to jedynie celem zaspokojenia swojego roszczenia.

W literaturze spotyka się twierdzenie, że „umowie o ustanowienie *morgeczu* zazwyczaj towarzyszą postanowienia dodatkowe (*deed of convenents*), w których strony ustalają warunki spłaty, odsetki, ubezpieczenie oraz jakie działania stanowić będą naruszenia umowy. Głównymi obowiązkami przy *morgeczu* są: spłata zaciągniętego zobowiązania oraz zakaz podejmowania wszelkich działań prowadzących do obniżenia wartości rzeczy. Wierzyciel natomiast ma prawo: wejścia w posiadanie statku oraz jego sprzedaży. Jeżeli dłużnik nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z umowy, wówczas wierzyciel jest uprawniony do wszczęcia postępowania mającego na celu przyznanie mu pełnego prawa własności do rzeczy (*right of foreclosure*)”²³.

Podnieść należy, iż *morgecz* nie jest instytucją, która daje prawo całkowitego i nieograniczonego prawa do rozporządzania rzeczą, nie wiąże się bowiem ze sprzedażą rzeczy ani z przeniesieniem pełnych praw do niej. *Morgecz* stosowany w praktyce daje wierzycielowi prawo do fizycznego przejęcia statku w posiadanie z pominięciem postępowania i zgody dłużnika. Nadto, pozwala na swobodne dysponowanie statkiem na podstawie noty (*constructive notice*) wystosowanej przez wierzyciela do dłużnika o zamiarze wykonywania prawa własności²⁴.

²² Orzeczenie SN z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. akt IV CNP 6/10, Legalis 393933.

²³ D. Lost-Siemińska, K. Kochanowski, *Hipoteka morska typu morgecz*, „Namiary na Morze i Handel 2008, nr 12, s. 9–10, [online] <<http://www.mar-consult.com/images/raport.jpg>>.

²⁴ Ibidem.

Hipoteka typu *morgecz*, podobnie jak hipoteka morska, podlega wpisowi do rejestru okrętowego, natomiast organ rejestrowy wydaje certyfikat potwierdzający fakt obciążenia statku.

W prawie amerykańskim hipoteka morska może być dochodzona za pomocą *actio in rem* w postępowaniu przed sądami admiralicji. *Ship Mortgage Act* zapewnia wyłączną jurysdykcję *in rem* sądów federalnych w sprawach dotyczących zajęcia obciążonych statków. W sprawie *Thomas Barlum* Sąd Najwyższy stwierdził, że jeśli hipoteka jest uprzywilejowana zgodnie z definicją wynikającą z *Ship Mortgage Act*, jurysdykcja jest gwarantowana, w innym przypadku brak jest jurysdykcji. Statek może zostać sprzedany na polecenie sądu osobie spełniającej warunki do jego zakupu lub wierzycielowi hipotecznemu. Sądowa sprzedaż statku może być zasądzona w postępowaniu *in rem* w celu realizacji przywileju lub hipoteki uprzywilejowanej. Taka sprzedaż wyczerpuje wszystkie roszczenia, a sprzedany statek staje się wolny od przywilejów²⁵.

Konwencja o hipotekach morskich z 1967 r. celem ujednolicenia zrównała pod względem skutków prawnych hipotekę morską znaną prawu kontynentalnemu oraz anglosaski *mortgage*. Dlatego też w tekście konwencji używa się obu tych nazw. Nadto, celem konwencji jest międzynarodowe uznawanie hipotek i *morgeczów* ustanawianych i wpisanych do rejestru w jednym państwie, zgodnie z prawem tego państwa i zgodnie z postanowieniami tej konwencji²⁶. Jednakże konwencja z 1967 r. nie spotkała się ze zbyt dużym entuzjazmem wśród części państw-sygnatariuszy poprzedniej konwencji z 1926 r. i nie została ratyfikowana (m.in. przez Polskę), wobec czego dalej pozostaje rozróżnienie na hipotekę morską oraz *morgecz*, a także odmienne procedury realizacji obu tych instytucji.

Zastaw na statku

Obok ustanowienia hipoteki morskiej na statku, ustawodawca przewidział także możliwość obciążenia statku zastawem (art. 89 k.m.) i zastawem rejestrowym (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów²⁷). Jednakże możliwość ta jest skierowana jedynie do statków morskich nie wpisanych do rejestru okrętowego np. jachtów, kutrów rybackich.

²⁵ T.J. Schoenbaum, *Admiralty and Maritime Law*, 3rd ed., vol. 1, West Group, St. Paul 2001, s. 520–521.

