

# Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce

## Wstęp

Obowiązek ochrony gruntów rolnych i leśnych jest częścią obowiązku ochrony środowiska. Cele i funkcje związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych powinny być analizowane nie tylko w ramach jednego zadania, lecz jako system zadań wyznaczonych przez system przepisów prawa ochrony środowiska i jego funkcje. Z ich treści wynika, że ochrona środowiska jest zadaniem publicznym uwzględniającym ochronę gruntów rolnych i leśnych<sup>1</sup>.

Prawo jest jednym z instrumentów ochrony środowiska. Celem prawa ochrony środowiska jest ochrona środowiska poprzez zespół norm ochronnych. Zakres tych norm jest obszerny, obejmując: 1) zespół norm, których celem jest ochrona zdrowia człowieka i elementów środowiska; 2) zespół norm regulujących gospodarowanie zasobami przyrody; 3) zespół przepisów proceduralnych regulujących stosowanie przepisów materialnych. Ten ostatni decyduje o skuteczności prawa ochrony środowiska, gdyż może wprowadzić w życie lub nie odpowiedzialność prawną w tym zakresie<sup>2</sup>.

1 P. Czechowski, K. Marciniuk, *Ochrona gruntów rolnych*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, s. 296–305.

2 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 64; szerzej A. Zieliński, *Niektóre aspekty ochrony środowiska przy eksploatacji kopalni*, w: *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, Poznań 2004, s. 283–291.

Prawo ochrony środowiska powinno uwzględniać racje gospodarcze, społeczne i bytowe. Nie może być traktowane instrumentalnie dla eksponowania tylko racji ekologicznych i środowiskowych. Nie powinno ograniczać ponad zbędną miarę aktywności gospodarczej. Powinno być słuszne i sprawiedliwe bez względu na to, jakie stosunki społeczne reguluje – czy związane ze środowiskiem życia człowieka, czy życiem gospodarczym.

Zasada zrównoważonego rozwoju zawarta w art. 5 Konstytucji RP stanowi w zakresie ochrony środowiska, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. W doktrynie wskazuje się, iż normy ochrony środowiska chronią nie tylko interes publiczny, ale również interes prywatny<sup>3</sup>. W Konstytucji RP chroni się także własność prywatną, społeczną gospodarkę rynkową i zasadę wolności działalności gospodarczej. Naturalną konsekwencją aktywności gospodarczej lub wykonywania prawa własności jest oddziaływanie na środowisko i tymi właśnie kwestiami zajmuje się prawo ochrony środowiska, niezależnie od publicznego prawa gospodarczego<sup>4</sup>. Zrównoważony rozwój rozumiany jest jako rozwój, w którym następuje integrowanie między innymi działań gospodarczych z zachowaniem równowagi przyrodniczej i stanowi podstawę ekologizacji prawa gospodarczego<sup>5</sup>.

Ochrona prawna gruntów rolnych i leśnych jest przykładem potwierdzającym ważne dla korzystania z zasobów naturalnych, powiązanie spraw rolnictwa i ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym<sup>6</sup>.

Pierwsze przepisy dotyczące ochrony gruntów w prawie polskim zostały uchwalone w latach sześćdziesiątych XX wieku. W literaturze z zakresu prawa rolnego wskazuje się na różnice występujące na płaszczyźnie regulacji prawa ochrony środowiska i ochrony gruntów rolnych. W doktrynie pojawił się pogląd, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wzbogaca prawną treść ochrony gruntów w odniesieniu do treści wynikających z regulacji prawa ochrony środowiska<sup>7</sup>.

Rolnictwo jest jedną z najstarszych i podstawowych dziedzin gospodarki. Głównym jego celem było, jest i będzie zaspokajanie podstawowych potrzeb człowieka,

---

3 J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 452–459.

4 B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 74.

5 M. Nyka, *Sprawiedliwość ekologiczna jako podstawa tworzenia się gospodarczego prawa środowiska*, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 224.

6 P. Korzeniowski, *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3 (71)/12, s. 114.

7 W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1987, s. 199–212; L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 156–171; R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 152–164; B. Jastrzębski, *Prawo rolne*, Gdańsk 1988, s. 182–207.

tj. dostarczanie pożywienia. W polityce ochrony środowiska Unii Europejskiej trzy z sektorowych polityk wymagają silnej integracji. Są to:

- powietrze – mobilność,
- woda – przyroda – żywność,
- przyroda – użytkowanie gruntów wiejskich – urbanizacja.

W tym ostatnim przypadku wskazuje się na oddziaływanie na przyrodę i różnorodność biologiczną, które wynikają zarówno z użytkowania gruntów wiejskich, jak i miejskich. Z drugiej strony przyroda i różnorodność biologiczna podtrzymują atrakcyjność obszarów wiejskich na potrzeby różnych sposobów użytkowania gruntów, takich jak turystyka i rekreacja, ostatecznie przyczyniając się do dobrobytu obywateli<sup>8</sup>.

## Normatywna ochrona gruntów rolnych

Ochrona gruntów rolnych i leśnych, uregulowana ustawą z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>9</sup>, ma na celu zachowanie jak największego obszaru gruntów rolnych i leśnych, poprawę ich wartości oraz pełne wykorzystanie dla potrzeb produkcji rolniczej i leśnej. Jest to cel przede wszystkim gospodarczy, jednakże łączy się z nim także cele środowiskowe. Lasy bowiem wybitnie podnoszą wartość środowiska, a grunty rolne należycie zagospodarowane są także pozytywnym jego elementem.

Jedną z głównych funkcji ochrony gruntów rolnych i leśnych jest przeciwdziałanie ich przeznaczeniu na cele nierolnicze i nieleśne. Przeznaczanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jest nieuniknione w procesie inwestycyjno-budowlanym. Powinny być stosowane przy tym zasady racjonalnego działania, obejmujące oszczędne

---

8 K. Piekut, *Sprawiedliwość ekologiczna w rolnictwie*, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce...*, s. 260. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska UE – wspólne wyzwania i jak łączyć wysiłki, by uzyskiwać lepsze wyniki, Bruksela, dnia 3.02.2017 r. COM(2017) 63 final. M. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, w: *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, red. M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2012, s. 47–65.

9 Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm. Szerzej: J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona gruntów rolnych w Polsce*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 223.

określenie wielkości terenów inwestycyjnych, tereny przeznaczone na inwestycje winny być lokalizowane na glebach o najmniejszej przydatności rolniczej<sup>10</sup>.

Ustawa o ochronie gruntów zmierza do ograniczenia przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, gdyż nie jest możliwe ustanowienie całkowitej nienaruszalności tych zasobów i wykluczenie możliwości zmiany ich dotychczasowego przeznaczenia. Wynika to z faktu, że poza gruntami rolnymi i leśnymi reszta obszaru obejmuje tereny przemysłowe i komunikacyjne oraz wody powierzchniowe, może więc w niewielkim tylko stopniu zaspokoić potrzeby gruntowe związane z urbanizacją i uprzemysłowieniem. Potrzeby te są ciągle zaspokajane kosztem gruntów rolnych i leśnych.

Wykładnia językowa art. 6 ust. 1 ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych prowadzi do wniosku, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych odnosić się powinna do nieużytków i gruntów o najniższej przydatności produkcyjnej, zaś wyjątkowo do gruntów najwyższej klasy. Niekiedy dochodzi do kolizji interesu publicznego i interesu podmiotu wnioskującego o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze, jednakże minister powinien mieć przede wszystkim na względzie określony ustawowo interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów jako dobra publicznego. Wynik ważenia interesu publicznego i interesu podmiotu wnioskującego o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych zależy od okoliczności konkretnej sprawy<sup>11</sup>.

Celem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest zapobieganie procesom degradacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej; zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników. Ochrona gruntów leśnych również polega na ograniczeniu możliwości zmiany ich przeznaczenia i zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji tych gruntów. Powinna ona przeciwdziałać szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej. Ma ona na celu przywracanie wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej oraz poprawianie ich wartości użytkowej i zapobieganie obniżania ich produktywności.

Generalnie na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najwyższej przydatności produkcyjnej. Przy budowie, rozbudowie lub modernizacji obiektów związanych z działalnością przemysłową, a także innych

---

<sup>10</sup> P. Korzeniowski, *Cele i funkcje...*, s. 117; A. Dziembowski, M. Szwejkowska, E. Zębek, *Prawnokarna ochrona zasobów leśnych*, w: *Nielegalna eksploatacja zasobów leśnych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2013, s. 144–151; D. Kurowski, A. Zieliński, *Produkcja rolna a prawna ochrona środowiska*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej...*, s. 225–239.

<sup>11</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24.05.2016 r., II OSK 2263/14.

obiektów budowlanych, należy stosować takie rozwiązania, które ograniczają skutki ujemnego oddziaływania na grunty. Przeznaczanie gruntów rolnych i leśnych na inne cele dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego za zgodą odpowiedniego organu<sup>12</sup>. I tak, przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Minister dokonuje oceny proponowanej zmiany przeznaczenia nie w kontekście zwartości obszarów zabudowanych, lecz jako priorytet przyjmuje zachowanie jednolitości obszaru rolniczego. Jego obowiązkiem jest bowiem zachowanie spójności, jednorodności terenów użytkowanych rolniczo i tym samym zapobieganie nieuzasadnionej ingerencji w te tereny innej funkcji, nie zaś czuwanie nad zwartością zabudowy<sup>13</sup>.

Natomiast w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymagane jest uzyskanie zgody Ministra Środowiska lub upoważnionej przez niego osoby.

Uzyskanie zgody wojewody wymaga przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: gruntów rolnych stanowiących użytki rolne, klas IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V–VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, oraz torfowisk i oczek wodnych, jeżeli mają być przeznaczone na cele budowy zbiorników wodnych, eksploatacji złóż, kopalin, budowy dróg publicznych lub linii kolejowych, a także pozostałych gruntów leśnych.

Wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który jest stroną postępowania. Wniosek ten winien spełniać szereg warunków formalnych<sup>14</sup>. Między innymi powinien zawie-

---

<sup>12</sup> A. Wróbel, *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław 1984, s. 8–10; zob. także W. Radecki, *Ochrona gleby*, w: *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, red. J. Sommer, Wrocław 1990, s. 4. B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w planowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, wyd. 3, Warszawa 2015.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28.08.2014 r., IV SA/Wa 1133/14.

<sup>14</sup> R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 139–147; zmiana przeznaczenia obejmuje cały obszar wyznaczony, jako działka bądź działki geodezyjne, a nie wyłącznie powierzchnię faktycznie zajęta pod lokalizowaną w ten sposób inwestycję. Przez „zwarty obszar”, o jakim mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należy rozumieć teren gruntów rolnych, na którym wyłączeniu z produkcji rolnej podlegałyby niewielkie odrębne powierzchnie takich gruntów. Wobec tego, jeżeli gmina projektuje przeznaczenie danego terenu rolnego na cele nierolnicze, to obowiązek uzyskania zgody na wyłączenie z produkcji rolnej dotyczy nie pojedynczych enklaw gruntu, ale całego terenu, w granicach obszaru objętego planem lub jego zmianą, w ramach którego cele nierolnicze mogą być realizowane (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3.08.2016 r., II SA/GI 207/16).

rać: ekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia, uwzględniające w szczególności: sumę należności i opłat rocznych za grunty projektowane do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz przewidywany rozmiar strat, które poniesie rolnictwo i leśnictwo w wyniku ujemnego oddziaływania inwestycji lokalizowanych na gruntach projektowanych do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Wyłączenie gruntów może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie.

Konstrukcja art. 6 ust. 1 ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych pozostawia właściwemu organowi ocenę każdej konkretnej sytuacji, gdyż brak generalnego zakazu zmiany przeznaczenia gruntów wyższych klas na grunty produkcyjne. Organ winien w sposób wyczerpujący rozważyć, czy interes społeczny będący podstawą żądania zmiany przeznaczenia gruntów należy przedłożyć ponad ustawowy obowiązek ochrony gruntów rolnych. Obowiązek ten został sprecyzowany w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy stanowiącego, że ochrona gruntów rolnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne<sup>15</sup>.

Warto też zauważyć, że według orzecznictwa sądów administracyjnych przepisy art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażają jedynie wskazówki, którymi winien kierować się organ administracji przy wydawaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze oraz nie zamykają one możliwości przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I–III. Argumentem przemawiającym za odmową wydania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów nie może być więc jedynie okoliczność, że ustawa przewiduje szczególną ochronę tych gruntów. Ochrona gruntów rolnych nie może być posunięta tak daleko, by skutkowało to brakiem bądź istotnym ograniczeniem możliwości rozwoju gminy, zważywszy, że możliwość tego rozwoju, tak jak prawo własności, są wartościami, które podlegają prawnej ochronie i które należy w związku z tym także brać pod uwagę, wydając rozstrzygnięcie w oparciu o art. 7 ust. 2 ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>16</sup>.

Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, obowiązana jest uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych także jednorazowe odszkodowanie w razie przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Wysokość tego jednorazowego odszkodowania stanowi różnicę między spodziewaną wartością drzewostanu w wieku rębności, określonym w planie urządzania lasu, a wartością w chwili jego wyrębu. Zasady ustalania odszkodowania określa Minister Środowiska.

---

15 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9.05.2014 r., IV SA/Wa 479/14.

16 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 11.01.2012 r., II OSK 2031/10.

Roczna opłata z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji leśnej nie jest prawem ani też roszczeniem osobistym. Roczna opłata stanowi obowiązkowe świadczenie publicznoprawne, wynikające z decyzji zezwalającej na czasowe wyłączenie z produkcji gruntów leśnych<sup>17</sup>.

Celem ustawy jest także zapobieganie degradacji gruntów. Właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne obowiązany jest do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji. Można tu nakazać zalesianie, zadrzewianie czy zakrzewianie gruntów lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. Także na właścicielu gruntów ciąży obowiązek utrzymania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwerozrywnych oraz melioracyjnych<sup>18</sup>. W razie wystąpienia z winy właściciela innych form degradacji gruntów, wójt w drodze decyzji może nakazać właścicielowi gruntów wykonanie zastępcze tych zabiegów na koszt właściciela gruntów, wykorzystując do czasu zwrotu kosztów wykonania zastępczego środka Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych.

W ustawie wyodrębniono obszary szczególnej ochrony środowiska, jak też i strefy ochronne, przez co rozumie się obszary określone w przepisach o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>19</sup>. Dla gruntów położonych na tych obszarach opracowuje się plany gospodarowania na tych gruntach.

W razie prowadzenia produkcji w sposób naruszający ustalenia planu, wójt, w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem sanitarnym, nakazuje właścicielowi gruntów w oznaczonym terminie zniszczenie określonych upraw, przemieszczenie zwierząt poza obszar strefy ochronnej lub dokonania ich uboju.

Jeżeli właściciel gruntów położonych na obszarach szczególnej ochrony lub w sferach ochronnych poniósł szkodę przez obniżenie poziomu produkcji rolniczej lub leśnej, przysługuje mu z tego tytułu odszkodowanie od zakładu przemysłowego. W przypadku obniżenia poziomu produkcji w okresie trzech lat co najmniej o jedną trzecią dotychczasowej produkcji, zakład jest obowiązany, na wniosek właściciela, wykupić całość lub część tych gruntów według cen wolnorynkowych. Na gruntach tej kategorii wojewoda zapewnia prowadzenie co 3 lata okresowych badań poziomu skażenia gleb i roślin. Jeżeli badania te wykazą, że uzyskiwane plody nie nadają się

---

17 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24.11.2016 r., III GSK 1104/15, LEX nr 2199123. Szerzej: M. Szalewska, *Charakter prawny opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej*, w: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015, s. 141–152.

18 W. Pańko, *Prawo rolne*, Katowice 1987, s. 200; W. Radecki, *Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Warszawa 2009, s. 42; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 331 i n.

19 J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986; szerzej: M. Król, *Regulacje prawne ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi*, w: *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej...*, s. 241–258.

do spożycia lub przetworzenia, kosztami badań należy obciążyć zakład przemysłowy, a skażone grunty należy wyłączyć z produkcji. Skutki tych decyzji obciążają zakład przemysłowy odpowiedzialny za skażenie.

W ustawie wprowadzono obowiązek rekultywacji i zagospodarowania gruntów na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Rekultywację gruntów prowadzi się w miarę, jak grunty te stają się zbędne całkowicie, częściowo lub na czas określony do prowadzenia działalności przemysłowej.

Kontrolę stosowania przepisów ustawy sprawują minister, wojewodowie, kierownik rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej, wójtowie. Osoby przeprowadzające kontrolę są uprawnione do: wstępu na grunt i teren zakładu przemysłowego, wglądu do dokumentów oraz żądania sporządzania ich odpisów, sprawdzania tożsamości osób w związku z prowadzoną kontrolą, żądania wyjaśnień i zasięgnięcia informacji, pobierania próbek gleby lub roślin do analizy.

Kontroluje się wykonania takich obowiązków, jak: zdjęcie i wykorzystanie próchnicznej warstwy gleby, rekultywację gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, przeciwdziałanie erozji i innych zjawisk powodujących trwałe pogarszanie wartości użytkowej gruntów. W przypadku niewykonania obowiązków określonych w ustawie stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

## Prawna ochrona lasów a sprawiedliwość ekologiczna.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)<sup>20</sup> w roku 1992 roku wprowadziła zalesienie gruntów rolniczych, które miało na celu przeciwdziałanie degradacji terenów wyłączonych trwale z produkcji rolniczej, jak również zwiększenie lesistości. Działania te bezspornie wprowadzają sprawiedliwość ekologiczną i zasady zrównoważonego rozwoju do rolnictwa<sup>21</sup>.

Sprawiedliwość ekologiczna uznawana jest za jedną z podstawowych wartości prawa ochrony środowiska, wymagającą szczególnej ochrony<sup>22</sup>. W doktrynie sprawiedliwość ekologiczna jako wartość norm prawa ochrony środowiska wyznacza

<sup>20</sup> Wspólna Polityka Rolna (WPR) ustanowiona w 1957 r., w czasach gdy problemem państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) były niedobory żywności. A. Szymecka-Wesołowska, *Nowe wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej. Uwarunkowania systemowe*, w: *Ocena prawna wpływu HEALTH CHECK na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010, s. 37–61.

<sup>21</sup> K. Piekut, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 262–263; A. Habuda, W. Radecki, *Trwale zrównoważona gospodarka leśna*, w: *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016, s.166–201.

<sup>22</sup> A. Ogonowska, *Zadania reglamentacyjne w zakresie ochrony drzew i krzewów jako przejaw sprawiedliwości ekologicznej*, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce...*, s. 235.

treść i granice reglamentacji korzystania z zasobów środowiska stanowiących dobro wspólne. Zadania związane z reglamentacją wykonywane są przez administrację publiczną i służą zapewnieniu sprawiedliwości ekologicznej w korzystaniu ze środowiska<sup>23</sup>. W powyższe zadania wpisuje się też ochrona lasów. Funkcje ochrony gruntów rolnych i leśnych łączą się bezpośrednio z problematyką zadań administracyjnych w ochronie środowiska. Działania podejmowane przez organy władzy publicznej na rzecz ochrony środowiska mają w dużej mierze charakter zadań administracyjnych. Wykazują one ponadto wyraźną specyfikę wynikającą z przedmiotu ochrony prawnej, jakim jest ochrona gruntów<sup>24</sup>.

Największymi i najcenniejszymi skupiskami roślinności są lasy. Pełnią one wielorakie funkcje w środowisku. Na czoło wysuwa się biologiczna funkcja lasów. Lasy, obok roślinności, mórz i oceanów, są głównym źródłem odnawiania zasobów wolnego tlenu naszej planety, stanowią jej „zielone płuca” i kształtują w sposób naturalny właściwą strukturę atmosfery. Polska zajmuje jedno z czołowych miejsc w Europie pod względem degradacji lasów; z powodu zanieczyszczenia środowiska 38% drzew w Polsce należy do kategorii „silnie” lub „bardzo silnie” uszkodzonych<sup>25</sup>. Śmierć lasów powoduje, że zanika wiele gatunków roślin i zwierząt. Na południu Polski śmiertelnie zagrożona jest ponad połowa drzewostanu. Pierwsza ulega zagładzie jodła. W wielu krajach zachodnioeuropejskich jest ona już reliktem. Następne w kolejności są świerk i sosna. Drzewa iglaste są najmniej odporne na działanie zanieczyszczeń przemysłowych. Mechanizm wpływu tych zanieczyszczeń na wymieranie lasów jest następujący. Gdy powietrze zanieczyszczone jest tlenkiem azotu i węglowodorami i gdy przy tym mocno świeci słońce, wówczas powstaje trujący ozon. Gaz ten reaguje chemicznie z innymi szkodliwymi substancjami, atakuje kutykulę liścia i ściany jego komórek.

Lasy realizują funkcję zdrowotną poprzez filtrację powietrza z płynów i gazów oraz kurzu. Jedna sześćdziesięcioletnia sosna produkuje w ciągu doby tyle tlenu, ile wynosi średnie dobowe zapotrzebowanie trzech osób. Hektar lasu bukowego zatrzymuje ponad sześćdziesiąt pięć ton pyłu. Sosna, brzoza, jałowiec wytwarzają wokół siebie kilkumetrową sferę wolną od bakterii. Las potrzebny jest człowiekowi. W dobie industrializacji cisza lasów chroni przed hałasem, przeciwdziała stresom i frustracji, zapewnia odpoczynek i poprawę samopoczucia. Istnieje przypuszczenie,

---

23 Tamże, s. 236–237.

24 P. Korzeniowski, *Cele i funkcje...*, s. 111–124. M. Krawczyk, *Przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne*, w: *Administracja publiczna a ochrona przyrody...*, s. 189–194.

25 Zob. wstęp do: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych...*, s. 5–11.

że może to wynikać z jonizacji ujemnej, działającej w tak pozytywny sposób na samopoczucie fizyczne i psychiczne.

Lasy pełnią funkcję wodno-regulacyjną, polegającą na magazynowaniu wody w okresie jej nadmiaru, podwyższeniu stanu wód w ciekach w okresie suszy, zwiększeniu odpływu w okresie wegetacji, jak również na zmianie części odpływu powierzchniowego na podziemny. Lasy to rezerwuar wody. Duże zdolności retencyjne ma ściółka leśna, ponieważ może ona zawierać nawet 98% wody. Jeden metr kwadratowy gleby leśnej zatrzymuje tyle odpadów, ile 17 metrów kwadratowych gleby pastwiskowej. Lasy poprawiają też jakość wody. Ocenia się, że woda gruntowa pod lasem zostaje w ciągu 50–100 dni oczyszczona z substancji toksycznych i biologicznie wzbogacona do stanu nadającego się do spożycia.

Lasy wypełniają również funkcję ekonomiczną, polegającą na sukcesywnym dostarczaniu olbrzymiej masy drewna. Oprócz tego dostarczają także zwierzyzny łownej oraz różnych pożytków w postaci jagód, grzybów i innego runa leśnego. Lasy spełniają swoiste zadanie w zakresie łagodzenia klimatu, osłabiając siłę wiatru i napór frontu chłodnego powietrza w okresach jesieni i zimy, zmniejszając roczne i dobowe amplitudy temperatury powietrza i gleby oraz stanowiąc naturalną osłonę gruntów rolnych przez zbyt silnym promieniowaniem słońca i wymuszającym działaniem wiatru i wpływają na wzmoczenie produktywności gruntów rolnych. Ponadto są one ważnym czynnikiem przeciwozryjnym, gdyż powstrzymują w górach osuwanie się ziemi i lawin, a na terenach nizinnych przeciwdziałają tworzeniu się wydym.

Na tle tak licznych i ważnych funkcji pełnionych przez lasy, tym bardziej niepokojące wydają się grożące im niebezpieczeństwa. Industrializacja, agraryzacja, urbanizacja, motoryzacja bądź bezpośrednio niszczą zieleń lasów, bądź naruszają równowagę środowiska przyrodniczego ziemi. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie lasów tropikalnych w dorzeczu Amazonki. Powstanie współczesnego ustawodawstwa i prawnej ochrony lasów ma związek ze wszystkimi uwidaczniającymi się coraz bardziej ujemnymi skutkami wynikającymi ze zmniejszenia lesistości Europy.

Większość państw, doceniając znaczenie lasów dla swoich gospodarek i społeczeństw, realizowało ochronę lasów dwoma sposobami. Pierwszy z nich polegał na rozszerzeniu stanu posiadania lasów państwowych drogą wykupu lub wywłaszczenia. Drugim sposobem było prawne unormowanie zagospodarowania lasów niepaństwowych, jak najdalej posuniętej ingerencji i wglądu w sprawy użytkowania, wyrębu i odnawiania tych lasów przez ich właścicieli.

Należy w tym miejscu wyjaśnić różnicę między ochroną a ochroną prawną. Ochrona, ogólnie rzecz ujmując, polega na praktycznym stosowaniu zabiegów materialnych i technicznych mających zapobiec zmianom uznanym za szkodliwe lub

niepożądane. Ochrona prawna występuje wówczas, gdy mamy do czynienia z zespołem norm prawnych mających zagwarantować taki układ stosunków społecznych, który zapobiegałby szkodliwym lub niepożądanym zmianom<sup>26</sup>.

W świetle obowiązującego ustawodawstwa można stwierdzić, że istnieje kilka kierunków prawnej ochrony lasów. Są to:

- ochrona ilościowa gruntów leśnych,
- ochrona jakościowa gruntów leśnych,
- ochrona lasów przed szkodnictwem,
- ochrona lasów przez bezprawnym wyrębem,
- ochrona gospodarczej funkcji lasów,
- ochrona sanitarna lasów,
- ochrona lasów przed pożarami.

Dwa akty normatywne mają podstawowe znaczenie dla prawnej ochrony lasów. Chodzi o ustawę z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także o ustawę z dnia 28 września 1991 roku o lasach<sup>27</sup>.

Ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych objęte są grunty leśne niezależnie od charakteru własności. Są to grunty określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Ograniczenie przeznaczania gruntów leśnych na cele leśne ma za zadanie skuteczniejszą ochronę gruntów najlepszych klas. Dlatego na cele te przeznaczają się przede wszystkim nieużytki, zaś w razie ich braku – grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Ze względu na stosunki własnościowe lasy dzieli się na państwowe i niepaństwowe. Te ostatnie stanowią około 18% ogólnej powierzchni lasów w Polsce. Do 1991 roku przepisy prawne różnicowały gospodarowanie w lasach państwowych i niepaństwowych. Od 1 stycznia 1991 roku obowiązuje ustawa o lasach. Jej przepisy stosuje się do wszystkich lasów, bez względu na formę własności. Ustawa ta określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową.

Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- o zwartej powierzchni, co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami, krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:

---

26 W. Radecki, *Ustawa o lasach z komentarzem*, Wrocław 1992, s. 11; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 237–241.

27 Ustawa z dnia 28.08.1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2100.

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
  - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
  - c) wpisany do rejestru zabytków;
- związany z gospodarką leśną pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zarząd nad lasami państwowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa sprawuje Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję tego majątku i ustalają jego wartość.

Gospodarka leśna, a więc działalność w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów, runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzeobionym, winna być prowadzona według planu urządzenia lasu<sup>28</sup>.

Gospodarka leśna w lasach stanowiących rezerwat przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych uwzględnia zasady wprowadzone w przepisach o ochronie przyrody. Powinna być prowadzona według stałych zasad. Najważniejszą zasadą jest powszechna ochrona lasów. Wszyscy ich właściciele oraz Lasy Państwowe są zobowiązani do podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów. Mogą to czynić poprzez wykonywanie zabiegów profilaktycznych i ochronnych, zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów. Mogą to czynić również poprzez zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nadmiernie pojawiających się i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych czy też poprzez gospodarowanie zwierzyną w lasach w sposób niezagrażający trwałości lasów i realizacji celów gospodarki leśnej.

Podmiot, który odpowiedzialny jest za powstanie szkody w lasach, obowiązany jest do jej naprawienia według reguł określonych w Kodeksie cywilnym. W przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych lub kłęski żywiolowej, spowodowanej czynnikami biotycznymi lub abiotycznymi, zagrażającej trwałości lasu – koszty

---

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasów, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, Dz.U. z 2012 r., poz. 1302.

zagospodarowania i ochrony związane z przebudową drzewostanu pokrywane są ze środków budżetu państwa.

Drugą ważną zasadą prowadzenia gospodarki leśnej jest trwałość utrzymania lasów i ciągłość ich użytkowania. Właściciele lasów są zobowiązani do trwałego utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, polegających w szczególności na zachowaniu w lasach roślinności leśnej oraz naturalnych bagien, łąk i torfowisk, na ponownym wprowadzeniu roślinności leśnej w lasach w okresie do dwóch lat od usunięcia drzewostanu, na pielęgnowaniu i ochronie lasu, w tym również ochronie przeciwpożarowej, na przebudowie drzewostanu, na racjonalnym użytkowaniu lasu realizowanym przez pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasów, a także przez pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania oraz ochronę runa leśnego.

Trzecią zasadą gospodarki leśnej jest powiększanie zasobów leśnych. Następuje ono w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urządzania lasu. Do zalesiania mogą być przeznaczone nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej oraz inne grunty, jak np. lotne piaski, wydmy, hałdy określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ochrona gruntów leśnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze. Zatem postanowienia uchwały dopuszczające intensywną zabudowę mieszkaniową w terenach leśnych stanowią istotne naruszenie art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a tym samym zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>29</sup>.

Szczególną kategorią lasów są lasy ochronne. Za takie uznaje się lasy, które:

- chronią glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, powstrzymują przed usuwaniem się ziemi, obrywaniem skał lub lawin,
- chronią brzegi wód przed obrywaniem się, a źródła rzek przed zasypaniem,
- ograniczają powstanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków,
- stanowią drzewostany uszkodzone na skutek działalności przemysłu,
- stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt podlegających ochronie gatunkowej,
- mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności i bezpieczeństwa państwa,

---

<sup>29</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6.10.2011 r., II OSK 1458/11.

- są położone: w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tyś. mieszkańców, w sferach ochronnych wokół sanatoriów i uzdrowisk oraz w strefie górnej granicy lasów; uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go tego charakteru zarządza Minister Środowiska, ten zatwierdza również plan urządzenia lasu w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, zaś w odniesieniu do lasów prywatnych, uproszczony plan urządzenia lasu zatwierdza wojewoda.

Plan urządzenia lasu sporządza się z reguły na 10 lat. Musi on zawierać, oprócz opisu lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, także analizę gospodarki leśnej w minionym okresie oraz – przede wszystkim – określanie ilości przewidzianego do pozyskania drewna – etat cięć, zadania dotyczące zalesień i odnowień, pielęgnowania i ochrony lasu, gospodarki łowieckiej, potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.

Zasady udostępniania lasów ludności są zróżnicowane w zależności od formy własności. W lasach prywatnych właściciel może zakazać wstępu do lasu stanowiącego jego własność, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem. W lasach państwowych może mieć miejsce stały bądź okresowy zakaz wstępu do lasu. Stałym zakazem wstępu objęte są lasy stanowiące: 1) uprawy leśne do 4 m wysokości, 2) powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne, 3) ostoje zwierząt, 4) źródła rzek i potoków, 5) obszary zagrożone erozją.

Okresowy zakaz wstępu do lasu może być wprowadzony przez nadleśniczego w sytuacji gdy nastąpiło zniszczenie albo uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, gdy występuje duże zagrożenie pożarowe lub gdy wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.

Niezależnie od form własności lasu, wjazd do niego pojazdami silnikowymi dozwolony jest jedynie drogami publicznymi. Wjazd zaś na drogi leśne jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami lub innymi znakami dopuszczającymi ruch po tych drogach.

Generalnie w lasach zabrania się zanieczyszczania gleby i wód, a także wielu innych działań oraz czynności, jak: zaśmiecanie, rozkopywanie gruntu, rozgarnianie ściółki i niszczenia grzybów oraz grzybni, niszczenia lub uszkodzenia drzew, krzewów, zbierania ściółki, wypasu zwierząt gospodarskich, biwakowania poza miejscami wyznaczonymi, wybierania jaj i piskląt, niszczenia legowisk i gniazd ptasich, a także niszczenia legowisk, nor i mrowisk, płoszenia, ścigania, chwytania, i zabijania zwierzyny, puszczania psów luzem, hałasowania oraz używania sygnałów dźwiękowych. Ponadto w lasach zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, np. rozniecania ognia poza miejscami wyznaczonymi do

tego celu, korzystania z otwartego płomienia czy też wypalania wierzchniej warstwy gleby i pozostałości roślinnych.

W lasach państwowych tworzy się Służbę Leśną. Należą do niej pracownicy Lasów Państwowych zajmujący się zarządzaniem lasami i prowadzeniem w nich gospodarki leśnej, a także ich ochroną oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego. Pracownicy Służby Leśnej przy wykonywaniu czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej, przewidzianej w przepisach prawa karnego dla funkcjonariuszy publicznych. Strażnik leśny w czasie wykonywania obowiązków służbowych ma prawo m.in. do prowadzenia dochodzeń oraz wnoszenia i popierania aktu oskarżenia w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przedmiotem przestępstwa jest drewno pochodzące z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Pozostałe uprawnienia strażnika leśnego są analogiczne do uprawnień funkcjonariuszy Służby Parków Narodowych.

## Podsumowanie

Jak wynika z doktryny i orzecznictwa, przy pełnej realizacji ochrony gruntów rolnych i leśnych winna być brana pod uwagę zasada zrównoważonego rozwoju, rozwój gospodarczy i interes prywatny jednostki a także cel publiczny, a przy tym należy pamiętać i chronić najwyższe dobro – dobro wspólne, jakim jest środowisko.

Istotne jest, aby wszelkie wymogi i założenia wynikających z przepisów dotyczących ochrony środowiska wskazane przez ustawodawcę zostały prawidłowo realizowane przez administrację publiczną. W wielu sferach może dojść do kolizji interesu publicznego z interesem prywatnym. Każdorazowo należy mieć na uwadze interes publiczny, jakim jest ochrona gruntów rolnych i leśnych – jako dobro publiczne. Jego realizację w tym zakresie gwarantują plany zagospodarowania przestrzennego określające całość terenu jako zwartego obszaru, a nie tylko wąskiego obszaru – działki, która ma zostać przeznaczona na cele nierolne i nieleśne.

## **Legal protection of agricultural and forest land in the Poland**

### Summary

This article presents the main issues concerning protection of agricultural and forest land under the provisions of the Act of 3 of February 1995. It discusses some aspects of sustainable development and environmental protection, indicating the local government authorities responsible for issuing a land use change decision as well as the entities entitled to make the request. The aim of the article is to demonstrate the importance and role of the legal protection of agricultural and forest land for the protection of environment and the ecosystem.

*Translated by Janina Ciechanowicz-McLean*

## Zadania reglamentacyjne administracji samorządowej w ochronie terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów – uwagi w świetle nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz z dnia 11 maja 2017 r.

### Typologia zadań administracji publicznej w ochronie środowiska

Problematyka zadań administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska, w tym administracji samorządowej, od lat pozostaje w kręgu rozległego obszaru zainteresowań i osiągnięć badawczych Pana Profesora Marka Górskiego. Jest on autorem jednej z najbardziej uznawanych w literaturze przedmiotu typologii tychże zadań, które, biorąc pod uwagę ich treść, da się ująć w cztery zasadnicze grupy: zadania o charakterze organizatorskim, bezpośrednio wykonawczym, zobowiązująco-reglamentacyjnym oraz kontrolno-nadzorczym<sup>1</sup>. Zadania o charakterze or-

<sup>1</sup> M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, nr 4, s. 15 i n.; tenże, *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*, w: *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 885–886. Szerzej na temat uzasadnienia koncepcji podziału zadań zob. tegoż, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992. Ponadto należy również zauważyć, iż zaproponowany przez Jubilata podział zadań podlega ciągłej ewolucji, zob. *Prawo ochrony środowiska*, red. tenże, Warszawa 2014, s. 78–79.

ganizatorskim polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez różne podmioty, w tym także na określaniu zadań tych podmiotów, dokonywanym w sposób ogólny. Zadania te wykonywane są głównie poprzez system aktów planowania strategicznego, zarówno przez organy szczebla centralnego, jak i lokalnego, a przede wszystkim przez organy samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Kolejny rodzaj zadań to zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, które polegają na wykonywaniu czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska i związane są przede wszystkim z jego ochroną przed szkodliwymi oddziaływaniami, powodowanymi przez określone podmioty, głównie – społeczności lokalne. Zadania te mieszczą się w ramach gospodarki komunalnej i przede wszystkim obciążają samorząd gminny<sup>3</sup>. Z kolei zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym polegają na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego – np. polegają na ustalaniu treści i zakresu obowiązków ochronnych tych podmiotów czy granic dozwolonego korzystania ze środowiska, w tym polegającego na odprowadzaniu do niego zanieczyszczeń. Zdaniem Anny Barczak zadania te należy uznać za jeden z ważniejszych instrumentów ochrony środowiska<sup>4</sup>. Są one realizowane głównie poprzez wydawanie aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej), chociaż zdarzają się przypadki wykorzystywania formy aktu normatywnego<sup>5</sup>. Uzupełnieniem są czynności o charakterze materialno-technicznym (np. rejestry). Obecnie zadania te stanowią domenę przede wszystkim administracji samorządowej – starostów i marszałków województw, jednakże są również wykonywane przez administrację rządową – regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Należy jednak podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym głównym wykonawcą zadań reglamentacyjnych jest marszałek województwa<sup>6</sup>.

Ostatnią grupą zadań są zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, które polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nało-

<sup>2</sup> *Prawo ochrony środowiska...*, s. 79.

<sup>3</sup> Tamże. Zadania te polegają np. na obowiązku budowy urządzeń chroniących wody przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi czy urządzeń służących do odzysku bądź unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

<sup>4</sup> A. Barczak, *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska*, w: *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 70.