²⁶ S. Matysik, *Prawo morskie. Zarys systemu*, t. I, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1971, s. 188.

²⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 297.

Zdaniem Z. Godeckiego „to kodeks cywilny, a nie kodeks morski przesądza o tym, że statek morski, jak każda inna rzecz ruchoma, może być przedmiotem zastawu w rozumieniu art. 306 k.c.”²⁸. Do ustanowienia zastawu na statku zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego o zastawie na rzeczach ruchomych oraz ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Z uwagi na fakt, iż instytucja zastawu została już omówiona, nie ma potrzeby ponownienia tych rozważań w odniesieniu do statku, tym bardziej że zastaw na statku jest w praktyce rzadziej stosowany niż hipoteka morska z uwagi na obowiązek wydania statku wierzycielowi (zastawnikowi). Rozwiązanie takie nie znajduje uzasadnienia w żegludze handlowej, bowiem mogłoby wyrządzić duże szkody w majątku obowiązanego. Obowiązek wydania statku oznacza niemożliwość uprawiania żeglugi, a tym samym zarabkowania i często spłaty długu. Zatem w praktyce żeglugowej metoda ta nie spełnia oczekiwań obrotu morskiego.

W mojej ocenie zastaw na statku z art. 306 k.c. ma znaczenie bardziej teoretyczne niż praktyczne, właśnie z uwagi na obowiązek wydania rzeczy obciążonej zastawem. Z tego też względu w praktyce morskiej zastosowanie może mieć zastaw rejestrowy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o zastawie rejestrowym, *a contrario* przedmiotem zastawu rejestrowego mogą być statki morskie oraz statki w budowie niemogące być przedmiotem hipoteki morskiej (*ergo* niepodlegającego wpisowi do rejestru okrętowego).

Ustanowienie zastawu rejestrowego na statku ma wymiar bardziej praktyczny niż ustanowienie zastawu „zwykłego”, bowiem na zasadzie art. 2 ust. 2 ustawy o zastawie rejestrowym można ustanowić zastaw z pozostawieniem tej rzeczy (statku) w posiadaniu zastawcy lub osoby trzeciej wskazanej w umowie o ustanowienie zastawu rejestrowego, jeżeli wyraziła na to zgodę. Do ustanowienia zastawu rejestrowego wymagane są: umowa o ustanowienie tego zastawu między osobą uprawnioną do rozporządzania przedmiotem zastawu a wierzycielem oraz wpis do rejestru zastawów.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ww. ustawy, wpisu dokonuje się na wniosek zastawnika lub zastawcy, chyba że przepis szczególny przewiduje wpis z urzędu. Do wniosku dołącza się umowę zastawniczą lub inny dokument stanowiący podstawę wpisu. Natomiast na zasadzie art. 36 ust. 2, 3 i 4 ustawy o zastawie rejestrowym, rejestr zastawów prowadzą wydziały gospodarcze sądów rejonowych. Sędem miejscowo właściwym dla dokonania wpisu jest sąd, w którego okręgu znajduje się miejsce zamieszkania (siedziba) zastawcy. Sąd, który dokonał wpisu zastawu rejestrowego do rejestru zastawów, pozostaje właściwy dla dokonania dalszych wpisów dotyczących tego zastawu.

²⁸ Z. Godecki, *Hipoteka morska – zastaw czy odrębne ograniczone prawo rzeczowe?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXII, s. 128.

Należy zwrócić uwagę na rozbieżność w kwestii trybu zaspokajania roszczeń ze statków obciążonych hipoteką morską i zastawem oraz zastawem rejestrowym. Egzekucja ze statków wpisanych do rejestru okrętowego na zasadzie art. 1014 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²⁹ odbywa się w oparciu o przepisy o egzekucji z nieruchomości stosowanych odpowiednio. Natomiast art. 312 k.c. przewiduje – podobnie art. 21 ustawy o zastawie rejestrowym – że zaspokojenie zastawnika z przedmiotu obciążonego zastawem następuje według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Zatem zaspokojenie zastawnika ze statku niewpisanego do rejestru okrętowego następuje w oparciu o art. 1021 k.p.c. według przepisów o egzekucji z ruchomości.

Jak już wyżej była mowa, zastaw rejestrowy może być z powodzeniem stosowany wobec jachtów, które z jednej strony przedstawiać mogą znaczną wartość majątkową, z drugiej zaś nie podlegają obowiązkowemu wpisowi do rejestru okrętowego. Niewątpliwie istotną kwestią dla dłużnika, jak już wyżej zostało wskazane, jest możliwość pozostawienia statku w użytkowaniu zastawcy lub innej osoby.