<sup>5</sup> Szerzej na temat teoretycznych koncepcji prawnych form działania administracji i instytucji aktu administracyjnego zob. np. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 454 i n.

<sup>6</sup> Zob. A. Barczak, *Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym*, w: A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 118.

zonych prawem na określone podmioty. Zadania te wykonywane są głównie przez Inspekcję Ochrony Środowiska jako organ administracji specjalnej, w pewnym zakresie także przez organy administracji ogólnej, kontrolujące przestrzeganie prawa w zakresie swojej właściwości<sup>7</sup>.

Z dokonanego przeglądu wynika, że zakres zadań administracji publicznej w obszarze ochrony środowiska jest bardzo szeroki i różnorodny. W celu ich realizacji organy administracji publicznej<sup>8</sup> posługują się praktycznie całym katalogiem prawnych form działania administracji. Jednakże sam Jubilat przedstawionego wyżej podziału stwierdził, że w omawianym obszarze zadania administracji publicznej, a przede wszystkim administracji samorządowej, powinny zostać w istotny sposób sprecyzowane i ograniczone, przede wszystkim do zadań o charakterze reglamentacyjnym<sup>9</sup>. Jak już wcześniej wskazano, najważniejszą prawną formą reglamentacyjnego działania organów administracji publicznej jest akt administracyjny, który z punktu widzenia ochrony środowiska ma charakter instrumentu prewencyjnego i służy zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego<sup>10</sup>. Do końca 2016 roku w zakresie ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów rolę tę spełniało przede wszystkim zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów, za pomocą którego gmina realizowała nałożone na nią zadania o charakterze reglamentacyjnym. Mając na względzie istotne zmiany legislacyjne, jakie zaszły w tym obszarze od 1 stycznia 2017 roku, wydaje się celowe przedstawienie tychże zadań w kontekście dwóch ostatnich nowelizacji ustawy o ochronie przyrody<sup>11</sup>: ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku<sup>12</sup> oraz ustawy z dnia 11 maja 2017 roku<sup>13</sup>.

7 *Prawo ochrony środowiska...*, s. 79.

8 Pojęcie organu administracji publicznej rozumiane jest zgodnie z przyjmowanymi założeniami teorii prawa administracyjnego, szerzej zob. np. R. Michalska-Badziak, *Pojęcie, cechy i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie...*, s. 269–274.

9 M. Górski, *Wydawanie aktów administracyjnych jako prawna forma dopuszczenia administracji do korzystania z zasobów środowiska – propozycje de lege ferenda*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*”1994, t. 50, s. 11.

10 Por. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 273.

11 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 142 ze zm. (dalej: u.o.p.).

12 Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach, Dz.U. z 2016 r., poz. 2249. Wynikające z niej zmiany weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

13 Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. z 2017 r., poz. 1074. Wprowadzone nią zmiany weszły w życie z dniem 17 czerwca 2017 r.

## Zakres ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów

Problematyka prawnej ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów podlega regulacji rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody z 2004 roku, która była wielokrotnie nowelizowana, przy czym nowelizacje dotyczyły również analizowanego obszaru<sup>14</sup>. Bezspornie tematyka ta od dawna jest przedmiotem ożywionych dyskusji w literaturze przedmiotu, które do 1 stycznia 2017 roku przede wszystkim dotyczyły rodzaju i wymiaru administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub niszczenie drzew lub krzewów<sup>15</sup>. Dyskusja ta przyniosła znaczące efekty, przede wszystkim w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 roku, który uznał, że art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 u.o.p. są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ponieważ przewidują nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu<sup>16</sup>. W dokonanej 25 czerwca 2015 roku nowelizacji u.o.p.<sup>17</sup> w pewnym stopniu uwzględniono stanowisko TK, m.in. przepisom art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust. 1 u.o.p. nadano nowe brzmienie, a także złagodzone regulacje dotyczące wymiaru stawek opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar pieniężnych za usunięcie bez zezwolenia, wprowadzając np. dwukrotność, a nie trzykrotność opłaty.

W nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z dnia 25 czerwca 2015 roku na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie po raz pierwszy nowych definicji legalnych pojęć „drzewo” i „krzew”, których brak nastęrczał istotne problemy praktyczne. Obecnie za „drzewo” ustawa o ochronie przyrody uznaje wieloletnią roślinę o zdrewniałym jednym pędzie głównym (pniu) albo zdrewniałych kilku pędach głównych i gałęziach tworzących koronę w jakimkolwiek okresie rozwoju rośliny (art. 5 pkt 26a), a za „krzew” – wieloletnią roślinę rozgałęziającą się na wiele równorzędnych zdrewniałych pędów, nietworzącą pnia ani korony, niebędącą pnączem (art. 5 pkt 26b). Powoływana ustawą znowelizowano również zdefiniowane

<sup>14</sup> Szerzej zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 373–376.

<sup>15</sup> O różnicach w poglądach na temat funkcji administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew lub krzewów zob. np. M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji*, w: *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 151–156 oraz A. Kaźmierska-Patryczna, A. Rabeiga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, w: *Sankcje administracyjne...*, s. 447.

<sup>16</sup> SK 6/12, Dz.U. poz. 926, OTK-A 2014, z. 7, poz. 68.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1045.

już wcześniej „tereny zieleni” i „zadrzewień”. W obecnie obowiązującym stanie prawnym przez „tereny zieleni” rozumie się tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzyszącą drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcem kolejowym oraz obiektom przemysłowym (art. 5 pkt 21 u.o.p.). „Zadrzewienia” natomiast to pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach<sup>18</sup> lub plantacją<sup>19</sup>, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu (art. 5 pkt 27 u.o.p.).

W określonych sytuacjach dany teren może mieć oczywiście cechy zarówno terenu zieleni, jak i zadrzewienia, jednak z punktu widzenia skutków zaliczenia do jednego czy drugiego typu terenu nie ma to istotnego znaczenia, albowiem ogólne zasady ochrony są jednakowe. Zgodnie z art. 78 u.o.p. obowiązek zakładania i utrzymywania terenów zieleni i zadrzewień obciąża gminę. Natomiast na podstawie art. 81 u.o.p. teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>20</sup>, rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą właściciela. W ten sposób ustawodawca konsekwentnie utrzymuje instytucję prawną znaną już od dłuższego czasu, jednak nadal nie dookreśla konsekwencji prawnych utworzenia takiego parku, zwłaszcza w kontekście typowym dla innych form ochronnych, polegającym na wprowadzeniu zakazów, nakazów czy też ograniczeń. Przede wszystkim w powoływanym przepisie ustawodawca nie określił, w jakiej formie ma nastąpić uznanie za park gminny. Uwzględniając jednak fakt, że organem uprawnionym do działania jest rada gminy, oczywiste jest, że formą tą będzie uchwała. Ponadto biorąc pod uwagę, że podstawa uznania danego terenu za

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 788 ze zm. Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków, a także grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

<sup>19</sup> W rozumieniu ustawy o ochronie przyrody plantacja to uprawa drzew lub krzewów o zwartej powierzchni co najmniej 0,1 ha założona w celu produkcyjnym (art. 5 pkt 27a u.o.p.).

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.

park gminny zawarta jest w ustawie, a krąg adresatów nie jest bliżej określony, należy zgodzić się z Krzysztofem Gruszeckim, że uchwała ta powinna być zaliczona do grupy przepisów prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>21</sup> z wszelkimi konsekwencjami wynikającymi z tego tytułu<sup>22</sup>. W związku z tym wydaje się, że jedyną możliwością ustalenia zasad korzystania z terenów parku mogą być przepisy dotyczące możliwości przyjmowania przez radę gminy tzw. przepisów porządkowych i przepisów związanych z ustalaniem zasad korzystania z mienia gminnego<sup>23</sup>.

Ustawa o ochronie przyrody określa także pewne ogólne zasady i warunki prowadzenia określonych prac mogących negatywnie oddziaływać na tereny zielone i zadrzewienia. Zgodnie z art. 87a ust. 1 u.o.p. prace ziemne oraz inne prace wykonywane ręcznie, z wykorzystaniem sprzętu mechanicznego lub urządzeń technicznych, w obrębie korzeni, pnia lub korony drzewa lub w obrębie korzeni lub pędów krzewu, powinny być przeprowadzane w sposób najmniej szkodzący drzewom lub krzewom. Natomiast przepis art. 87b ust. 1 u.o.p. wymaga, aby na drogach publicznych oraz ulicach i placach środki chemiczne były stosowane w sposób najmniej szkodzący terenom zieleni oraz zadrzewieniom. Rodzaje oraz warunki stosowania takich środków zostały określone w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska<sup>24</sup>. Naruszenie tych wymagań jest w rozumieniu art. 131 u.o.p. wykroczeniem.

---

21 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.

22 Zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 81 ustawy o ochronie przyrody*, w: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, K. Gruszecki, LEX/el 2017, nr 518887.

23 Z kolei J. Boć i E. Samborska-Boć stwierdzają, iż uznanie za park gminny następuje w drodze uchwały rady gminy, w której określa się granice parku, sposób ochrony, podmiot sprawujący nadzór nad parkiem, którym może być także właściciel terenu oraz niezbędne zakazy i ograniczenia, zob. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona parków gminnych*, w: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 288.

24 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 października 2005 r. w sprawie rodzajów i warunków stosowania środków, jakie mogą być używane na drogach publicznych oraz ulicach i placach, Dz.U. Nr 230, poz. 1960.

## Zadania administracji samorządowej o charakterze reglamentacyjnym w ochronie terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów w kontekście zmian ustawy o ochronie przyrody wprowadzonych ustawami z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz z dnia 11 maja 2017 r.

W ochronie terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów od lat najwięcej kontrowersji zarówno w praktyce, jak i orzecznictwie budzą zadania o charakterze reglamentacyjnym w zakresie usuwania drzew i krzewów, którym niewątpliwie należy przypisać funkcję ochronną<sup>25</sup>. W doktrynie uznawane są one za jedno z bardziej skonkretyzowanych uprawnień, jakie ustawodawca przyznał samorządowi terytorialnemu w ochronie środowiska<sup>26</sup>. Generalnie zadania te obciążają gminną administrację samorządową. Jednak zgodnie z art. 90 ust. 1 u.o.p. czynności, o których mowa w art. 83–89 u.o.p., w zakresie, w jakim są one wykonywane przez wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – wykonuje starosta. Natomiast jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, czynności te wykonuje marszałek województwa.

Najbardziej znanym instrumentem prawnym służącym realizacji analizowanego zadania, funkcjonującym w ustawodawstwie już od dawna, jest zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów<sup>27</sup>. Do przyjęcia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach jednym z podstawowych problemów związanych z jego stosowaniem było m.in. prawidłowe ustalenie właściwości rzeczowej organu kompetentnego do jego wydania. Jednakże od 1 stycznia 2017 roku zakres zmian wprowadzonych przez przywołaną nowelizację w przedsta-

<sup>25</sup> Należy jednak zauważyć, iż w literaturze przedmiotu nie ma jednolitego stanowiska na temat funkcji prawnej reglamentacji usuwania drzew i krzewów. W tym kontekście warto zwłaszcza zwrócić uwagę na interesujące i jednocześnie inspirujące refleksje M. Kasińskiego na temat szkodliwych mitów w omawianym zakresie, szerzej zob. M. Kasiński, *Ochrona własności a ochrona przyrody. Siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna, Warszawa 2017, s. 465–466.

<sup>26</sup> Zob. A. Barczak, *Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym*, w: A. Barczak, E. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015, s. 155 i wskazana tam literatura.

<sup>27</sup> Szerzej na temat charakteru prawnego oraz trybu wydawania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów zob. monografię K. Gruszeckiego, *Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów*, Wrocław 2011, a także np. A. Kaźmierska-Patryczna, *Instrumenty prawne ochrony drzew i krzewów*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2012, nr 71, s. 25–28.

wianym obszarze spowodował, że administracja samorządowa została praktycznie pozbawiona możliwości stosowania tego podstawowego i skutecznego instrumentu prawnego służącego ochronie drzew i krzewów.

Generalnie ustawa nowelizująca z grudnia 2016 roku pozostawiła w mocy art. 83 ust. 1 u.o.p., zgodnie z którym usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek uprawnionego podmiotu, którym, co do zasady, jest posiadacz nieruchomości<sup>28</sup>. Obowiązek uzyskania zezwolenia jest powiązany z obowiązkiem poniesienia opłaty z tytułu usunięcia, która jest naliczana i pobierana przez organ właściwy do wydania zezwolenia (art. 84 ust. 1 i 2 u.o.p.). Wysokość należnych opłat powinna zostać ustalona w wydanym zezwoleniu. W świetle ustawy o ochronie przyrody opłatę za usunięcie drzewa ustala się mnożąc liczbę centymetrów obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm i stawkę opłaty, natomiast opłatę za usunięcie krzewu ustala się mnożąc liczbę metrów kwadratowych powierzchni gruntu pokrytej usuwanymi krzewami i stawkę opłaty (art. 85 ust. 1 i 3 u.o.p.). Usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia co do zasady skutkować powinno nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Generalnie jej wysokość, w świetle art. 89 ust. 1 u.o.p., ustalana jest jako dwukrotność stawki opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, a w przypadku, w którym usunięcie drzewa lub krzewu jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty, administracyjną karę pieniężną ustala się w wysokości takiej opłaty, która byłaby ponoszona, gdyby zwolnienia nie było. Nadzór związany z tymi zagadnieniami, wraz z wydawaniem odpowiednich decyzji administracyjnych (zezwoleń na usunięcie, wymiar opłaty, nakładanie kar), generalnie sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W odniesieniu do drzew lub krzewów położonych na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków zezwolenie na ich usunięcie wydaje wojewódzki konserwator zabytków (art. 83a ust. 1 u.o.p.).

Ustawa o ochronie przyrody przewiduje jednak w pewnych sytuacjach zwolnienia zarówno z obowiązku uzyskania zezwolenia, jak i poniesienia opłaty. Okoliczności powodujące zwolnienie z obowiązku uzyskiwania zezwolenia, w świetle obowiązującej regulacji prawnej, są wskazane w katalogu zamkniętym w art. 83f u.o.p.<sup>29</sup>, w którym ustawa nowelizująca z 2016 roku wprowadziła bardzo istotne

---

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 83 ust. 1 u.o.p. usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości lub właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459) – jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.

<sup>29</sup> Inaczej na temat rodzaju wyliczenia dokonanego w art. 83f u.o.p. zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 83(f) ustawy o ochronie przyrody*, w: K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el, 2017, nr 518895.

i kontrowersyjne zmiany. Zgodnie z wolą ustawodawcy miały one na celu zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy, oraz uproszczenie regulacji dotyczącej wycinki, albowiem według przepisów obowiązujących od 1 stycznia 2017 roku osoba fizyczna mogła swobodnie wycinać drzewa lub krzewy, które rosły na nieruchomości stanowiącej jej własność, ale wyłącznie wtedy, gdy były one usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponadto, w świetle zmian wprowadzonych na mocy nowelizacji z grudnia 2016 roku, obowiązek uzyskania zezwolenia nie zachodził, gdy przedmiotem usunięcia miały być: drzewa lub krzewy usuwane w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego, a także krzew albo krzewy rosnące w skupisku, o powierzchni do 25 m<sup>2</sup> i drzewa, których obwód pnia na wysokości 130 cm nie przekraczał 100 cm – w przypadku topoli, wierzb, kasztanowca zwyczajnego, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego, robinii akacjowej oraz płatanu klonolistnego, a w przypadku pozostałych gatunków drzew – 50 cm, przy czym należy wyraźnie podkreślić, iż w zakresie ostatniego wyjątku nowelizacja ustawy o ochronie przyrody z 11 maja 2017 roku wprowadziła kolejne zmiany<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> W obecnym stanie prawnym zezwolenie nie jest bowiem wymagane, gdy przedmiotem usunięcia mają być drzewa, których obwód pnia na wysokości 5 cm nie przekracza: 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego; 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz płatanu klonolistnego; 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew, a także gdy przedmiotem usunięcia mają być: krzew albo krzewy rosnące w skupisku, o powierzchni do 25 m<sup>2</sup>; krzewy na terenach pokrytych roślinnością pełniącą funkcje ozdobne, urządzonej pod względem rozmieszczenia i doboru gatunków posadzonych roślin, z wyłączeniem krzewów w pasie drogowym drogi publicznej, na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków oraz na terenach zieleni; drzewa lub krzewy, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej; drzewa lub krzewy usuwane w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego; drzewa lub krzewy na plantacjach lub w lasach w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach; drzewa lub krzewy owocowe, z wyłączeniem rosnących na terenie nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków lub na terenach zieleni; drzewa lub krzewy usuwane w związku z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych lub zoologicznych; drzewa lub krzewy usuwane na podstawie decyzji właściwego organu z obszarów położonych między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano trasę wału przeciwpowodziowego, z wału przeciwpowodziowego i terenu w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału; drzewa lub krzewy, które utrudniają widoczność sygnalizatorów i pociągów, a także utrudniają eksploatację urządzeń kolejowych albo powodują tworzenie na torowiskach zasp śnieżnych, usuwanych na podstawie decyzji właściwego organu; drzewa lub krzewy stanowiące przeszkody lotnicze, usuwane na podstawie decyzji właściwego organu; drzewa lub krzewy usuwane na podstawie decyzji właściwego organu ze względu na potrzeby związane z utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; drzewa lub krzewy usuwane z obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody nieobjętego ochroną krajobrazową; drzewa lub krzewy usuwane w ramach zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych parku narodowego lub rezerwatu przyrody, planu ochrony parku krajobrazowego, albo planu zadań ochronnych lub planu ochrony dla obszaru Natura 2000, prowadzenia akcji ratowniczej przez jednostki ochrony przeciwpożarowej lub inne właściwe służby ustawowo powołane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia życia lub zdrowia; drzewa lub krzewy stanowiące złomy lub wywroty usuwane przez: a) jednostki ochrony przeciwpożaro-

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji z grudnia 2016 roku wskazywano, iż wymóg uzyskiwania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów stanowi nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w możliwość wykonywania prawa własności nieruchomości, a także, że stosowanie dotychczasowych restrykcyjnych przepisów nie spełniało swojej roli, gdyż i tak niemal wszystkie decyzje wydawane w omawianym zakresie zezwalały na usunięcie drzew i krzewów, a więc procedura ich uzyskiwania niepotrzebnie obciążała zarówno właścicieli nieruchomości, jak i organy administracji samorządowej. W powoływanym uzasadnieniu wyraźnie podkreślano, że celem zmian wprowadzonych do ustawy o ochronie przyrody z dniem 1 stycznia 2017 roku było przede wszystkim uproszczenie regulacji dotyczącej usuwania drzew i krzewów oraz wyposażenie samorządu gminnego w kompetencje do dostosowywania poziomu ochrony zieleni do jego potrzeb<sup>31</sup>. I tak na mocy ustawy nowelizacyjnej z grudnia 2016 roku gminie zostały przyznane kompetencje prawotwórcze pozwalające na rozszerzenie katalogu drzew lub krzewów nieobjętych obowiązkiem uzyskiwania zezwolenia. Zgodnie bowiem z nowym art. 83f ust. 1a u.o.p. rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, mogła określić, że przepisów art. 83 ust. 1 u.o.p. (w których wskazano obowiązek uzyskania zezwolenia) nie stosuje się także do innych drzew lub krzewów wskazanych w oparciu o ustawowo określone kryteria, takie jak: gatunek lub wiek drzewa lub krzewu, obwód pnia drzewa na wysokości 130 cm lub powierzchnia krzewu albo krzewów rosnących w skupisku, cel usunięcia drzewa lub krzewu (związany lub niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej) oraz cechy nieruchomości, takie jak objęcie nieruchomości określonych przez radę gminy wskazanymi formami ochrony przyrody, wpisanie do rejestru zabytków, położenie w pasie drogowym drogi publicznej, rodzaj użytku wynikający z ewidencji gruntów i budynków, określone przeznaczenie nieruchomości wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>32</sup>.

---

wej, jednostki Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, właścicieli urzędów, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego, zarządców dróg, zarządców infrastruktury kolejowej, gminne lub powiatowe jednostki oczyszczania lub inne podmioty działające w tym zakresie na zlecenie gminy lub powiatu, b) inne podmioty lub osoby, po przeprowadzeniu oględzin przez organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, potwierdzających, że drzewa lub krzewy stanowią złom lub wywrot; drzewa lub krzewy należące do gatunków obcych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 120 ust. 2f u.o.p.

<sup>31</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1143.

<sup>32</sup> Ponadto art. 83f ust. 1b u.o.p. zobowiązywał gminę do zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem miało być sporządzenie projektu takiej uchwały, na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

W wyniku nowelizacji z grudnia 2016 roku gmina została również wyposażona w obligatoryjne kompetencje prawotwórcze związane z określaniem wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów, które do 31 grudnia 2016 roku należały do Ministra Środowiska. W świetle art. 85 ust. 4a u.o.p. rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, miała obowiązek określić wysokość stawek opłat za usunięcie drzewa i krzewu jednolicie dla wszystkich drzew lub krzewów albo różnicując je ze względu na rodzaj lub gatunek drzew lub krzewów bądź obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewu albo krzewów rosnących w skupisku. W przypadku, gdyby rada gminy ich nie określiła, do ustalania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu powinny być stosowane ustawowo wskazane maksymalne stawki, które odpowiednio za usuwanie drzew nie mogły przekraczać 500 zł, a za usuwanie krzewów – 200 zł. Ustawa nowelizująca z grudnia 2016 roku przyznała również gminie kompetencje pozwalające na rozszerzenie, zawartego w art. 86 ust. 1 u.o.p., katalogu drzew i krzewów, za usunięcie których opłat się nie pobiera. Zgodnie bowiem z art. 86 ust. 1a u.o.p. rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, mogła określić, że opłat za usunięcie drzewa lub krzewu nie nalicza się także w przypadku innych drzew lub krzewów, wskazanych w oparciu o ustawowo określone kryteria.

Jak wyżej wskazano, nowelizacja z grudnia 2016 roku spowodowała, że administracja samorządowa została *de facto* pozbawiona możliwości realizacji zadań o charakterze reglamentacyjnym w ochronie terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów. Zmiany wprowadzone z dniem 1 stycznia 2017 roku w istotny sposób zmniejszyły bowiem możliwość stosowania przez gminę skutecznego instrumentu prawnego służącego ochronie drzew i krzewów w postaci zezwoleń na ich usuwanie, przede wszystkim w stosunku do największego grona jego adresatów – osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej. Jednakże z drugiej strony spowodowały zwiększenie zakresu kompetencji prawotwórczych gminy i co się z tym wiąże – także jej roli w sferze stanowienia prawa miejscowego. Sytuacja ta zmieniła się jednak zaledwie po kilku miesiącach obowiązywania tej szkodliwej dla terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów regulacji. W nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z dnia 11 maja 2017 roku, która weszła w życie w dniu 17 czerwca 2017 roku, ustawodawca zdecydował się bowiem na wyposażenie administracji samorządowej w nowe kompetencje, które w istotny sposób zwiększają zakres zadań gminy o cha-

---

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

rakterze reglamentacyjnym<sup>33</sup> – ale, co należy wyraźnie podkreślić, jedynie w zakresie usuwania drzew. Zgodnie z nowelizacją gmina została wyposażona w nowy instrument prawny służący tylko ochronie drzew, w postaci przyjęcia zgłoszenia w sprawie zamiaru jego usunięcia. Nieobjęcie przez ustawodawcę krzewu wskazanym obowiązkiem zgłoszenia wydaje się zupełnie niezrozumiałe, tym bardziej że we wcześniej obowiązującej regulacji działania reglamentacyjne dotyczyły zawsze zarówno usuwania drzew, jak i krzewów. W świetle postanowień art. 83f ust. 4 u.o.p. organ właściwy do wydania zezwolenia, którym co do zasady jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta), został zobowiązany w pierwszej kolejności do przyjmowania zgłoszeń od osób fizycznych, które zamierzają usunąć drzewo z nieruchomości stanowiącej ich własność, dla celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza 80 cm – w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego, 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz płatanu klonolistnego lub 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew. Zgłoszenie powinno zawierać ustawowo określone elementy, takie jak imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte, oraz rysunek albo mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości. W przypadku gdy zgłoszenie nie zawiera wszystkich ustawowo wskazanych elementów, właściwy organ, w drodze postanowienia, nakłada obowiązek uzupełnienia zgłoszenia w terminie 7 dni. Z kolei w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ właściwy do wydania zezwolenia został zobowiązany do dokonania oględzin zgłoszonego drzewa w celu ustalenia nazwy gatunku drzewa, obwodu pnia ustalonego na wysokości 5 cm, a w przypadku gdy na tej wysokości drzewo posiada kilka pni – obwodu każdego z tych pni, a jeżeli pnia nie posiada – obwodu pnia poniżej korony drzewa i sporządzenia z nich protokołu. Zgodnie z art. 83f ust. 8 u.o.p. w terminie 14 dni od dnia oględzin, w drodze decyzji administracyjnej, organ może wnieść sprzeciw, który będzie możliwy tylko wówczas, jeżeli ustawa wyraźnie na to pozwala, czyli zajdzie jedna z okoliczności ustawą wskazanych, zobowiązujących bądź pozwalających na sprzeciw (sprzeciw o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym). Sprzeciw organu musi mieć postać decyzji administracyjnej, wydanie której (ostateczna decyzja administracyjna w sprawie sprzeciwu) stanowić będzie dla zgłaszającego podstawę wszczęcia kolejnego postępowania – wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa w trybie art. 83 ust. 1 u.o.p., przy czym

---

<sup>33</sup> Ponadto należy zauważyć, iż nowelizacja z 11 maja 2017 r. nakłada również na organ właściwy do wydania zezwolenia nowe obowiązki kontrolne w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów rozdziału 4 u.o.p. w trybie art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

nowelizacja z 2017 roku zakłada, że w przypadku jego wydania właściciel nieruchomości nie będzie ponosił opłaty za usunięcie drzewa (art. 83f ust. 16 u.o.p.)<sup>34</sup>.

Jak wskazano, biorąc pod uwagę konstrukcję przepisów upoważniających do sprzeciwu, w nowelizacji można wyróżnić przyczyny umożliwiające oraz zobowiązujące organ do jego wniesienia. Organ może (ale nie musi) wnieść sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej o charakterze uznaniowym w przypadku lokalizacji drzewa na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, bądź na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zielen lub chronionym innymi przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na terenach objętych obszarowymi formami ochrony przyrody albo w sytuacji spełnienia przez drzewo kryteriów uznania za pomnik przyrody<sup>35</sup>. Natomiast organ będzie zobowiązany do wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej o charakterze związanym, jeżeli zgłoszenie dotyczyć będzie usunięcia drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie lub w przypadku nieuzupełnienia zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa w przewidzianym ustawowo terminie. W sytuacji gdy właściwy organ w terminie 14 dni od dnia oględzin nie wnieśli sprzeciwu, drzewo może być usunięte przez zgłaszającego bez spełniania dodatkowych wymagań. Jednakże przed upływem wskazanego terminu organ może także wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, które wyłącza możliwość jego wniesienia oraz uprawnia zgłaszającego do usunięcia drzewa. W przypadku nieusunięcia drzewa przed upływem 6 miesięcy od przeprowadzonych oględzin usunięcie drzewa będzie mogło nastąpić dopiero po dokonaniu ponownego zgłoszenia. Usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu właściwego organu i bez zezwolenia wydanego na podstawie ostatecznej decyzji o sprzeciwie, a także usunięcie drzewa bez dokonania wymaga-

<sup>34</sup> Jednak jeżeli w terminie 5 lat od dokonania oględzin właściciel nieruchomości wystąpi z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.), a budowa ta ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rosło usunięte drzewo, organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa, uwzględniając dane ustalone na podstawie oględzin, jest zobowiązany nałożyć na właściciela nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa (art. 83f ust. 17 u.o.p.).

<sup>35</sup> Kryteria uznania drzewa za pomnik przyrody określił Minister Środowiska w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 40 ust. 3 u.o.p. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 11 maja 2017 r. Minister Środowiska został zobowiązany do jego wydania nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie powoływanej nowelizacji. Rozporządzenie w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody zostało wydane dnia 4 grudnia 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 2300.

nego zgłoszenia lub przed upływem terminu do wniesienia sprzeciwu powoduje nałożenie administracyjnej kary pieniężnej<sup>36</sup>.

W ustawie z 11 maja 2017 roku odebrano również gminie przyznane na mocy nowelizacji z grudnia 2016 roku kompetencje prawotwórcze pozwalające na rozszerzenie katalogu drzew lub krzewów nieobjętych obowiązkiem uzyskiwania zezwolenia (art. 83f ust. 1a i 1b u.o.p.) oraz katalogu drzew lub krzewów, za których usunięcie nie były pobierane opłaty (art. 86 ust. 1a u.o.p.), a także zobowiązujące gminę do samodzielnego określania wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów (art. 85 ust. 4a u.o.p.). W kontekście tego ostatniego zagadnienia ustawodawca powrócił do znanego i sprawdzonego już wcześniej rozwiązania – odgórnego ich określenia, w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra Środowiska, który został zobowiązany do ich zróżnicowania ze względu na rodzaj lub gatunek drzew lub krzewów oraz obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewu albo krzewów rosnących w skupisku (art. 85 ust. 4b u.o.p.)<sup>37</sup>. W przypadku gdyby Minister Środowiska nie określił wysokości stawek opłat, do ustalania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu miały być stosowane maksymalne stawki określone w u.o.p.<sup>38</sup>

## Podsumowanie

Zadania reglamentacyjne stanowią ważny i skuteczny instrument ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów, a co za tym idzie, służą również zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego. Niestety, z powodu zmian wprowadzonych w ustawie o ochronie przyrody ustawą z 16 grudnia 2016 roku, od 1 stycznia 2017 roku, samorząd gminny został praktycznie pozbawiony możliwości ich realizacji, czego skutkiem było masowe wycinanie drzew i krzewów. Wskazana nowelizacja u.o.p. została jednak źle odebrana przede wszystkim przez opinię publiczną, pod wpływem której ustawodawca dość szybko, bo już 11 maja 2017 roku, przyjął kolejną ustawę wprowadzającą zmiany do u.o.p., która weszła w życie 17 czerwca 2017 roku.

---

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 88 ust. 1 u.o.p. nałożenie administracyjnej kary pieniężnej powoduje również (tak jak przed nowelizacją z 11 maja 2017 r.) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia oraz usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości, a także zniszczenie drzewa lub krzewu lub uszkodzenie drzewa spowodowanego wykonywaniem prac w obrębie jego korony.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów, Dz.U. z 2017 r., poz. 1330.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z 11 maja 2017 r. Minister Środowiska został zobowiązany do wydania rozporządzenia w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów nie później niż w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia jej w życie.

Analiza jej przepisów wskazuje na tendencję odwrotną – zmierzającą do istotnego rozszerzenia zakresu zadań reglamentacyjnych gminy, mających na celu ograniczenie dopuszczalności samowolnej wycinki. Organ wykonawczy gminy, oprócz utrzymanej w mocy kompetencji do wydawania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów (art. 83a ust. 1 u.o.p.), na podstawie powoływanej nowelizacji u.o.p., otrzymał również nowe zadania reglamentacyjne, odnoszące się jednak, z niezrozumiałych powodów, tylko do usuwania drzew. Zadania te polegają bowiem na obowiązku przyjęcia zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa przez właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 83f ust. 4 u.o.p., dokonania oględzin i ewentualnie wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej. W moim przekonaniu utrzymanie w mocy dotychczasowych i wprowadzenie nowych zadań reglamentacyjnych administracji samorządowej w analizowanym zakresie nowelizacją u.o.p. z 11 maja 2017 roku świadczy o słusznym zamiarze ustawodawcy mającym na celu przywrócenie i jednocześnie wzmocnienie ich roli ochronnej, przynajmniej w zakresie ochrony drzew.

**Regulatory tasks of self-government administration  
in the protection of green areas, woodlot, trees and shrubs –  
remarks in scope of the amendment to the Act  
on Nature Conservation of 16 December 2016 and of 11 May 2017**

Summary

The study aims to show the changes that have taken place in the scope of implementation of regulatory tasks by self-governmental authorities in the protection of green areas, woodlot, trees and shrubs in the context of the last two amendments to the Nature Conservation Act: 16 December 2016 and 11 May 2017.

*Translated by Aneta Kaźmierska-Patrzyzna*



## Spór wokół liberalizacji przepisów dotyczących usuwania drzew i krzewów

### Kontrowersyjne okoliczności uchwalenia nowelizacji ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach

W dniu 16 grudnia 2016 roku podczas prowadzonego w Sali Kolumnowej<sup>1</sup> posiedzenia Sejmu uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach<sup>2</sup>, która znacząco zliberalizowała zasady usuwania drzew i krzewów. Okoliczności uchwalenia ustawy oraz rekordowe tempo prac ustawodawczych mogą budzić podejrzenia, że być może doszło do lobbingu. 7 grudnia do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1143). 14 grudnia na posiedzeniu sejmowej Komisji Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa odbyło się jego pierwsze czytanie. Dzień później, na posiedzeniu plenarnym Sejmu, odbyło się drugie czytanie, a 16 grudnia ustawa została przegłosowana. Prace nad nią trwały zatem raptem nieco ponad tydzień. 20 grudnia trafiła pod obrady Senatu – pomimo zakwestionowania przez opozycję legalności przegłosowanych w Sali Kolumnowej wszystkich projektów ustaw – i została przyjęta bez poprawek. 30 grudnia 2016 roku

1 16 grudnia 2016, decyzją Marszałka Sejmu dokończono 33. posiedzenie Sejmu VIII kadencji w Sali Kolumnowej z powodu zablokowania przez część protestujących posłów opozycji mównicy i fotela marszałka w Sali Posiedzeń. W bloku głosowań w Sali Kolumnowej, w którym opozycja nie brała udziału, doszło m.in. do uchwalenia nowelizacji ustawy o ochronie przyrody oraz do uchwalenia budżetu na 2017 r.

2 Dz.U. z 2016 r., poz. 2249.

ustawa nowelizująca została podpisana przez Prezydenta RP i już od 1 stycznia 2017 roku weszła w życie, mimo protestu organizacji ekologicznych obawiających się nadużyć i wskazujących, iż ustawa o ochronie przyrody to kolejny znaczący krok na drodze do demontażu polskiego systemu ochrony przyrody<sup>3</sup>. Należy jednak zauważyć, iż ustawa w obecnym kształcie jest zdecydowanie bardziej zachowawcza od projektu ustawy nowelizacyjnej z 8 lipca 2016 roku<sup>4</sup>, choć niewątpliwie sprzyja lobby dewelopersko-budowlanemu.

Ustawa z 16 grudnia 2016 roku, nowelizująca ustawę z 2004 roku o ochronie przyrody oraz ustawę z 1991 roku o lasach, ma krótkie uzasadnienie. Wnioskodawcy deklarowali, że celem zmian w ustawie jest zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy, uproszczenie regulacji dotyczącej wycinki oraz wyposażenie jednostek samorządu w kompetencje do dostosowywania poziomu ochrony zieleni do ich potrzeb. W uzasadnieniu wskazano ponadto, że wprowadzone zostaną zmiany umożliwiające gminom rezygnację z konieczności uzyskiwania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów w wybranych przez nie sytuacjach oraz rezygnację z opłat za usunięcie, także w wybranych przez nie sytuacjach. Dodano, iż nowe uregulowania wychodzą naprzeciw społecznemu zapotrzebowaniu, likwidują niepotrzebną biurokrację, fikcję administracyjną oraz umożliwiają wykonywanie prawa własności nieruchomości i są zgodne z prawem unijnym.

---

3 Stowarzyszenie Greenpeace Polska ujawniło, że projekt ustawy nowelizującej w zdecydowanej większości pokrywał się z projektem ministerialnym, choć minister środowiska zaprzeczał wcześniej, jakoby w resorcie środowiska trwały prace nad zmianami legislacyjnymi. Ekolodzy zarzucili politykom, że wybierając ścieżkę poselską, a nie rządową, chcieli uniknąć niezbędnych konsultacji społecznych. W trakcie prac nad ustawą posłowie odrzucili wniosek o wysłuchanie publiczne, które pozwoliłoby uwzględnić stanowisko obrońców przyrody. Zob. oświadczenie Greenpeace Polska: <http://www.greenpeace.org/poland/pl/wydarzenia/polska/Sejm-przyjal-pierwszy-projekt-ze-szkodliwego-trojpacku-ministra-Szyski/> (dostęp: 2.04.2017).

4 Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 lipca 2016 r. oraz projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 sierpnia 2016 r.; <http://prawodlasamorządu.pl/2016-09-08-wycinka-drzew-bez-rewolucyjnych-zmian-nowy-projekt-ustawy-nowelizacyjnej> (dostęp: 2.04.2017).

## Zarys najistotniejszych zmian

1. Osoby fizyczne, bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, mogą usunąć ze swojej nieruchomości drzewo, bez względu na jego obwód, jeżeli usunięcie to dokonywane jest na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej

Zgodnie z obowiązującymi od początku 2017 roku nowymi przepisami – w przypadku drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej – nie jest konieczne uzyskanie zezwolenia. Właściciel działki zyskał zatem niemal nieograniczone prawo do wycięcia drzewa na swojej nieruchomości. Jest to ogromna zmiana, która z pewnością nie tylko stanowi ulgę dla osób planujących dokonanie wycinki, ale także dla urzędników, którzy nie będą już prowadzić czasochłonnych postępowań w odniesieniu do osób fizycznych.