Przywilej morski

Instytucja przywileju morskiego znana była już w starożytności. W pierwotnym prawie rzymskim przywilej był zwykłym prawem pierwszeństwa, który przysługiwał określonym wierzycielom przy sprzedaży rzeczy dłużnika³⁰.

Przywileje są przykładem praw zastawniczych, obok hipoteki i zastawu. Zgodnie z treścią art. 90 § 1 i 2 k.m., wierzycielom, których wierzytelności są uprzywilejowane, przysługuje ustawowe prawo zastawu na statku morskim, bez względu na zmianę właściciela i dobrą wiarę jego nabywcy, a także pierwszeństwo przed wszystkimi innymi wierzycielami. Zatem przywilej jest prawem zastawniczym, które „idzie za rzeczą”, wobec czego jest on skuteczny *erga omnes*.

Jednocześnie należy zastanowić się, czy przywilej jest ograniczonym prawem rzeczowym ciążącym na statku. Wszak art. 244 § 1 k.c. określa katalog ograniczonych praw rzeczowych i nie wymienia w swej treści przywileju. Jednakże z art. 90 k.m. można wywnioskować, że przywilej został zakwalifikowany jako ustawowe prawo zastawu. Nie było więc potrzeby wprowadzenia przywileju jako odrębnego ograniczonego prawa rzeczowego, jako że jest on ustawowym prawem zastawu, a zastaw mieści się w katalogu art. 244

²⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1822.

³⁰ W. Adamczak, Z. Godecki, op. cit., s. 9.

§ 1 k.c. Co więcej, kodeks morski (uchwalony w 1961 r.) powstał wcześniej niż kodeks cywilny (1964). Argument ten przemawia na korzyść teorii o celowym pominięciu przywileju przez ustawodawcę w art. 244 § 1 k.c. Nie było bowiem potrzeby wprowadzania przywileju jako odrębnego ograniczonego prawa rzeczowego, gdyż przywilej jest ustawowym prawem zastawu, a zastaw mieści się w katalogu art. 244 § 1 k.c.³¹ Co więcej, jak zauważa Jerzy Młynarczyk, przywilej jest specyficzną instytucją prawa morskiego³² i nie występuje w stosunkach niezwiązanych z żeglugą morską.

Istotne jest wskazanie, że przywilej jest bardziej skuteczny od zastawu, ponieważ daje wierzycielowi uprawnienie do zaspokojenia się z obciążonej rzeczy bez względu na dobrą wiarę nabywcy statku. Nadto, zapewnia on ochronę określonym wierzytelnościom, choćby właściciel statku nie był osobie dłużnikiem. Prawo pierwszeństwa przywilejów polega więc na tym, że wierzytelności uprzywilejowane wyprzedzają wszystkie inne wierzytelności.

W przeciwieństwie do hipoteki morskiej przywileje powstają wyłącznie w drodze ustawy z chwilą powstania wierzytelności, którą zabezpieczają. Tym samym żadna umowa ani jakakolwiek inna czynność prawna pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem nie może stanowić podstawy powstania przywilejów. Cechą niewątpliwie odróżniającą przywileje od hipoteki jest niejawnosć, bowiem ich powstanie z mocy prawa wiąże się z brakiem obowiązku dokonania wpisu w rejestrze. Oznacza to trudności w określeniu, czy określony statek w danej chwili obciążony jest przywilejem, czy też nie. Tym samym przywileje z uwagi na przysługujące im prawo pierwszeństwa oraz niejawnosć stanowią pewne niebezpieczeństwo dla hipoteki morskiej w postaci zmniejszenia realności zabezpieczenia wierzytelności hipotecznej.

Jako prawo akcesoryjne w stosunku do wierzytelności, którą zabezpiecza, przywilej nie może istnieć bez tej wierzytelności i będzie dzielił jej los. Kluczowe znaczenie ma fakt, iż przywileje morskie obciążają jedynie określony katalog wierzytelności, związany ściśle z uprawianiem żeglugi morskiej. Przywilej stanowi zatem zabezpieczenie wierzytelności z cechą pierwszeństwa. Rodzaj wierzytelności determinuje bowiem pierwszeństwo jej zaspokojenia.