Tak daleko posunięta liberalizacja przepisów może jednak budzić niepokój. Wycinka prowadzona przez osoby fizyczne, o ile nie jest związana z celem prowadzenia działalności gospodarczej, może być aktualnie prowadzona bez jakiegokolwiek kontroli, co potencjalnie może spowodować straty drzew cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym. Gmina straciła możliwość monitorowania losu drzew na gruntach prywatnych, co jest niezbędne do prowadzenia ogólnomiejskiej polityki terenów zieleni. Nie można także wykluczyć, że nowe przepisy będą wykorzystywane do obejścia prawa, gdyż ich konstrukcja otworzyła furtkę dla deweloperów. Przedsiębiorca, by uniknąć opłat za wycinkę, jeszcze przed zakupem gruntu może uzgodnić z osobą fizyczną, że ta oczyści teren z drzew i krzewów. A jeśli już jest w posiadaniu działki, to możliwe jest np. przeniesienie na krótki czas własności gruntu na rzecz osoby fizycznej, w celu dokonania przez nią wycinki, by nieruchomość (z usuniętymi już drzewami) powróciła w ręce spółki będącej inwestorem. W praktyce niezwykle trudno będzie wykazać, że wycinka w rzeczywistości była związana z przygotowaniem gruntu pod konkretną inwestycję.

Rezygnacja z obowiązku uzyskiwania zezwoleń dla osób fizycznych, w przypadkach gdy wycinka nie jest prowadzona w związku z działalnością gospodarczą, to nie tylko znaczące ułatwienie. Przede wszystkim nie będzie już dochodziło do sytuacji, gdy wobec osób fizycznych toczą się postępowania związane z nałożeniem wysokich kar pieniężnych za dokonanie wycinki bez zezwolenia. Należy jednak przypomnieć, iż nawet jeżeli usunięcie drzewa nie wymaga zezwolenia z art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, to samo usunięcie może być niemożliwe albo utrud-

nione, jeżeli drzewo jest objęte dodatkową ochroną<sup>5</sup>. Osoby fizyczne mogą usuwać drzewa ze swoich nieruchomości, na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez konieczności uzyskiwania zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ustawy o ochronie przyrody, ale nie oznacza to braku jakichkolwiek ograniczeń w usuwaniu takich drzew. Jeżeli drzewo jest np. pomnikiem przyrody, nie można go usunąć, dopóki obowiązuje uchwała rady gminy obejmująca to drzewo taką formą ochrony przyrody (uchwała zawiera zakazy dotyczące pomnika, m.in. zakaz jego niszczenia). Podobnie, objęcie zieleni ochroną konserwatorską, o której mowa w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, oznacza, że określone działania jej dotyczące wymagały będą zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków<sup>6</sup>. Tych ograniczeń nie może znieść nawet uchwała rady gminy, o której mowa w art. 83f ust. 1 ustawy. Warto też podkreślić, iż kompetencja rady gminy, o której mowa w nowym ust. 1a art. 83f ustawy dotyczy jedynie wprowadzania kolejnych, nowych wyjątków od obowiązku uzyskiwania zezwolenia na usunięcie drzewa. Rada gminy nie może utrudnić lub uniemożliwić osobom fizycznym usunięcia ze swojej nieruchomości drzew lub krzewów, jeżeli usunięcie to dokonywane jest na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, podejmując nową uchwałę, ponieważ wyjątek dotyczący usuwania drzew z nieruchomości należących do osób fizycznych, na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, ma charakter ustawowy i nie może być wyeliminowany aktem prawa miejscowego.

Godne przypomnienia jest również to, że dokonana nowelizacja prawa nie zwalnia z obowiązku przestrzegania przepisów związanych z ochroną ptaków w okresie lęgowym – pomiędzy 1 marca a 15 października<sup>7</sup>. Jest to czas specjalnej ochrony ich siedlisk i miejsc gniazdowania, czyli – bardzo często – drzew. Miejsca gniazdowania ptaków oraz te, które stanowią ich ostoję lub są miejscem żerowania, nie mogą być niszczone, co dotyczy również tych znajdujących się na terenach należących

<sup>5</sup> Czyli np. jest pomnikiem przyrody, jest zadrzewieniem śródpolnym, przydrożnym i nadwodnym w parku krajobrazowym albo na obszarze chronionego krajobrazu, jest objęte ochroną konserwatora zabytków, w zasięgu prac związanych z usuwaniem występują chronione gatunki zwierząt, roślin albo grzybów.

<sup>6</sup> Przepisy dotyczące ochrony zabytków nie zostały uchylone przez znowelizowaną ustawę o ochronie przyrody. Działania, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, nadal wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zob. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.

<sup>7</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, Dz.U. z 2016 r., poz. 2183. W okresie lęgowym zakazane jest m.in. niszczenie siedlisk lub ostoi będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania, niszczenie, usuwanie lub uszkodzanie gniazd, umyślne płoszenie lub niepokojenie w miejscach rozrodu lub wychowu młodych.

do osób prywatnych. Oznacza to, że wycinka drzew, które są ostoją lub miejscem gniazdowania ptaków – również na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych – w okresie lęgowym nie jest możliwa bez zezwolenia wydanego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska<sup>8</sup>.

## 2. Szerokie wyłączenia od obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów

Zgodnie z nowymi przepisami nie jest konieczne uzyskanie zezwolenia na wycinkę drzew, których obwód pnia na wysokości 130 cm nie przekracza: 100 cm w przypadku topoli, wierzb, kasztanowca zwyczajnego, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego oraz 50 cm w przypadku pozostałych gatunków drzew (dotychczas zwolniona od obowiązku uzyskania zezwolenia była wycinka drzew o obwodach odpowiednio: 35 cm i 25 cm – przy czym obwód mierzony był na wysokości 5 cm). Zwiększono zatem limity obwodów drzew, poniżej których usunięcie nie wymaga wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie. Tak znaczące podwyższenie limitu obwodu pnia jest z pewnością korzystne dla inwestorów – w wielu przypadkach oznacza bowiem uniknięcie znaczących kosztów i długotrwałego postępowania administracyjnego związanego z obowiązkiem uzyskania zezwolenia, natomiast można uznać, iż ustawa chroni starsze, grubsze drzewa. Ponadto, zgodnie z dodanym art. 83f ust. 1 pkt. 3b zezwolenia na usunięcie nie są wymagane w przypadku drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego. Spełnienie warunków braku użytkowania rolniczego gruntu, na którym rośnie drzewo albo krzew i określonego celu usunięcia wystarcza zatem do usunięcia drzewa i krzewu bez zezwolenia. Aktualnie można zatem nieużytki porośnięte samosiejkami przywrócić do użytkowania rolniczego bez konieczności ubiegania się o zezwolenie na ich usunięcie.

Zmiany dotyczą także zwolnienia od obowiązku uzyskiwania zezwolenia na wycinkę krzewów rosnących w skupisku o powierzchni do 25 m<sup>2</sup> – bez względu na wiek tego skupiska. Zgodnie z obowiązującymi do końca 2016 roku przepisami nie było konieczne uzyskanie zezwolenia w przypadku wycinki krzewów, których wiek nie przekracza 10 lat. Ze względu na to, iż ustalenie wieku krzewu przed jego wycinką może sprawiać trudność, zmianę kryterium wypada ocenić pozytywnie. Z punk-

---

<sup>8</sup> Jedynym gatunkiem, którego miejsca gniazdowania nie są chronione przez cały rok, są gołębie miejskie. Jednak kiedy w ich gniazdach pojawiają się pisklęta – gniazdo i jego okolica zaczynają być chronione prawem. Zob. § 6 ust. 5 cytowanego powyżej rozporządzenia.

tu widzenia bowiem zarówno inwestora, jak i organu administracji publicznej, określenie powierzchni zajmowanej przez krzewy nie nastręcza większych trudności – w toku postępowań administracyjnych łatwiej jest zatem o jednoznaczne i nie budzące wątpliwości rozstrzygnięcia. Warto na koniec zaznaczyć, iż w ustawie zachowane zostały wszystkie dotychczasowe dodatkowe wyłączenia od konieczności uzyskania zezwolenia.

### 3. Szerokie uprawnienia rady gminy do dalszej liberalizacji zasad dokonywania wycinki w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego

Zmienione przepisy pozwalają na znaczne zróżnicowanie podejścia do zagadnienia wycinki drzew i krzewów w poszczególnych gminach, gdyż przyznają radzie gminy uprawnienia do dalszej znaczącej liberalizacji zasad dokonywania wycinki w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Możliwości różnicowania zasad usuwania drzew i krzewów w celu dostosowania do miejscowych uwarunkowań, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów są bardzo duże. Rada gminy może bowiem wyłączyć konieczność uzyskiwania zezwolenia na podstawie następujących kryteriów: charakterystyki drzewa lub krzewu (gatunek, wiek lub obwód pnia drzewa na wysokości 130 cm oraz powierzchni krzewów), celu usunięcia drzewa lub krzewu (związanego lub niezwiązanego z prowadzeniem działalności gospodarczej) oraz cechy nieruchomości (objęcie nieruchomości określonymi przez radę gminy formami ochrony przyrody, wpisanie do rejestru zabytków, położenie w pasie drogowym drogi publicznej, rodzaj użytku wynikający z ewidencji gruntów i budynków, określone przeznaczenie nieruchomości wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Oznacza to, że gmina może wyłączyć konieczność uzyskiwania zezwoleń np. dla wszystkich topoli – niezależnie od ich wieku, obwołu oraz przyczyn, dla których są usuwane. Prawdopodobne jest także, że część gmin zdecyduje się na wyłączenie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na wycinkę związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej, aby przyciągnąć inwestorów. Różnice w zasadach usuwania drzew i krzewów mogą bowiem wpływać na postrzeganie danej gminy jako atrakcyjnego miejsca pod względem inwestycyjnym. Warto tu zaznaczyć, że ustawa nie daje radzie gminy możliwości wzmocnienia ochrony drzew.

#### 4. Uproszczenie zasady naliczania opłat za usunięcie drzew i krzewów, obniżenie określonej ustawowo maksymalnej stawki opłaty, możliwość obniżenia stawek przez radę gminy

Uproszczone zostały zasady naliczania opłat za usunięcie drzew i krzewów. Zgodnie z treścią ustawy nowelizacyjnej opłata za usunięcie drzewa ustalana jest poprzez pomnożenie liczby centymetrów obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm i stawki opłaty (dotychczas uwzględniane było ponadto tempo przyrostu pnia drzewa na grubość, zależne od gatunku drzewa, oraz współczynniki różnicujące stawki w zależności od lokalizacji drzewa), natomiast opłata za usunięcie krzewu ustalana jest poprzez pomnożenie liczby metrów kwadratowych powierzchni gruntu pokrytej krzewami i stawki opłaty (dotychczas uwzględniany był dodatkowo współczynnik różnicujący stawkę w zależności od lokalizacji krzewu). Obniżeniu uległy przy tym maksymalne stawki opłat – obecnie stawki opłat za usuwanie drzew nie mogą przekroczyć 500 zł (za jeden centymetr obwodu pnia), zaś za usuwanie krzewów 200 zł (za metr kwadratowy powierzchni). Rada gminy otrzymała ponadto kompetencje do dalszego obniżenia stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów – może to przy tym uczynić jednolicie dla wszystkich drzew lub krzewów lub różnicując je ze względu na rodzaj albo gatunek, a także obwód pnia lub powierzchnię krzewów. W przypadku niepodjęcia przez radę gminy uchwały, obowiązują opłaty maksymalne wynikające z ustawy. Nie jest przy tym już konieczne wydawanie rozporządzenia określającego wysokość stawek.

Co istotne, w przypadku przywracania gruntów nieużytkowych do użytkowania zgodnego z przeznaczeniem terenu, określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy, opłaty dotyczą wyłącznie wycinki drzew, których obwód pnia mierzony na wysokości 130 cm nie przekracza: 120 cm – w przypadku topoli, wierzb, kasztanowca zwyczajnego, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego, robinii akacjowej oraz płatanu klonolistnego (dotychczas opłaty naliczane były w odniesieniu do tych gatunków po przekroczeniu 75 cm) oraz 80 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew (wcześniej opłaty były naliczane po przekroczeniu 50 cm).

#### 5. Niższe administracyjne kary pieniężne

Obniżenie opłat usuwanie drzew i krzewów wpływa na obniżenie administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz inne delikty administracyjne wskazane w ustawie. Wysokość kary stanowi bowiem (tak jak dotychczas) dwukrotność opłaty za usunięcie drzewa lub

krzewu. Ponadto, w świetle nowych przepisów, w przypadku gdy usunięcie drzewa lub krzewu jest zwolnione z obowiązku uiszczania opłaty, administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa lub krzewu niezgodnie z przepisami ustala się w wysokości równowartości opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu. Ustawodawca przewidział zatem zmniejszenie w takich sytuacjach wysokości kary z dwukrotności opłaty do jednokrotności opłaty, uznając, że kara w wysokości jednokrotności opłaty będzie miała wystarczająco silne działanie odstrasżające od nielegalnego usuwania drzew i krzewów.

6. Uchylono art. 83a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, który stanowił, że zezwolenie na usunięcie drzewa w pasie drogowym drogi publicznej wydaje się po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska

Obecnie zezwolenia wydawane są bez współdziałania ze specjalistami z regionalnej dyrekcji ochrony środowiska, którzy dotychczas na podstawie wiedzy przyrodniczej i środowiskowej oceniali, czy można usunąć dane drzewo<sup>9</sup>. *Ratio legis* zmian stanowił argument, iż zarządcy dróg czekali miesiącami, a czasem latami na zezwolenia na usunięcie starych, spróchniałych drzew zagrażających bezpieczeństwu, rosnących wzdłuż wąskich dróg wymagających modernizacji i poszerzenia.

7. Nowe zasady objęły także toczące się już postępowania

Od początku 2017 roku nowe zasady znajdują zastosowanie także do postępowań wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie nowej ustawy. Dotyczy to zarówno postępowań w przedmiocie udzielenia zezwolenia na wycinkę, jak i postępowań związanych z nałożeniem opłat oraz wymierzeniem administracyjnych kar pieniężnych. Oznacza to, że także w przypadku, gdy decyzja została wydana przez organ I instancji, a obecnie postępowanie toczy się przed organem II instancji, stosowane są nowe przepisy. Co istotne, nowe przepisy są stosowane do wskazanych powyżej postępowań jedynie wtedy, gdy nałożona na ich podstawie opłata nie będzie wyższa niż obliczona na podstawie obowiązującej do końca 2016 roku wersji ustawy. W odniesieniu do postępowań dotyczących nałożenia administracyjnych kar pieniężnych zastosowanie znajdują przepisy nowe, chy-

---

<sup>9</sup> Zob. niestracający aktualności krytyczny komentarz i refleksje W. Radeckiego odnoszące się do usuwania drzew i krzewów przydrożnych – W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw*, Warszawa 2009, s. 207–209.

ba że kara pieniężna wymierzona na podstawie przepisów ustawy w poprzednim brzmieniu byłaby względniejsza.

## Ocena zmian legislacyjnych i postulaty *de lege ferenda*

Wiceminister resortu środowiska zwrócił uwagę, że Związek Gmin Wiejskich RP pozytywnie oceniał nowelizację ustawy znoszącą ograniczenia w zakresie usuwania drzew i krzewów dla właścicieli nieruchomości prywatnych. Według Związku poprzednie przepisy były przeregulowane, a w praktyce rzadko zdarzało się, by wniosek o usunięcie drzewa został negatywnie rozpatrzony. Rzecznik Ministerstwa Środowiska podkreślił, że z danych, jakie posiada resort środowiska wynika, że dotychczas około 90–95% decyzji dotyczących zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów było decyzjami pozytywnymi, wobec czego zmiany jedynie sankcjonują obecny stan faktyczny. W ocenie Ministerstwa Środowiska obawy o masowe usuwanie drzew są nieuzasadnione, gdyż nowe regulacje nie spowodują masowej wycinki na prywatnych posesjach. Zauważono również, że obecnie w Polsce o wiele więcej drzew jest sadzonych niż wycinanych, a Polska znajduje się w europejskiej czołówce, jeśli chodzi o powierzchnię lasów.

Z kolei zdaniem środowisk proekologicznych obecne zmiany w prawie są krokiem w złym kierunku. Zostały ostro skrytykowane przez ekologów i zaskarżone do Komisji Europejskiej. WWF Polska i Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot podnoszą, iż zmiany mogą potencjalnie prowadzić do dużych zniszczeń w zadrzewieniach czy do zagrożenia chronionych gatunków, m.in. pachnicy dębowej (chrząszcza wpisanego na polską i międzynarodową czerwoną listę zwierząt zagrożonych)<sup>10</sup>, do którego może dojść przy okazji masowej wycinki drzew. Przedstawiciele wymienionych organizacji sugerują, że w nowych warunkach ochrona

---

<sup>10</sup> Pachnica dębowa zasiedla dziuple dużych starych drzew, które dominują m.in. w przydrożnych alejach. Jej obecność uniemożliwia ich wycięcie i blokuje inwestycje drogowe. Toteż od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania drogowców, samorządowców, organów ochrony środowiska, ekologów – i sądów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił np. decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska odmawiającą zgody na usunięcie 90 przydrożnych wierzb, w których stwierdzono istnienie potencjalnych siedlisk pachnicy dębowej. WSA w Olsztynie oddalił skargę stowarzyszenia ekologicznego na wycinkę 376 przydrożnych drzew w województwie warmińsko-mazurskim, a WSA w Bydgoszczy uchylił decyzję starosty, który zezwolił na usunięcie drzew, w których mogły się znajdować siedliska pachnicy. Z kolei w wydanym ostatnio wyroku WSA w Gdańsku w sprawie skargi gminy Kościerzyna orzekł, że aby można było uznać dane drzewo za siedlisko gatunku chronionego, musi to być siedlisko faktyczne, a nie potencjalne. Podczas oględzin stwierdzono, że w drzewach są dziuple, które mogą stanowić siedlisko chronionego owada, ale nie wykryto jego obecności (sygn. II SA/Gd 533/16).

gatunkowa pachnicy dębowej, do której Polska jest zobowiązana dyrektywami unijnymi, staje się problematyczna i mają nadzieję, że Komisja Europejska zareaguje na ich wnioski. Greenpeace Polska wskazuje ponadto, że wprowadzane zmiany ograniczają ochronę przyrody na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe. Zdaniem ekologów może to naruszać także prawo europejskie – tzw. dyrektywę ptasią i siedliskową. Argumentują, że w świetle nowych przepisów podmioty prowadzące wycinkę i inne prace leśne nie będą musiały brać pod uwagę gatunków chronionych i same będą decydować o zasadności cięć – bez względu na opinie społeczników i przyrodników, a kierować się mają jedynie „kodeksem dobrych praktyk”, który zostanie przygotowany przez Ministerstwo Środowiska. Reasumując, ekolodzy podkreślają, że ustawa i tryb jej przeforsowania szkodzi nie tylko zieleni w miastach oraz gatunkom chronionym na obszarze blisko 1/3 powierzchni Polski, ale podważa również istotne zasady procesów demokratycznych i że są to szkodliwe i niebezpieczne działania.