Artykuł 91 k.m. określa zamknięty katalog wierzytelności uprzywilejowanych, tożsamy z listą wynikającą z międzynarodowej konwencji o ujednoliciu niektórych zasad, odnoszących się do przywilejów i hipotek morskich, podpisanej w Brukseli dnia 10 kwietnia 1926 r.³³

Uprzywilejowane są wierzytelności z tytułu:

- należnych państwu kosztów sądowych, nie wyłączając kosztów egzekucji sądowej; wydatków poniesionych we wspólnym interesie wierzycieli na

³¹ D. Rydlichowska, *Przywilej morski a odpowiedzialność armatora majątkiem morskim*, „Studia Iuridica Torunensia” 2015, nr 17, s. 220.

³² J. Młynarczyk, op. cit., s. 319.

³³ Dz.U. z 1937 r., nr 33, poz. 260.

- zachowanie statku lub w celu sprzedaży statku i podziału uzyskanej ceny; opłat tonażowych, latarniowych lub portowych oraz innych opłat i świadczeń publicznych tego rodzaju; opłat pilotowych oraz kosztów nadzoru i zachowania statku powstałych od chwili jego wejścia do ostatniego portu;
- umów o pracę na statku zawartych z kapitanem, innymi członkami załogi i osobami zatrudnionymi w obsłudze statku;
 - wynagrodzenia za ratownictwo oraz udziału statku w awarii wspólnej;
 - wynagrodzenia szkody wyrządzonej zderzeniem statków lub innymi wypadkami morskimi, jak również szkody wyrządzonej w portowych urządzeniach, dokach i drogach żeglugowych; odszkodowania za śmierć, uszkodzenie ciała lub rozstrój zdrowia pasażerów i członków załogi; odszkodowania za utratę lub uszkodzenie ładunku bądź bagażu;
 - umów zawartych lub innych czynności prawnych podjętych przez kapitana, w granicach jego ustawowego umocowania, w czasie przebywania statku poza portem macierzystym, dla rzeczywistych potrzeb konserwacji statku lub kontynuowania podróży, bez względu na to, czy kapitan jest równocześnie armatorem lub właścicielem statku oraz czy roszczenie przysługuje jemu samemu czy dostawcom, osobom naprawiającym statek, pożyczkodawcom lub innym kontrahentom.

Kolejność wymienionych w art. 91 k.m. nie jest przypadkowa, bowiem przywileje nie są sobie równe, a kolejność ich zaspokojenia uzależniona jest od tego, do której z wyżej wskazanej grupy można je zaliczyć³⁴.

W odróżnieniu od innych praw zastawniczych przywileje nie ulegają przedawnieniu. Ich byt ma charakter tymczasowy, gdyż wygasają po upływie ustawowo określonego terminu i w zależności od rodzaju przywileju będzie to, co do zasady, 1 rok lub 6 miesięcy w przypadku umów lub innych czynności prawnych zawieranych przez kapitana. Jednakże wygaśnięcie przywileju nie ma wpływu na istnienie wierzytelności, którą zabezpiecza, powodując jedynie utratę uprzywilejowanego charakteru tej wierzytelności. Podobnie kwestia wymagalności wierzytelności nie ma znaczenia dla obciążającego ją przywileju, co jednak wiąże się z możliwością dochodzenia swoich praw przez wierzyciela dopiero w momencie, gdy wierzytelność stanie się wymagalna. Decydujący dla powstania przywileju jest zatem moment powstania wierzytelności, a nie chwila, z którą staje się ona wymagalna.

Przedmiotem przywilejów morskich jest statek oraz pewne określone okoliczności. Zdaniem doktryny przywileje morskie ciąży na majątku morskim właściciela statku³⁵, na który składa się statek oraz fracht. Przeto przedmiotem przywilejów morskich może być każdy statek morski z wyłącze-

³⁴ S. Matysik, op. cit., s. 184.

³⁵ W. Sowiński, *Konwencje brukselskie 1924 r. i 1926 r. dotyczące prawa morskiego*, Warszawa 1938, s. 34; J. Łopuski, *Prawo morskie*, t. II/1, Bydgoszcz 1998, s. 175.

niem wynikającym z art. 6 § 1 k.m. tj. jednostek pływających Marynarki Wojennej, Straży Granicznej i Policji oraz statków pełniących specjalną służbę państwową (art. 5 § 2 k.m.). Nadto, przywileje nie mogą również powstać na rzeczach, które utraciły charakter statku morskiego, np. wrakach czy statkach-muzeach.

Jak słusznie zauważa J. Młynarczyk, akcja wierzyciela uprzywilejowanego, np. w postaci zatrzymania statku i egzekucji, będzie skuteczna także wtedy, gdy armator nie będzie osobiście dłużnikiem uprzywilejowanej wierzytelności. Przywilej bowiem ciąży na statku i jego wierzytelnościach³⁶.

Należy zwrócić uwagę, iż zaspokojenie wierzyciela uprzywilejowanego odbywa się tak samo, jak zaspokojenie wierzyciela hipotecznego, czyli w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Z uwagi na fakt, iż przywileje powstać mogą zarówno na statku wpisanym, jak i niewpisanym do rejestru okrętowego, stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z nieruchomości lub z rzeczy ruchomych. Przywilej także wynika ze stosunku obligacyjnego pomiędzy osobami fizycznymi, obciąża natomiast rzecz mogącą być własnością lub w użytkowaniu jednego z podmiotów stosunku zobowiązaniowego.

Powyższe należy podsumować słowami W. Adamczaka, że „istota przywilejów morskich, bez względu na to, jaką nazwę noszą, polega we wszystkich systemach prawnych na przyznaniu określonym wierzycielom szczególnych, wyjątkowych uprawnień w stosunku do statku morskiego. Tak szeroko rozumiane uprzywilejowanie realizowane jest różnie, wszędzie jednak polega na przyznaniu właścicielom uprzywilejowanym określonego pierwszeństwa przy zaspokajaniu ich roszczeń w wypadku egzekucji prowadzonej z mienia obciążonego przywilejem, która w każdym systemie prawnym jest jedynym sposobem realizowania przywilejów”³⁷.

Zgodzić się należy z J. Łopuskim, który twierdzi, że przywilej jest zawsze związany z określonym statkiem, którego własność może być bez ograniczeń przenoszona w czasie ciężenia na nim przywilejów³⁸. Wobec powyższego, statek jest tą rzeczą (*rem*), z której może zaspokoić się wierzyciel w postępowaniu egzekucyjnym skierowanym co do rzeczy.

Wnioski

Celem niniejszego opracowania było wykazanie, że w polskim prawie morskim istnieją instytucje o cechach *actio in rem*. Prawo morskie jest w dużej mierze kształtowane przez prawo międzynarodowe. Jego regulacje

³⁶ J. Młynarczyk, op. cit., s. 76.

³⁷ W. Adamczak, Z. Godecki, op. cit., s. 15.

³⁸ J. Łopuski, *Prawo...*, s. 184.

wynikają z prawa krajowego i traktatów międzynarodowych, które stanowią kompromis pomiędzy różnymi systemami prawa – tymi, w których funkcjonują powództwa przeciwko statkowi morskiemu (*actio in rem*), oraz tymi, które nie przewidują takiej możliwości. Z tego też względu w prawie morskim łatwiej jest mówić o postępowaniu wobec statku morskiego, którego przejawy są obecne również w polskim prawie morskim. Widoczne jest to na przykładzie omówionych instytucji – hipoteki morskiej, zastawu oraz przywilejów morskich. W każdym z tych przypadków podmiot uprawniony podejmuje działania wobec rzeczy – statku morskiego, celem zaspokojenia swoich roszczeń.

Literatura

- Adamczak W., Godecki Z., *Przywileje na statku i hipoteka morska*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1998.
- Bojarski W., *Prawo rzymskie*, TNOiK, Toruń 1999.
- Godecki Z., *Hipoteka morska łączna*, „Prawo Morskie”, t. I, PAN, Gdańsk 1986.
- Godecki Z., *Hipoteka morska – zastaw czy odrębne ograniczone prawo rzeczowe?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXII.
- Kuryłowicz M., Wiliński A., *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Zakamycze, Kraków 2001.
- Lost-Siemieńska D., Kochanowski K., *Hipoteka morska typu morgiecz*, „Namiary na Morze i Handel” 2008, nr 12, s. 9–10.
- Łopuski J., *Odpowiedzialność za szkodę w żegludze morskiej*, Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1969.
- Łopuski J., *Prawo morskie*, t. II/1, Bydgoszcz 1998.
- Machnikowski P., [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: T. Dybowski (red.), *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Matysik S., *Prawo morskie. Zarys systemu*, t. I, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1971.
- Młynarczyk J., *Prawo morskie*, wyd. III, Gdańsk 2002.
- Pyć D., Zużewicz-Wiewiórowska I. (red.), *Kodeks morski. Komentarz*, Lex 2012.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1992.
- Rydlichowska D., *Przywilej morski a odpowiedzialność armatora majątkiem morskim*, „Studia Iuridica Torunensia” 2015, nr 17.
- Schoenbaum T.J., *Admiralty and Maritime Law*, 3rd ed., vol. 1, West Group, St. Paul 2001.
- Wołodkiewicz W., *Czy prawo rzymskie przestało istnieć?*, „Palestra” 2001, nr 3–4, [online] <<http://palestra.pl/old/index.php?go=artykul&id=1207>>.
- Sowiński W., *Konwencje brukselskie 1924 r. i 1926 r. dotyczące prawa morskiego*, Warszawa 1938.
- Zoll F., *Prawo cywilne. Prawa zastawnicze*, Kraków 1937.