Zastanawiając się nad możliwymi konsekwencjami wycinki drzew z terenów prywatnych, można obiektywnie stwierdzić, że wiele zależy od uwarunkowań danej miejscowości. Na przykład w Białowieży, leżącej w środku Puszczy Białowieskiej, prawdopodobnie nie będzie widoczny żaden efekt nowelizacji ustawy. Natomiast w przypadku miejscowości na przedmieściach dużej aglomeracji, gdzie istnieje problem z zanieczyszczeniami i hałasem, wycinka drzew spowoduje, że te problemy się zaostrzą. Choć trzeba przyznać, że zdecydowana większość wniosków była do tej pory rozpatrywana pozytywnie, jednak należy dodać, iż sam fakt, że trzeba było przejść przez procedurę, dawał szansę na zastanowienie się przed podjęciem takiej decyzji. W perspektywie globalnej usuwanie drzew jest działaniem wbrew interesowi społeczeństwa, gdyż drzewa są elementem stabilizującym klimat, chronią przed skrajnymi upałami, łagodzą skutki powodzi błyskawicznych, a także pomagają utrzymać sprzyjające warunki dla rolnictwa<sup>11</sup>.

Przepisy ustawy nowelizującej wywołały liczne protesty społeczne, gdyż w praktyce otworzyły drogę do poważnych nadużyć, a nawet pewnego chaosu. Negatywnymi konsekwencjami działania nowego prawa jest zauważalna duża skala wycinki, a atmosferę wokół sporu o kształt regulacji prawnych podsycają media. Nie brakuje też bowiem zwolenników nowych regulacji, np. firmom zajmującym się wycinką drzew od początku roku kilkukrotnie wzrosła liczba zleceń. Obserwując stosowanie nowych przepisów, można dostrzec występowanie wielu niekorzystnych zjawisk i dla-

---

<sup>11</sup> Paradoksalnie, obserwowana obecnie wycinka drzew może w perspektywie długookresowej ograniczyć negatywne skutki smogu, gdyby przyjąć, że w zastępstwie usuwanych drzew iglastych dokonywane będą nasadzenia drzew liściastych.

tego koniecznością wydaje się ich poprawa i doprowadzenie do zdroworozsądkowego kompromisu, wyważenia między zbyt restrykcyjnymi przepisami obowiązującymi przed 2017 rokiem<sup>12</sup> a tymi liberalnymi po 1 stycznia. Propozycją może być wprowadzenie obowiązku zgłaszania gminie planów wycinki drzew o dużym obwodzie pnia na nieruchomościach należących do osób fizycznych w celu dokonania oględzin i sprawdzenia stanu faktycznego, np. czy drzewa nie są chronione lub czy nie mają znamion pomników przyrody. Godne rozważenia jest ponadto wprowadzenie regulacji stanowiących, iż jeśli przed upływem pięciu lat od dokonania oględzin przez urzędnika gminnego właściciel wystąpi o pozwolenie na budowę związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie ona realizowana na części nieruchomości, gdzie rosły usunięte drzewa, będzie musiał uiścić opłatę za wycinkę tych drzew. Należałoby także zobowiązać ministra środowiska do wydania rozporządzenia określającego, jakie gatunki drzew i jaki ich wiek kwalifikuje je jako obiekty cenne przyrodniczo, posiadające tzw. znamiona drzew pomnikowych. Rozwiązanie to pozwoliłyby gminie na wydanie zakazu wycięcia takiego drzewa. Konieczne wydaje się przyjęcie *postulowanych przez stronę społeczną poprawek chroniących aleje drzew*.

## Disagreement over the liberalization of regulations on the removal of trees and shrubs

### Summary

The article presents an overview of the most important changes in the legal status of the Act of 16 December 2016 amending the Nature Conservation Act and the Forest Act. The new legislation has significantly liberalized the removal of trees and shrubs, particularly the need to obtain permits for the removal of trees or shrubs when they grow on property owned by natural persons and are removed for non-business purposes. Changes have been also made to enable communities to resign obtaining permits for removal of trees and bushes in their chosen situations. The use of controversial regulations has caused social protests, especially from environmental circles. Necessity seems to improve them.

*Translated by Agnieszka Jaworowicz-Rudolf*

---

<sup>12</sup> Zob. M. Kasiński, *Ochrona własności o ochrona przyrody. Siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, s. 463–471.



## Ochrona terenów zieleni i zadrzewień – nowe mity i gry polityczne

### I

Wokół prawnych problemów ochrony terenów zieleni i zadrzewień od dawna narosło wiele nieporozumień. Ich eliminacja, a przynajmniej ograniczenie jest niezbędnym warunkiem oczyszczenia pola badań tych problemów z czynników utrudniających osiągnięcie trwałych i powszechnie akceptowanych wyników. Najważniejszym kierunkiem badań wydaje się poszukiwanie modelu racjonalnej regulacji prawnej, służącej zapewnieniu efektywnej ochrony drzew i krzewów, z równoczesnym poszanowaniem innych chronionych prawem dóbr i wartości. O trudnościach w tym zakresie świadczą nader częste zmiany i niekonsekwencje przepisów ochronnych. Prawna regulacja ochrony terenów zieleni i zadrzewień wyróżnia się niezwykle dynamicznym, co znajduje wyraz w częstych nowelizacjach rozdziału 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (dalej: u.o.p.)<sup>1</sup>. Tym niemniej nie została dotychczas usunięta występująca od początku niekonsekwencja w określeniu podmiotu odpowiedzialnego za realizację celów ochronnych. W świetle art. 78 u.o.p. rada gminy jest wprawdzie obowiązana zakładać i utrzymywać w należywym stanie tereny zieleni i zadrzewień, a w myśl art. 81 u.o.p. może uznać teren spełniający warunki określone w tym przepisie za park gminny. Marek Górski zwrócił uwagę, że głównym instrumentem ochronnym jest jednak obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzew lub krzewów, a instrumentem tym dysponują nie

.....  
1 T.j. Dz.U. z 2018 r., poz.142 ze zm.

radę, lecz organy wykonawcze gmin. Do ich kompetencji należy m.in. udzielanie zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu, nakładanie opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz wymierzanie sankcji administracyjnych w postaci kar pieniężnych za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia<sup>2</sup>. Organy stanowiące gmin mają skromne możliwości kontroli prawidłowości działania wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w tym zakresie-jako że są to działania podejmowane w ramach ich właściwości wyłącznej, w formie indywidualnych aktów władczych (decyzji), w których treść rady gmin nie mają prawa ingerować.

Są to wszelako sprawy o dużej doniosłości społecznej, budzące liczne kontrowersje. Z jednej strony podkreślano prewencyjne walory omawianych rozwiązań, jako środków skutecznie dyscyplinujących jednostkę do wykonywania obowiązków związanych z ochroną zieleni i zadrzewień<sup>3</sup>. Z drugiej strony spotykały się one z zarzutami, dotyczącymi zwłaszcza wygórowanych stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów, drastycznej surowości kar za ich usunięcie bez zezwolenia oraz niesprawiedliwej „obiektywizacji” przesłanek odpowiedzialności w tym zakresie. W literaturze zwracano uwagę, że wartość realizacji celu ochronnego w większości przypadków nie może być uznana za współmierną do przewidzianych w przepisach zdecydowanie nadmiernych ciężarów finansowych i dolegliwości dla posiadacza nieruchomości<sup>4</sup>. Ten punkt widzenia w pewnej mierze podzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 roku<sup>5</sup> oraz ustawodawca, nowelizując w dniu 25 czerwca 2015 roku ustawę o ochronie przyrody<sup>6</sup>. Zmiana dotyczyła treści przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 oraz art. 89 ust.1 u.o.p., które TK uznał za niezgodne z art. 64 ust.1 w zw. z art. 31 ust.3 Konstytucji RP przez to, że przewidywały nałożenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu. W nowym brzmieniu wymienione przepisy u.o.p. przewidywały łagodniejsze regulacje dotyczące wymiaru stawek opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar pieniężnych za ich usunięcie bez zezwolenia.

---

2 M. Górski, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*, w: *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016, s. 768–769.

3 A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, w: *Sankcje administracyjne*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 447.

4 M. Kasiński, *Sankcje administracyjne a patologie w działaniu administracji*, w: *Sankcje...*, s. 151–156; tenże, *Ochrona własności a ochrona przyrody. Siedem mitów w sprawach reglamentacji usuwania drzew i krzewów*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, s. 463–464.

5 SK 6/12, OTK-A 2014, z. 7, poz. 68.

6 Dz.U. poz. 1045.

## II

Trybunał Konstytucyjny i ustawodawca nie dostrzegli jednak rażącej wadliwości całego ustawowego unormowania ochrony terenów zieleni i zadrzewień, a zwłaszcza zasadniczego osłabienia przez to unormowanie ochrony prawa własności. W moim przekonaniu przeszkodą dla obiektywnego (krytycznego) spojrzenia na całość przepisów rozdziału 4 u.o.p. jest funkcjonowanie w świadomości podmiotów oficjalnie interpretujących i oceniających te przepisy, a także podmiotów wywierających wpływ na ich treść, szkodliwych mitów dotyczących celu, funkcji i następstw prawnej reglamentacji uprawnień jednostki do usuwania drzew i krzewów z posiadanej nieruchomości. W szczególności za oparte na mitach uważam przeświadczenia: 1) że istnieje nieusuwalna sprzeczność między własnością prywatną a celami ochrony przyrody; 2) że głównym celem przepisów reglamentujących usuwanie drzew i krzewów jest ochrona przyrody; 3) że administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzew i krzewów bez zezwolenia jest skutecznym i niezbędnym instrumentem ochrony przyrody.<sup>7</sup> Bez dowodu przyjmowana i głoszona bywa opinia, że pozostawiony bez dozoru właściciel prywatny zawsze będzie utożsamiał swoje prawa z samowolą i wobec tego należy ograniczyć jego uprawnienia i grozić sankcjami, gdyż inaczej wyrządzać będzie szkody w środowisku, np. niszczyć drzewa i krzewy. Do ostrożnego postępowania w tym zakresie istotnie skłaniać może w wielu przypadkach strach przed bardzo wysokimi karami pieniężnymi, jednakże bezzasadne jest założenie, że właściciel prywatny z reguły ma bardzo niską świadomość ekologiczną (albo nie ma jej wcale) i nie docenia wartości przyrodniczej zieleni i zadrzewień na swojej działce. Przepisy o wymogu zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, opłatach za usunięcie oraz karach za usunięcie bez zezwolenia także po nowelizacji z 25 czerwca 2015 roku spełniały w praktyce nie tyle funkcje ochronne, co przede wszystkim funkcje fiskalne, ustanawiając wydajne źródło dochodów budżetu gminy, z których bynajmniej nie musiały być realizowane wydatki na cele związane z ochroną środowiska. Wbrew stanowisku TK problem dysfunkcji omawianych regulacji nie sprowadzał się jedynie do nadmiernej wysokości opłat i kar oraz zbytniej „sztywności” przesłanek wymierzania kar. Podzielałam pogląd wyrażony przez WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 2 lutego 2014 roku, że kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia stanowi swoiste kuriozum. „Nie można mówić o karze (...) bez zawinięcia czy zaniedbania osoby odpowiedzialnej. Takie stosowanie przepisów o ochronie przyrody sprzeczne jest z konstytucyjną

---

<sup>7</sup> Szerzej M. Kasiński, *Ochrona własności...*, s. 465–469.

zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem prawa<sup>8</sup>. W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej u.o.p. z 16 grudnia 2016 roku. nakładanie kar administracyjnych za wycięcie drzew i krzewów bez zezwolenia zbyt często miało cechy działań krzywdzących i niesprawiedliwych. Wbrew zmitologizowanym opiniom obowiązujące wówczas przepisy nie zapewniały należytej ochrony procesowej interesów posiadacza nieruchomości oraz jej właściciela nie będącego posiadaczem, choćby takiej ochrony jaka przysługuje prywatnemu właścicielowi lasu odpowiadającemu przed sądem za wykroczenie polegające na nielegalnym wycięciu drzew we własnym lesie. Za takie wykroczenie przewidziano kary nieproporcjonalnie niższe od kar administracyjnych za nielegalną wycinkę drzew na nieruchomości nieleśnej. To zróżnicowanie było i jest odczuwane jako bezzasadne i niesprawiedliwe. W uzasadnieniu wyroku z 1 lipca 2014 roku. TK przytoczył niezbyt realistyczną opinię, że nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na posiadacza nieruchomości jest dla niego korzystniejsze niż wymierzenie sankcji karnej za wykroczenie, gdyż nie powoduje negatywnej stygmatyzacji (napiętnowania) i dalszych, negatywnych dla skazanego skutków. Opinii tej zapewne nie podziela żaden z posiadaczy nieruchomości, których gospodarstwa domowe zostały zniszczone ekonomicznie na skutek wymierzenia monstrualnej kary pieniężnej za wycięcie drzewa bez zezwolenia.

Stosowanie przepisów rozdziału 4 u.o.p. w wersji obowiązującej do końca 2016 roku. spowodowało istotne osłabienie konstytucyjnych gwarancji ochrony prywatnej własności nieruchomości. W tych warunkach niezbędna stała się demitologizacja podejścia do ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Postulat ten opiera się ona na przekonaniu, że ważny cel publiczny, jakim jest ochrona przyrody może być osiągnięty w sposób bardziej racjonalny, niepowodujący tak drastycznych kolizji z innymi celami i wartościami, a w szczególności z prawem własności. Ustawowe ograniczenia prawa własności nie mogą naruszać jego istoty i są zasadne przede wszystkim wówczas, gdy właściciel swojego prawa nadużywa, z własnej winy wyrządzając szkodę dobrom chronionym w dziedzinie ochrony środowiska (ochrony przyrody)<sup>9</sup>.

---

8 IISA/BK 706/11 LEX nr 1164470.

9 M. Kasiński *Ochrona własności...*, s. 470.

### III

Postulat racjonalizacji regulacji prawnej ochrony zieleni i zadrzewień został na pozór zrealizowany w wyniku uchwalenia ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach z dnia 16 grudnia 2016 roku, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku<sup>10</sup>. Niestety, pośpieszne przygotowanie projektu nowelizacji (projekt poselski, nie poddany konsultacjom społecznym) oraz jego uchwalenie w warunkach ostrego kryzysu politycznego nie sprzyjało dojrzałej, krytycznej refleksji nad wprowadzanymi zmianami. W uzasadnieniu projektu podano, że celem zmian w u.o.p. ma być istotne zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy, uproszczenie regulacji dotyczącej wycinki oraz wyposażenie jednostek samorządu w kompetencje do dostosowywania poziomu ochrony zieleni do ich potrzeb<sup>11</sup>. Pierwszy z tych celów został zrealizowany poprzez zmniejszenie zakresu dotychczasowego ograniczenia prawa właściciela nieruchomości prywatnej do usuwania drzew i krzewów rosnących na działce, polegającego na obowiązku ubiegania się o zezwolenie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na te czynności. W myśl zmienionego tekstu art. 83 f ust.1 u.o.p, obowiązku tego nie stosuje się m.in. do drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (pkt 3a) oraz drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego (pkt 3b). Lista wyłączeń mogła być rozszerzona przez radę gminy. Najważniejsze z punktu widzenia uchylecia obowiązku uzyskania zezwolenia kryterium celu wycinki nie zostało jednoznacznie określone, z uwagi choćby na możliwość różnej interpretacji zwrotu „cel niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej”, a przede wszystkim nie przewidziano żadnej procedury weryfikacji, czy rzeczywiście wycinka została przeprowadzona w celu niegospodarczym. Z drugiej strony złagodzone zostały obowiązki oraz obciążenia finansowe właściciela nieruchomości, który wycinki dokonuje na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Obowiązek uzyskania zezwolenia wyłączony został także w przypadku takiej wycinki, jeśli dotyczy krzewu albo krzewów rosnących w skupisku, o powierzchni do 25 m kw. oraz drzew, których obwód pnia na wysokości 130 cm nie przekracza 100 lub 50 cm – w zależności od gatunku drzewa (art. 83f ust. 1 pkt 1 i 3 u.o.p.). Uproszczona została procedura uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu na obszarach ob-

---

<sup>10</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 2249.

<sup>11</sup> Druk Sejmowy 1143 z 7.12.2016 r.

jętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody – wymagających uzgodnienia odpowiednio z dyrektorem parku narodowego albo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 83a ust. 4 i 6). Ograniczony został obowiązek wnoszenia opłat za usunięcie drzew i krzewów. Nie nalicza się już tych opłat, jeśli drzewo o obwodzie pnia mierzonym na wysokości 130 cm nie przekracza 120 lub 80 cm – w zależności od gatunku drzewa, krzew lub krzewy rosnące w skupiskach, pokrywających grunt o powierzchni do 50 m kw. usuwane mają być w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania innego niż rolnicze, zgodnego z przeznaczeniem terenu, określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Lista wyłączeń omawianego obowiązku mogła być rozszerzona przez radę gminy. Zmieniono kryteria ustalania wysokości opłat za wycinkę (iloczyn liczby cm obwodu pnia drzewa na wysokości 130 cm i stawki opłaty; iloczyn liczby metrów kwadratowych pokrytej usuwanymi krzewami i stawki opłaty), a przede wszystkim określone zostały ustawowo górne limity stawek opłat (500 zł za usunięcie drzewa, 200 zł za usunięcie krzewu – z coroczną waloryzacją), w ramach których wysokość stawek określać mogła rada gminy (art. 85 ust.1–8 u.o.p.). Zrezygnowano więc z konieczności wydawania rozporządzenia określającego wysokość stawek oraz z obowiązku uwzględniania przy ustalaniu opłaty współczynnika lokalizacji.

Nie zmieniono natomiast prawie zupełnie dotychczasowej regulacji administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości, zniszczenie drzewa lub krzewu oraz uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa. W myśl art. 89 ust. 1 u.o.p. karę ustala się w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, a w przypadku, w którym usunięcie drzewa lub krzewu jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty, karę tę ustala się w wysokości takiej opłaty, która byłaby ponoszona gdyby takiego zwolnienia nie było. W konsekwencji generalnego złagodzenia wysokości opłat za wycinkę także wysokość kar za wycinkę nielegalną uległa istotnemu obniżeniu. Inne problemy nieracjonalności sankcji administracyjnych w omawianej dziedzinie nie zostały jednak rozwiązane. Podmiotem właściwym do wymierzenia kar pozostał organ wykonawczy gminy, od którego trudno oczekiwać obiektywizmu – skoro wpływy z tego tytułu w dalszym ciągu mają być jednym z dochodów budżetu gminy.