Summary

Actio in rem in and the ship's responsibility in Polish maritime law

Key words: *actio in rem*, *actio in personam*, sea vessel, maritime claims, mortgage, pledging.

The purpose of this article was to indicate that in Polish maritime law there are institutions bearing characteristics of *actio in rem*. Maritime law is being influenced mainly by international law. Regulations of that maritime law arise from national law and international treaties which present a compromise between various law systems – those in which *actio in rem* functions and those that do not provide such a possibility. Therefore in maritime law it is easier to talk about proceedings against the actual ship, which is also present in Polish maritime law. This trend can be seen as present in discussed in this article institutions – maritime mortgage, pledge and maritime privilege. In each of these examples, the authorized entity takes action against the item – the vessel, to satisfy its claims.

Sprawozdania

Sprawozdanie z Porównawczej Konferencji Naukowej Prawa Publicznego w Costa Calma w Hiszpanii

Podczas Zjazdu Katedr Prawa Ochrony Środowiska na Uniwersytecie Gdańskim w maju 2016 r. w gronie osób bezpośrednio zaangażowanych w jego organizację zrodziła się idea zorganizowania konferencji naukowej za granicą, poświęconej m.in. wątkom prawnoporównawczym. Realizacji takiego projektu podjęły się wspólnie: Zakład Prawa Ochrony Środowiska z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska z Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

Porównawcza Konferencja Naukowa Prawa Publicznego odbyła się w dniach 20–27 marca 2017 r. w Hiszpanii. Miejscem większości obrad była miejscowość Costa Calma na wyspie Fuerteventura, część wystąpień prelegentów hiszpańskich odbyła się także w Puerto del Rosario na tej samej wyspie oraz w Arrecife na sąsiedniej wyspie Lanzarote. Wygłoszone wystąpienia wiązały się z tematyką prawnych aspektów zarządzania środowiskiem i przestrzenią. Znaczna część z nich, dzięki uprzejmości dr hab. Małgorzaty Szwejkowskiej prof. UWM, została opublikowana w niniejszym czasopiśmie.

Funkcję Przewodniczącej Komitetu Naukowego konferencji objęła prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean¹, wiceprzewodniczącym tego komitetu został natomiast dr hab. Zbigniew Bukowski prof. UKW². Obrady prowadził przewodniczący komitetu organizacyjnego³ dr Tomasz Bojar-Fijałkowski⁴. Wystąpienia konferencyjne w Costa Calma zostały podzielone na trzy sesje tematyczne, z których każda kończyła się dodatkowymi wystąpieniami poświęconymi kwestiom warsztatowo-metodologicznym.

¹ Zakład Prawa Ochrony Środowiska w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

² Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

³ Członkami Komitetu Organizacyjnego byli: mgr Marta Roman, mgr Grzegorz Roman i mgr Monika Jabkowska.

⁴ Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

Sesja I zatytułowana „Współczesne problemy prawa publicznego” obejmowała 10 wystąpień. Rozpoczął ją dr hab. Zbigniew Bukowski prof. UKW referatem *Organizacja kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska – czy potrzebne są zmiany w systemie?* Dr Anna Fogel⁵ zaprezentowała wystąpienie *Prawne uwarunkowania ochrony dziedzictwa kulturowego w procesie inwestycyjnym*. Z kolei dr Anna Lichosik⁶ wygłosiła referat *Prawna regulacja rynku kapitałowego w Polsce*. Po niej referat *Model rolnictwa i prowadzenia działalności rolniczej na obszarach atrakcyjnych turystycznie – potrzeby i ograniczenia* zaprezentował prof. zw. dr hab. inż. Kazimierz Piekut⁷. Kolejny referat pt. *Climate change adaptation – public involvement in Poland. Legal challenges and threats* wygłosiła dr hab. Anna Haładyj⁸. Po tych wystąpieniach odbyła się dyskusja, w której poza prelegentami udział wzięły m.in.: dr hab. Grażyna Szpor prof. UKSW⁹, dr hab. Elżbieta Zębek¹⁰, dr Magdalena Michalak¹¹, dr Joanna Lemańska¹².