Ważnym, ale jak się niebawem okazało tylko przejściowym elementem nowelizacji z 16 grudnia ubiegłego roku było wyposażenie rad gmin w kompetencje do wywierania wpływu na zakres obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów oraz zakres i wysokość opłat z tego tytułu. Rada gminy mogła realizo-

wać te rozszerzone kompetencje w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Po pierwsze, mogła określić, że przepisów o obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie nie stosuje się także do innych drzew i krzewów niż określone w art. 83f ust. 1 u.o.p., wskazanych w oparciu o kryteria określone w art. 83f ust. 1a tej ustawy; art. 83f ust. 1b u.o.p. zobowiązywał władze gminy do zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu takiej uchwały rady gminy. Po drugie, mogła określić, że opłat za usunięcie drzewa lub krzewu nie nalicza się także w przypadku innych drzew lub krzewów niż określone w art. 86 ust. 1 u.o.p., wskazanych w oparciu o wyżej wymienione kryteria (art. 86 ust. 1a u.o.p.). Po trzecie, określała wysokość stawek opłat, jednolicie dla wszystkich drzew lub krzewów, albo różnicując je ze względu na rodzaj lub gatunek drzew lub krzewów, obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewu albo krzewów rosnących w skupisku; jeśli rada gminy nie określi stawek opłat, stosuje się określone w art. 85 ust. 5 i 6 stawki maksymalne (art. 85 ust. 4a i ust. 7 u.o.p.).

W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że wprowadzenie zmian umożliwiających gminom rezygnację z konieczności uzyskiwania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów w wybranych przez nich sytuacjach oraz rezygnację z opłat za usunięcie, także w wybranych przez nie sytuacjach „umożliwi gminom dostosowanie zakresu prowadzonych przez nie postępowań do rzeczywistych możliwości i potrzeb danej gminy”. Wyniki analizy treści zmienionych w dniu 16 grudnia 2016 roku przepisów u.o.p. nie potwierdzają w pełni szczerości tej intencji. W istocie kierunek zmian dokonywanych uchwałami rad gmin mógł być tylko jeden: mogły one wprowadzać dalej idące ograniczenia obowiązków właścicieli (posiadaczy) nieruchomości w omawianej dziedzinie, a tym samym jeszcze bardziej osłabiać ochronę terenów zieleni i zadrzewień niż przewiduje ustawa. Nie mogły natomiast wzmacniać ochrony przyrody w gminie poprzez rozszerzenie zakresu obowiązków właścicieli (posiadaczy) do uzyskiwania zezwoleń na wycinkę oraz do wnoszenia opłat z tego tytułu, nawet jeśliby przemawiały za tym „rzeczywiste możliwości i potrzeby danej gminy” (np. potrzeba szczególnej ochrony zieleni miejskiej). Niezbyt przekonująco brzmi także deklaracja autorów uzasadnienia projektu ustawy, iż dzięki możliwości określania stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów „gminy uzyskają realny wpływ na poziom swoich dochodów z tytułu opłat”. Ten wpływ mógł być bowiem tylko jednokierunkowy, polegający na wprowadzeniu stawek niższych niż stawki przewidziane w ustawie, a tym samym obniżeniu poziomu dochodów gminy. Nie mógł to być natomiast wpływ podwyższający poziom dochodów gminy z tytułu opłat dzięki wprowadzeniu stawek wyższych niż ustawowe, gdyż te ostatnie w świetle przepisów ustawy są stawkami maksymalnymi. Wyposażenie rad gmin w opisane kompetencje powinno być oceniane nie jako krok w kierunku urealnienia ich

odpowiedzialności za zakładanie i utrzymywanie w należytym stanie terenów zieleni i zadrzewień (art. 78 u.o.p.), lecz raczej jako zakamuflowana próba uczynienia samorządu gminnego podmiotem współodpowiedzialnym za działania destrukcyjne w dziedzinie ochrony przyrody. Kompetencje te były zresztą w niewielkim stopniu wykorzystywane przez rady gmin.

## IV

Mit ochronnej dla środowiska i przyrody funkcji administracyjnej reglamentacji usuwania drzew i krzewów po nowelizacji z dnia 16 grudnia 2016 roku został w znacznym stopniu zastąpiony nowym mitem – że liberalizacja przepisów rozdziału 4 u.o.p. dokonana została w celu ochrony uprawnień prywatnych właścicieli (posiadaczy) do swobodnego korzystania z nieruchomości. Pokusa tworzenia i rozpowszechniania mitów jest silna, gdyż mity kształtują w pożądanym kierunku świadomość społeczną. Rolę taką odgrywać mogą szczególnie mity polityczne, to znaczy skonstruowane w celu uzyskania akceptacji społecznej dla regulacji prawnych, które z różnych – nie zawsze publicznie ujawnianych – powodów są korzystne dla interesów polityków sprawujących władzę publiczną. Siła oddziaływania mitów politycznych jest większa, gdy ich propagatorzy mogą posługiwać się autorytetem politycznym i narzędziami urabiania opinii publicznej, w szczególności presją medialną na utrwalanie w świadomości społecznej przekonania o prawdziwości oficjalnie głoszonego mitu. Bez wątplenia tak jest właśnie w przypadku zmitologizowanych opinii na temat regulacji prawnej w zakresie ochrony zieleni i zadrzewień. Przepisy rozdziału 4 u.o.p. w wersji obowiązującej do końca ubiegłego roku z całą pewnością nie były adekwatnymi instrumentami ochrony przyrody, a ich zasadnicza funkcja miała charakter komercyjny i polegała na finansowej presji na właścicieli (posiadaczy) nieruchomości oraz finansowej represji za nieposłuszeństwo wobec wójta, burmistrza lub prezydenta miasta-organu władzy publicznej upoważnionego ustawowo do władczej ingerencji w sposób korzystania przez nich z prawa własności. Funkcja ochrony terenów zieleni i zadrzewień pojawiała się wbrew szeregom mitowi głównie jako funkcja uboczna, wyrażająca się w zniechęcaniu do ubiegania się o zezwolenie na wycinkę z powodu wymaganych wysokich opłat oraz wywoływaniu strachu przed jeszcze wyższymi karami za wycinkę bez wymaganego zezwolenia. Od 1 stycznia ubiegłego roku obydwie funkcje – komercyjna i ochronna – przepisów rozdziału 4 u.o.p. w znacznym stopniu przestały istnieć, gdyż właściciel prywatnej działki mógł usuwać z niej drzewa i krzewy w zasadzie bez zezwolenia, wnoszenia opłat i strachu przed karami, chyba że wycinki dokonywał w związku

z prowadzoną działalnością gospodarczą. Wówczas powstawała sytuacja zbliżona do sytuacji sprzed nowelizacji. Wprawdzie teraz opłaty i kary były znacznie łagodniejsze, ale wpływy z tego tytułu nadal stanowić mogły istotny dochód budżetu gminy (funkcja komercyjna). Z drugiej strony kwoty należnych opłat i groźących kar mogły być w wielu przypadkach wystarczająco wysokie aby zniechęcić do wycinki koniecznej w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, a nawet skłonić do rezygnacji z tej działalności. Wówczas gmina traciła źródło dochodu, ale był też skutek pozytywny – drzewa i krzewy zostały zachowane (funkcja ochronna). Jeżeli jednak w zmienionym w dniu 16 grudnia ubiegłego roku stanie prawnym zarówno funkcja komercyjna, jak i funkcja ochrony zieleni i zadrzewień pojawiać się mogły jedynie w ograniczonym zakresie jako funkcje uboczne, to powstaje pytanie – w jakim celu dokonana została ówczesna zmiana treści przepisów rozdziału 4 u.o.p.? Autorzy i zwolennicy tej zmiany głoszą, że jej celem była ochrona uprawnień osób fizycznych do swobodnego korzystania z własnych nieruchomości. Pogląd ten zdają się podzielać liczni właściciele, którzy w pierwszych miesiącach obowiązywania nowych regulacji przystąpili masowo do oczyszczania swoich działek ze zbędnej roślinności. Wywołało to z kolei burzliwe protesty ze strony obrońców drzew i krzewów, wskazujących, że dopuszczono do nadużyć: wolność korzystania z własnych nieruchomości zaczęła ich zdaniem przybierać charakter samowolnego niszczenia zieleni i zadrzewień. Wydaje się, że uwadze dyskusyjnym nieco umknął pewien problem. Rzeczywista funkcja przepisów rozdziału 4 u.o.p. od początku ubiegłego roku istotnie polegała na ochronie uprawnień właścicieli (posiadaczy) nieruchomości do swobodnego usuwania drzew i krzewów, ale tylko pod warunkiem, że czynności te nie miały związku z prowadzeniem działalności gospodarczej. W przypadku wycinki związanej z działalnością gospodarczą swoboda właściciela ulegała radykalnemu ograniczeniu administracyjnemu i finansowemu: wójt musiał na to zezwolić i pobrać należną opłatę. W przeciwnym razie mógł wymierzyć karę pieniężną, oczywiście wszystko to w imię ochrony przyrody. Krótko mówiąc: za możliwość zniszczenia twórców przyrody na własnej działce w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej trzeba wójtowi zapłacić. Trudno dociec, jaki jest sens społeczny tego korupcyjnego rozwiązania, bo przecież naprawdę nie może tu chodzić ani o realną ochronę przyrody, ani o ochronę uprawnień właściciela nieruchomości. Skutkiem politycznym może być wtłoczenie gmin w niezgodną z ich samorządową naturą rolę podmiotów ograniczających swobodę prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej pod obłudnym pretekstem ochrony zieleni i zadrzewień. W dłuższej perspektywie korzyści fiskalne z tego tytułu mogą nie zrównoważyć strat spowodowanych osłabieniem wiarygodności władz samorządowych oraz konfliktami w społeczności lokalnej. Sytuację pogarszała niedoskonałość

legislacyjna wprowadzonej 16 grudnia 2016 roku wersji rozdziału 4 u.o. p., m.in. niejasności terminologiczne oraz wspomniany już brak procedury umożliwiającej sprawdzenie, czy wycinka drzew lub krzewów rzeczywiście nie jest związana z prowadzeniem działalności gospodarczej. Na tle tego rodzaju niedociągnięć rozwijać się mogły rozmaite praktyki patologiczne, zarówno ze strony zarówno władz gmin, jak i właściciele prywatnych nieruchomości (np. wycinka drzew i krzewów na działce „pod sprzedaż” podmiotowi zamierzającemu prowadzić na niej działalność gospodarczą). Wyrażano nawet podejrzenie, że nowelizacja z 16 grudnia 2016 roku była rezultatem lobbingu.<sup>12</sup> Wszystko to skłaniało do formułowania różnych propozycji *de lege ferenda*, z intencją kolejnej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody. Z uwagi na wsparcie przez większość parlamentarną, od początku największe szanse realizacji miała koncepcja, która znalazła wyraz w projekcie firmowanym przez grupę posłów PiS<sup>13</sup>. Projekt ten zmierzał do korekty obowiązujących od 1 stycznia ubiegłego roku przepisów u.o.p., przede wszystkim poprzez umożliwienie weryfikacji, czy wycinka drzew była rzeczywiście przeprowadzona w celach niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Według pierwotnej wersji tego projektu osoba fizyczna, zamierzająca wyciąć na swojej własności drzewa lub krzewy miała być zobligowana do zgłoszenia tego zamiaru do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i objęta zakazem prowadzenia na rzecznej nieruchomości działalności gospodarczej przez okres 5 lat od dokonania zgłoszenia. W przypadku wykrycia, że wbrew zakazowi na nieruchomości prowadzona jest działalność gospodarcza organ wykonawczy gminy miałby prawo nałożenia kary administracyjnej. Projektowany pięcioletni zakaz działalności gospodarczej na nieruchomości, na której dokonano wycinki, mógł budzić istotne zastrzeżenia. Rażąco kolidował bowiem z deklarowaną przez autorów proponowanych zmian intencją ochrony uprawnień właściciela do swobodnego korzystania ze swojej własności.

## V

Kolejna zmiana u.o.p. uchwalona została przez Sejm w dniu 7 kwietnia 2017 r., a na posiedzeniu w dniach 10–11 maja b.r. Sejm zaakceptował wszystkie wniesione przez

---

<sup>12</sup> Por. wystąpienie sejmowe posła Marka Sowy w dniu 7.04.2017 r., który przypomniał, że niespełna dwa miesiące po wejściu w życie nowelizacji u.o.p., prezes PiS na spotkaniu z wyborcami w Warszawie zauważył, że była ona wynikiem lobbingu, *Sprawozdanie Stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu w dniu 7 kwietnia 2017 r. punkt 14 porządku dziennego*, s. 344.

<sup>13</sup> Druk Sejmowy nr 1334 z 3.03.2017 r.

Senat poprawki, niemające zresztą zasadniczego charakteru<sup>14</sup>. W najnowszej nowelizacji utrzymane zostało wyłączenie obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach osób fizycznych, o ile są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 83f ust.1 pkt 3a). Obecnie właściciel nieruchomości obowiązany jest jednak dokonać zgłoszenia zamiaru usunięcia drzewa do właściwego organu: wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a w przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wymóg ten obowiązuje, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza 80 cm (w przypadku topoli, wierzb, klonu jesionolistnego, klonu srebrzystego), 65 cm (w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacjowej oraz platanu klonolistnego), bądź 50 cm (w przypadku pozostałych gatunków drzew). Właściwy organ w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia dokonuje oględzin dotyczących nazwy gatunku drzewa i obwodu pnia ustalonego na wysokości 5 cm. Organ ten w terminie 14 dni od dnia oględzin może, w drodze decyzji administracyjnej, wnieść sprzeciw w przypadku: 1) lokalizacji drzewa: a) na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, b) na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zielen lub chronionym innymi zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, c) na terenach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o u.o.p., to znaczy parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000; 2) spełnienia przez drzewo kryteriów uznania za pomnik przyrody; kryteria te określa Minister Środowiska w drodze rozporządzenia. W tych przypadkach wydanie decyzji o wniesieniu sprzeciwu jest fakultatywne, a decyzja ta ma charakter uznaniowy. Wniesienie sprzeciwu przez właściwy organ jest natomiast obligatoryjne: 1) jeżeli zgłoszenie dotyczy drzewa objętego obowiązkiem uzyskania zezwolenia na usunięcie; 2) w przypadku nieuzupełnienia w terminie 7 dni zgłoszenia nie zawierającego wszystkich wymaganych elementów (imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte oraz rysunek lub mapka określająca usytuowanie drzewa na nieruchomości), mimo nałożenia takiego obowiązku w drodze postanowienia właściwego organu. Ostateczna decyzja o wniesieniu sprzeciwu stanowi podstawę wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 83 ust. 1 u. o.p. Jeżeli właściwy organ nie wniósł sprzeciwu w terminie 14 dni od dnia oględzin, może nastąpić usunięcie drzewa. Po najnowszej nowelizacji ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje wprost za-

<sup>14</sup> Uchwała Senatu z dnia 27.04.2017 r. Druk nr 1518. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody, Dz.U. z 2017 r., poz. 1074.

kazu prowadzenia działalności gospodarczej na nieruchomości, z której usunięto drzewa oraz kar za złamanie tego zakazu. Przewiduje jednak środki o zbliżonym charakterze. W myśl art. 83f ust. 17 ustawy o u.o.p., jeśli w terminie 5 lat od dokonania oględzin wystąpiono o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę, a budowa ta ma związek z prowadzeniem działalności gospodarczej i będzie realizowana na części nieruchomości, na której rośło usunięte drzewo, właściwy organ, uwzględniając dane ustalone na podstawie oględzin, nakłada na właściciela nieruchomości, w drodze decyzji administracyjnej, obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa. Rozszerzony został ponadto katalog czynów, za które wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną. Obejmuje on obecnie nie tylko usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia albo bez zgody posiadacza nieruchomości, zniszczenie drzewa lub krzewu oraz uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa, ale także usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu właściwego organu i bez zezwolenia wydanego na podstawie ostatecznej decyzji o sprzeciwie oraz usunięcie drzewa bez dokonania wymaganego zgłoszenia lub przed upływem terminu do wniesienia sprzeciwu. Utrzymane zostały dotychczasowe regulacje dotyczące wysokości kary (w zasadzie dwukrotna opłata za usunięcie drzewa lub krzewu, ale są liczne wyjątki), egzekucji i przedawnienia należności oraz umorzenia postępowania i części wymierzonej kary. Ustawa określa ponadto przypadki, w których nie stosuje się przepisów o administracyjnych karach pieniężnych. Określona w art. 88 ust. 10 lista tych wyłączeń jest identyczna z określoną w art. 83f ust. 1 pkt 1–3 i 3b–15 listą przypadków, w których usunięcie drzewa lub krzewu nie wymaga zezwolenia, nie obejmuje jedynie przypadku określonego w art. 83f pkt 3a, to znaczy usunięcia drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W tym przypadku administracyjna kara pieniężna może być właścicielowi nieruchomości wymierzona na zasadach, o których była wyżej mowa.

## VI

Ocena efektów wprowadzonych ostatnio zmian w rozdziale 4 ustawy o u.o.p. była by oczywiście przedwczesna. Tym niemniej odnieść można wrażenie, że nie są one przejawem jakiejś przemyślanej koncepcji ochrony zieleni i zadrzewień. Obecna nowelizacja nie służy kreowaniu lub pielęgnowaniu mitu ochrony praw właściciela do swobodnego korzystania z nieruchomości, lecz raczej jest rezultatem gry politycznej, mającej na celu osłabienie krytyki, z jaką spotkała się poprzednia noweli-

zacja u.o.p. Gra ta polega na utrzymaniu niektórych regulacji wówczas wprowadzonych, a równocześnie wyeliminowaniu rozwiązań szczególnie ostro atakowanych przez opozycję polityczną i duże odłamy opinii publicznej jako groźących w praktyce unicestwieniem ochrony zieleni i zadrzewień. W rezultacie powstała normatywna hybryda: w rozdziale 4 u.o.p. koegzystują obecnie przepisy liberalizujące dopuszczalność usuwania drzew i krzewów z własnej nieruchomości z przepisami stwarzającymi w tym zakresie poważne ograniczenia. Tak jak dotychczas, ograniczenia te dotyczą przede wszystkim osoby fizyczne prowadzące lub zamierzające prowadzić działalność gospodarczą. Obecnie nawet samo wystąpienie w terminie 5 lat od dokonania oględzin o pozwolenie na budowę na działce, z której usunięto drzewo, jest przesłanką nałożenia przez wójta obowiązku uiszczenia opłaty za usunięcie drzewa. Niewątpliwą zaletą nowych rozwiązań, dostrzeżoną też przez część opozycji parlamentarnej, jest umocnienie funkcji ochronnej przepisów rozdziału 4 u.o.p., ograniczenie dopuszczalności samowolnej wycinki i, utrudnienie dewastacji drzewostanu przez właścicieli (posiadaczy) nieruchomości. Równocześnie wzrosły ich obciążenia finansowe z tytułu opłat za zezwolenia i kar administracyjnych, choć nadal są one łagodniejsze niż w stanie prawnym sprzed końca ubiegłego roku. Najpoważniejsze mankamenty nowych przepisów rozdziału 4 u.o.p. polegają na daleko posuniętej biurokratyzacji procedur administracyjnych w omawianym zakresie. Rady gmin pozbawione zostały przyznanych pół roku temu kompetencji do rozszerzenia (w stosunku do ustawy) katalogu drzew i krzewów, których usunięcie nie wymaga zezwolenia oraz katalogu drzew i krzewów, w stosunku do których nie nalicza się opłat za usunięcie, a także kompetencji do określania wysokości stawek opłat za usunięcie. Tę ostatnią kompetencję odzyskał Minister Środowiska (art. 85 ust. 4b u.o.p.). Ma on obowiązek wydać rozporządzenie w sprawie wysokości stawek opłat nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę o ochronie przyrody. Rozszerzone zostały kompetencje wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (w pewnym zakresie też wojewódzkich konserwatorów zabytków). Otrzymali oni nową kompetencję do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów rozdziału 4 u.o.p., stali się też gospodarzami bardzo sformalizowanego postępowania administracyjnego, obejmującego zgłoszenie zamiaru usunięcia drzewa, dokonanie oględzin i ewentualne wniesienie sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej. Postępowanie to będzie uciążliwe zarówno dla właściciela nieruchomości jak i organu wykonawczego gminy, temu ostatniemu stwarzając ponadto pokusę korupcji, jako że z niezrozumiałych powodów w większości przypadków wniesienie sprzeciwu lub rezygnację z zastosowania tego środka ustawa pozostawia do uznania wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Może to uczynić iluzoryczną ochronę prawną drzewostanu na nieruchomości wpisanej

do rejestru zabytków, na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na zielen, czy też na terenach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5 u.o.p. Niejasne są przyczyny, dla których nową formą ochrony nie objęto krzewów, tym bardziej że niektóre gatunki tworzą zarówno formy drzewiaste jak i krzewiaste (np. w przypadku bzu, cisu lub leszczyny). Korupcyjogeny charakter mają również utrzymane w mocy kompetencje wójta do wydawania zezwoleń i wymierzania kar administracyjnych za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia, mimo próby obiektywizacji przesłanek rozstrzygnięć w tym zakresie.