Drugą część sesji rozpoczęła dr Diana Trzcińska¹³ wystąpieniem *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji: ewolucja czy rewolucja w przepisach prawnych?*. Jako kolejna głos zabrała dr Joanna Kierzkowska¹⁴ z referatem *System prawa gospodarki odpadami a problem odpadów komunalnych wyrzucanych do lasu*. Mgr Daria Danecka¹⁵ zaprezentowała wystąpienie *Konwersja odpowiedzialności karnej w odpowiedzialność administracyjną w prawie energetycznym*. Z kolei mgr Paweł Sienkiewicz¹⁶ wygłosił referat zatytułowany *Porównanie wybranych instytucji zamówień publicznych w prawie polskim, brytyjskim i australijskim*. Sesję zamknął dr Tomasz Bojar-Fijałkowski z referatem *Private entities and*

⁵ Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie.

⁶ Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

⁷ Katedra Kształtowania Środowiska na Wydziale Budownictwa i Inżynierii Środowiska Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

⁸ Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

⁹ Katedra Prawa Informatycznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

¹⁰ Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

¹¹ Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

¹² Katedra Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

¹³ Zakład Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

¹⁴ Gdańska Szkoła Wyższa.

¹⁵ Zakład Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

¹⁶ Institution of Civil Engineers, Londyn.

market-based instruments replacing public sector on the example of environmental protection and communal services. Obrady sesji I zakończyła dyskusja z udziałem prelegentów oraz m.in. dr hab. Grażyny Szpor prof. UKSW.

W dniu 22 marca 2017 r. odbyła się wizyta studyjna na wyspie Lanzarote. Uczestników konferencji przywitał pan Marcos Antonio Bergaz Villalba, minister odpowiedzialny w rządzie wyspy Lanzarote za sprawy środowiska. Zapoznał ich m.in. z metodami komunalnej gospodarki odpadami oraz funkcjonowaniem parku narodowego Timanfaya – jednego z trzech parków narodowych Hiszpanii zlokalizowanych na Wyspach Kanaryjskich. Podczas pobytu w Arrecife mgr Marta Roman wygłosiła referat *Cabildo Insular jako szczególna forma samorządu terytorialnego na Lazarote i Fuerteventurze*.

II sesja konferencyjna, przypadająca na dzień 23 marca 2017 r., zatytułowana była „Administracja publiczna, dobro wspólne – wyzwania dla prawa ochrony środowiska”. Rozpoczął ją referat prof. zw. dr hab. Janiny Ciechanowicz-McLean pt. *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*. Dr hab. inż. Bogusława Pawluśkiewicz prof. SGGW¹⁷ mówiła o *Ochronie środowiska w Lokalnych Strategiach Rozwoju*. Referat *Prawne formy wyrażania akceptacji usuwania drzew lub krzewów z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków* wygłosił dr hab. Tomasz Sienkiewicz¹⁸. Dr Magdalena Michalak zaprezentowała referat zatytułowany *Significance of ecological integration rule*. Natomiast dr Dorota Wilkowska-Kołąkowska¹⁹ przybliżyła *Udział jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu modernizacji katastru nieruchomości*. Po pierwszej serii wystąpień w dyskusji udział wzięli m.in.: dr hab. Anna Haładyj, mgr Paweł Sienkiewicz, dr hab. Zbigniew Bukowski prof. UKW, mgr Daria Danecka, prof. zw. dr hab. Bartosz Rakoczy²⁰, dr Joanna Lemańska.

Kolejną część II sesji otworzyło wystąpienie *Wybrane aspekty prawnej ochrony przyrody na terenach parków narodowych* dr Moniki Zakrzewskiej²¹. Kolejny referat pt. *Problem oszczędności czasu w politykach transportowych miast, regionów i krajów* wygłosiła mgr Agnieszka Ważna²². Mgr Francisco Ojeda Perez²³ omówił *Specyfikę podatkową autonomii kanaryjskiej*. W części

¹⁷ Katedra Kształtowania Środowiska na Wydziale Budownictwa i Inżynierii Środowiska Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

¹⁸ Katedra Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

¹⁹ Zakład Prawa i Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

²⁰ Katedra Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

²¹ Zakład Prawa i Administracji na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

²² Katedra Ekonomiki Transportu na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego.

²³ Stowarzyszenie Księgowych Królestwa Hiszpanii.

metodologicznej i praktycznej sesji dr hab. Anna Haładyj zaprezentowała referat *Interpretatio cessat in claris – rzecz o metodach wykładni w nauce prawa ochrony środowiska*. Następnie dr hab. Zbigniew Bukowski prof. UKW podjął temat *Praca naukowa na uniwersytecie w perspektywie zmian ustawowych dotyczących szkolnictwa wyższego*. Sesję zakończyła dyskusja, w której udział wzięli: prof. zw. dr hab. Bartosz Rakoczy, mgr Daria Danecka, dr hab. Tomasz Sienkiewicz, dr Tomasz Bojar-Fijałkowski, dr Anna Fogel. Wywołany podczas panelu temat wykładni prawa ochrony środowiska znajdzie rozwinięcie w konferencji pod tytułem „Wykładnia prawa ochrony środowiska”. Wydarzenie to, współorganizowane przez Katolicki Uniwersytet Lubelski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu oraz Uniwersytet w Białymstoku, zaplanowane zostało na 12–13 października 2017 r. w Lublinie.

Czwartego dnia konferencji w Puerto del Rosario uczestników konferencji przywitani przedstawiciele samorządu wyspy Fuerteventura – prezydent Marcial Morales i zastępca prezydenta minister ds. turystyki Blas Acosta. Podczas tego spotkania dr Miguel Angel Rodriguez Martinez²⁴ wygłosił referat *Ochrona środowiska, formy ochrony przyrody, organizacja terytorialna w Hiszpanii i na Wyspach Kanaryjskich*. Następna mgr Monica Barrera²⁵ przedstawiła prezentację na temat edukacji ekologicznej realizowanej przez władze samorządowe Fuerteventury. W drugiej części dnia uczestnicy konferencji zapoznali się z metodami ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego wyspy.

Dnia 25 marca 2017 r. odbyła się III sesja konferencyjna obejmująca 10 wystąpień. Część pierwszą rozpoczął prof. zw. dr hab. Bartosz Rakoczy referatem *Pojęcie środowiska w prawie polskim i w prawie włoskim. Aspekty komparatystyczne*. Kolejne wystąpienie *Spatial information and its limitations in EU* wygłosiła dr hab. Grażyna Szpor prof. UKSW. Dr hab. Małgorzata Szejnkowska prof. UWM²⁶ oraz dr hab. Elżbieta Zębek²⁷ wspólnie omówiły problem *Agroterrorizmu jako współczesnego zagrożenia dla środowiska i człowieka*. Mgr inż. Krzysztof Świtała²⁸ zaprezentował temat *Elektroniczne usługi publiczne infrastruktury informacji przestrzennej w ochronie środowiska*. Mgr Daria Danecka wygłosiła referat zatytułowany *Park narodowy jako prawna forma ochrony przyrody w Polsce*. Po pierwszej części sesji nastąpiła dyskusja, w której poza prelegentami odpowiadającymi na liczne pyta-

²⁴ Katedra Prawa Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu La Laguna w Santa Cruz.

²⁵ Doradca ds. środowiska Cabildo Insular de Fuerteventura w Puerto del Rosario.

²⁶ Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

²⁷ Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

²⁸ Katedra Prawa Informatycznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

nia, uczestniczyli m.in.: prof. zw. dr hab. inż. Kazimierz Piekut, dr Joanna Lemańska, dr hab. Anna Haładyj.

W drugiej części III sesji mgr Karol Ważny²⁹ przybliżył *Współpracę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań w sferze transportu publicznego na przykładzie obszarów metropolitalnych Polski i Hiszpanii*. Dalsze dwa wystąpienia poświęcone były aspektom nieprawniczym. Mgr Emilia Żurek mówiła o problemach komunikacji interpersonalnej, a mgr Monika Jabkowska o praktycznych aspektach życia z pracownikiem naukowym. Dr hab. Elżbieta Zębek wygłosiła referat *Interdyscyplinarne ujęcie ochrony środowiska w nauczaniu studentów kierunków prawa i administracji*. Ostatnim wystąpieniem konferencyjnym był referat prof. zw. dr hab. Janiny Ciechanowicz-McLean zatytułowany *Esej naukowy w pracy ze studentami i doktorantami*.

Obrady konferencji podsumowała prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean wraz z dr. hab. Zbigniewem Bukowskim prof. UKW. Organizatorzy planują organizację podobnej konferencji wiosną roku 2018.

Tomasz Bojar-Fijałkowski

²⁹ Katedra Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