Należy z ubolewaniem stwierdzić, że także przy okazji najnowszej nowelizacji rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody nie podjęto próby odejścia od konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych właścicielowi (posiadaczowi) nieruchomości za usunięcie drzew lub krzewów niezależnie od jego winy, według kryterium domniemanego sprawstwa wyrządzonej szkody. Tym samym ulega dalszej petryfikacji trudna do wytłumaczenia nierówność sytuacji prawnej prowadzącego działalność gospodarczą właściciela działki nieleśnej i właściciela (posiadacza) lasu, któremu za wykroczenie polegające na zawinionym nielegalnym wyrębie drzewa w należącym do niego lesie grozi znacznie mniejsza kara grzywny. orzekana przez sąd (art. 158 kodeksu wykroczeń). Regulacja prawna ochrony terenów zieleni i zadrzewień wciąż oczekuje na całościową racjonalizację.

## Protection of green spaces – new myths and political games

### Summary

The study of legal problems related to the protection of green areas and copses, in the light of subsequent amendments of the Act of 16 April 2004 on Environmental Protection, issued in the years 2015–2017. The Author indicated that respective amendments implemented two rivalling concepts. The first concept is based on the myth of the protective value of administrative regulation of removal of trees and bushes by such measures as concessions, high fees and financial penalties. This concept found its expression in the regulations in force till late 2016. The other concept, based on the myth of the owner's absolute right to use their real property, was the basis for the revision of the Act, dated 16 December 2016. However, the limits imposed on the scope of administrative regulation was harshly criticized by the parliamentary opposition and the majority of public opinion as an attempt to destroy environmental protection of trees. Because of this, in April and May 2017, the parliament has worked on a new amendment to the Act.

It introduced verification procedures that may disable self-willed destruction of timber by real property owners, especially if in connection with present or planned business activity. The Author made a critical analysis of the new regulation and indicated its positive side being extended protection of trees and bushes, while its main drawbacks are the widespread beaurocratisation of protective measures as well as the lack of holistic rational legal concept of the protection of green areas and copses.

*Translated by Karol Kasiński*



## Plan ruchu zakładu górniczego jako instrument ochrony środowiska

Środowiskiem, stosownie do art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska<sup>1</sup>, jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, woda, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między nimi. Przydatność tej definicji jest jednak problematyczna, bowiem w jej świetle „środowiskiem” jest wszystko, co znajduje się w granicach przestrzennych objętych suwerennością Rzeczypospolitej Polskiej. Zawarte w tym przepisie wyliczenie elementów przyrodniczych bezspornie ma charakter przykładowy, a w konsekwencji w skład „środowiska” w prawnym znaczeniu tego określenia mogą wchodzić również inne dobra, w cytowanym przepisie niewymienione. Przykładem mogą być naturalne bądź sztuczne pustki we wnętrzu skorupy ziemskiej czy też znajdujące się w tym wnętrzu substancje, które nie są kopalinami<sup>2</sup>. Nie wiadomo zresztą dokładnie, czym jest (ma być) „kopalina”. Naszemu prawu znane jest natomiast pojęcie „złoża kopaliny”. W rozumieniu prawa geologicznego i górniczego<sup>3</sup> jest nim „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą” (art. 6 pkt 19). Można zatem bronić poglądu, że „kopalinami” są wspomniane „minerały”, „skały”

1 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 519 (dalej: pr.o.ś.).

2 Np. przechowywany (magazynowany) tam gaz, odpady składowane w podziemnych wyrobiskach górniczych.

3 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz.U. z 2017, poz. 2126 ze zm. (dalej: pr.g.g.).

oraz inne „substancje” pochodzenia naturalnego<sup>4</sup>. Wykaz rodzajów kopalin określa wprawdzie załącznik do prawa geologicznego i górniczego określający stawki tzw. „opłat eksploatacyjnych” dla 60 rodzajów kopalin oraz (pozycja 61) „innych”. Warto zwrócić uwagę, że rozróżnienie między „kopaliną” a „pozostałymi” substancjami (minerałami, skałami) może być niezwykle uznaniowe i stanowić pochodną możliwości technologicznych, stanu gospodarki, polityki oraz wielu innych czynników zmiennych w czasie. Geologia i górnictwo nie wypracowały w tym zakresie prawidłowej siatki pojęciowej.

„Ochrona środowiska” polega m.in. na racjonalnym gospodarowaniu jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 13 pr.o.ś.). Pomijając wątpliwości dotyczące ustalenia znaczenia określenia „zrównoważony rozwój”<sup>5</sup>, warto zwrócić uwagę, że również określenie szczegółów dotyczących istoty wspomnianego „racjonalnego wykorzystania” nie jest łatwe i zależy od wielu trudnych do uchwycenia czynników – ekonomicznych, prawnych, technologicznych itp. Dodatkowym źródłem trudności jest nieodnawialny charakter większości złóż kopalin oraz brak polityki państwa odnoszącej się do ich ochrony rozumianej jako stworzenie możliwości wykorzystania tych złóż, w tym dla zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń. Bezsprzecznie ponadto istotą „ochrony środowiska” jest przywracanie jego elementów przyrodniczych do właściwego stanu, co z punktu widzenia tematu jest możliwe tylko w ograniczonym zakresie (art. 3 pkt 13 lit.c pr.o.ś.).

Działalność polegająca na wydobywaniu kopalin ze złóż nie jest obojętna dla stanu środowiska. Przykładami mogą być sam ubytek złoża, deformacje nieruchomości położonych w zasięgu oddziaływania wydobywania, zmiany stosunków wodnych, powstawanie odpadów wydobywczych oraz innych uciążliwości (hałas, emisje substancji zanieczyszczających do powietrza itd.). Jest to jednocześnie działalność niezbędna z punktu widzenia podstawowych interesów każdego państwa. Żadne z nich nie jest w stanie funkcjonować bez wykorzystywania surowców pochodzenia kopalnego bądź produktów (wyrobów) powstałych w wyniku wykorzystania

<sup>4</sup> Warto wspomnieć, że w świetle (już nieobowiązującej) ustawy z dnia 26 listopada 1960 r. – Prawo geologiczne (Dz.U. Nr 52, poz. 303 ze zm.) „kopalinę” zdefiniowano jako „nagromadzenie naturalnych minerałów stałych, ciekłych i gazowych, występujących w złożach”, zaś „złoże” określono jako „naturalne nagromadzenie kopaliny, którego górnictwo wybieranie może przynieść korzyść gospodarczą lub społeczną” (art. 1a pkt 1–2), co stanowiło klasyczny przykład błędu w definiowaniu (*ignotum per ignotum*).

<sup>5</sup> Którym w rozumieniu art. 3 pkt 50 pr.o.ś. jest „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

tych ostatnich, poczynając od zaspokojenia potrzeb w zakresie wytwarzania energii, na kopalinach wykorzystywanych w budownictwie i lecznictwie kończąc. Nic więc dziwnego, że wydobywanie kopaliny pozostaje pod wzmożonym nadzorem państwa, czego wyrazem jest drobiazgowość reglamentacji związanej z tym działalnością, co znajduje uzasadnienie również w wymaganiach dotyczących szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, zarówno związanego ze stosunkiem pracy, jak i bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska. Wyrazem tego jest uzależnienie podejmowania wspomnianej działalności od spełnienia złożonych przesłanek, przede wszystkim zaś od uzyskania wielu decyzji (innych rozstrzygnięć). Przykładem jest chociażby koncesja. Zawsze ma ona charakter terminowy, w zasadzie nie dłuższy niż 50 lat. Teoretycznie rzecz biorąc, ustalenie w niej szczegółowych wymagań zmierzających do zapewnienia wspomnianego bezpieczeństwa byłoby wprawdzie możliwe, wymagałoby ich ciągłych zmian. Przesłanką koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża jest wprawdzie jego wcześniejsze rozpoznanie i udokumentowanie, tyle że wynikająca stamtąd wiedza o budowie złoża, warunkach jego wydobywania, związanych z tym zagrożeniach oraz wpływie na środowisko zawsze ma charakter przybliżony. Ryzyko to można zmniejszyć dokonując bardziej dokładnego rozpoznania złoża, tyle że wiąże się to z kosztami. W istocie maksimum wiedzy dotyczącej warunków występowania złoża (budowy itd.), stanu środowiska otaczającego złoże, uzyskuje się w wyniku wybrania jego zasobów, czyli zakończenia wydobywania. Brzmi to co prawda paradoksalnie, ale nawet najbardziej dokładne rozpoznanie złoża nie dostarczy takiej wiedzy w omawianym zakresie, jaką uzyskuje się w wyniku eksploatacji kończącej się wyczerpaniem zasobów złoża. Zmianom może ulegać też technologia prowadzonej działalności i jej skala, a co za tym idzie, wpływ na środowisko. Uwzględnienie związanych z tym szczegółów w koncesji, przede wszystkim ze względu na szczególne wymagania procedury koncesyjnej, byłoby niezwykle utrudnione, chociażby dlatego, że większość tych decyzji uzależniona jest od wcześniejszego określenia środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia.

Koncesja na wydobywanie kopaliny jest wystarczającą przesłanką rozpoczęcia działalności w zasadzie tylko wówczas, gdy została wydana przez starostę. Znajduje to uzasadnienie w niewielkich rozmiarach prowadzonego wydobywania<sup>6</sup> oraz w tym, że związane z nim zagrożenia (zarówno dla prowadzących takie wydobywanie, jak i dla środowiska) są nieznaczne. W pozostałych sytuacjach rozpoczęcie działalności w zakresie wydobywania kopaliny jest uzależnione od zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (art. 105 i nast. pr.g.g.). Podstawową funkcją tego dokumentu

---

<sup>6</sup> Co dotyczy koncesji na wydobywanie wyłącznie niektórych kopaliny, w dodatku m.in. metodą odkrywczą oraz na powierzchni obszaru nie większej niż 2 ha.

jest uszczegółowienie sposobu wykonania obowiązków przedsiębiorcy odnoszących się do wymagań w zakresie wspomnianego bezpieczeństwa. Związane z tym rozwiązania nie doczekały się jeszcze wyczerpującej analizy prawnej.

„Zakładem górniczym” jest „wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje” (art. 6 ust. 1 pkt 18 pr.g.g.). Co prawda pierwotnie pojęcie „zakładu górniczego” związane było z wydobywaniem kopaliny ze złóż, jednak ustawodawca trafnie dostrzegł, że potrzeba zapewnienia wspomnianego bezpieczeństwa odnosi się również do co najmniej niektórych innych rodzajów działalności prowadzonej we wnętrzu skorupy ziemskiej. W rezultacie wymagania dotyczące „zakładu górniczego” stosuje się „odpowiednio” m.in. także do niektórych robót geologicznych, a także działalności wykraczającej poza tradycyjne rozumienie górnictwa. Obiekty, urządzenia itp. służące do tego celu niekiedy określane są jako „zakład” (art. 6 pkt 17a pr.g.g.), do którego „odpowiednio” należy stosować wymagania dotyczące „zakładu górniczego” (np. zob. art. 86 pr.g.g.), co w praktyce bywa źródłem licznych nieporozumień i wątpliwości. Szczegóły wykraczają poza ramy opracowania.

Plan ruchu zakładu górniczego sporządza się m.in. z uwzględnieniem wymagań ukształtowanych przez koncesję bądź decyzję w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych oraz projekt zagospodarowania złoża (art. 108 ust. 3 pr.g.g.). Treścią takiego planu jest przede wszystkim określenie szczegółowych przedsięwzięć (w istocie wymagań) niezbędnych w celu zapewnienia:

- wykonywania działalności objętej koncesją,
- bezpieczeństwa powszechnego,
- bezpieczeństwa pożarowego,
- bezpieczeństwa osób przebywających w zakładzie górniczym, w szczególności dotyczącego bezpieczeństwa i higieny pracy,
- racjonalnej gospodarki złożem,
- ochrony elementów środowiska,
- ochrony obiektów budowlanych,
- zapobiegania szkodom i ich naprawy.

Dalsze wymagania można pominąć (art. 108 ust. 2–2a pr.g.g.). Szczegóły kształtujące treść wspomnianych planów określają przepisy wykonawcze<sup>7</sup>, a w istocie załączniki do nich. Do wniosku w sprawie zatwierdzenia planu ruchu należy m.in. dołączyć „odpisy wymaganych dla zamierzonych robót decyzji wydanych przez inne organy w szczególności dotyczących ochrony środowiska” (art. 108 ust. 9 pkt 2 pr.g.g.). Rozwiązanie to wymaga komentarza. W istocie oznacza ono, że organ nadzoru górniczego (jako właściwy w zakresie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego) sprawuje również kontrolę<sup>8</sup> przestrzegania wymagań ochrony środowiska. Dotyczy to jednak tylko takiej sytuacji, w której zamierzone roboty podlegają reglamentacji z mocy odrębnych przepisów<sup>9</sup>. Zwrot „wymaganych dla zamierzonych robót” oznacza, że chodzi tu o roboty przyszłe, a nie te, które zostały już wykonane. Zakres przedmiotowy tego obowiązku wyznaczają przepisy odrębne w stosunku do Prawa geologicznego i górniczego, które uzależniają wykonanie określonych robót (obiektów, czynności) od decyzji innych organów administracji. Szczegóły są jednak trudne do ustalenia. Zależą one bowiem od rodzaju i rozmiaru zamierzonej działalności, jej technologii oraz lokalnych uwarunkowań. Przykładami mogą być:

- pozwolenie wodnoprawne na pobór wód, odprowadzanie ścieków bądź wykonanie urządzeń wodnych,
- decyzja w sprawie wyłączenia gruntów rolnych (leśnych) z produkcji rolnej (leśnej),

---

<sup>7</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie planów ruchu zakładów górniczych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2293. Wyróżnia ono plany ruchu dla:

- podziemnych zakładów górniczych,
- odkrywkowych zakładów górniczych,
- zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertnicznymi,
- zakładów górniczych prowadzących metodą podziemną podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów,
- zakładów wykonujących prowadzących metodą otworową poziome bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów,
- zakładów górniczych prowadzących podziemne składowanie dwutlenku węgla,
- zakładów wykonujących roboty geologiczne, niepolegające na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strzałowych,
- zakładów górniczych wykonujących roboty geologiczne polegające na badaniach geofizycznych wymagających użycia środków strzałowych”, likwidowanych podziemnych zakładów górniczych,
- likwidowanych odkrywkowych zakładów górniczych,
- likwidowanych zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertnicznymi,
- likwidowanych zakładów górniczych prowadzących podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji lub podziemne składowanie odpadów,
- likwidowanych zakładów górniczych prowadzących podziemne składowanie dwutlenku węgla,
- zakładu prowadzącego działalność określoną w art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy.

<sup>8</sup> Z art. 168 ust. 1 pkt 5 pr.g.g. wynika, że również i nadzór nad przestrzeganiem wymagań ochrony środowiska dotyczących zakładów górniczych.

<sup>9</sup> A w istocie uzyskania przewidzianych nimi decyzji.

- decyzje dotyczące postępowania z odpadami,
- decyzja w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Powstaje pytanie, co w sytuacji, gdy załącznikiem do projektu planu ruchu zakładu górniczego jest decyzja (innego organu) z zakresu ochrony środowiska, tyle że o krótszym terminie obowiązywania niż czas, na jaki ma być zatwierdzony plan ruchu. Wiele wskazuje na to, że praktyka organów nadzoru górniczego polegająca wówczas na zatwierdzaniu wspomnianego planu na czas nie dłuższy niż termin obowiązywania takich decyzji, nie ma dostatecznego uzasadnienia prawnego.

Elementem wniosku o zatwierdzenie wspomnianego planu jest również opinia organu wykonawczego gminy, co jednak nie dotyczy planu sporządzanego na potrzeby robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów. Skoro taka opinia jest elementem wniosku, to należy ją wyrazić w wyniku wystąpienia przedsiębiorcy (a nie organu właściwego do zatwierdzania takiego planu), przed wszczęciem postępowania w sprawie takiego zatwierdzenia. W konsekwencji taka opinia nie podlega rygorom art. 106 k.p.a. i przybiera postać zwykłego pisma, a zawarte w niej stanowisko nie podlega kontroli instancyjnej. Należy ją wyrazić w terminie 14 dni<sup>10</sup>, pod rygorem niewzruszalnego domniemania braku uwag organu wykonawczego gminy. Przesłanką wspomnianej opinii jest ustalenie, czy zamierzona działalność narusza (czy też nie) przeznaczenie lub sposób korzystania z nieruchomości określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź w przepisach odrębnych; o ile takiego planu nie ma – sposób korzystania z nieruchomości określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 108 ust. 6–6c pr.g.g.). Celowość tego rozwiązania jest co najmniej wątpliwa. Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża podlega bowiem uzgodnieniu z organem wykonawczym gminy, dokonywanym w oparciu o te same przesłanki. Nie ma zaś wątpliwości, że plan ruchu zakładu górniczego ma charakter pochodny w stosunku do koncesji i może funkcjonować wyłącznie w określonych nią granicach.

Brak takiej opinii (chyba że organ wykonawczy gminy nie zajął stanowiska w terminie 14 dni) oznacza, że wniosek o zatwierdzenie wspomnianego planu nie spełnia wymagań prawa. Warto zwrócić uwagę, że istotą „opinii” jest jej niewiążący charakter<sup>11</sup>, a w konsekwencji negatywne stanowisko organu wykonawczego gminy nie stanowi przeszkody do zatwierdzenia wspomnianego planu. Należy natomiast podkreślić, że w praktyce:

---

<sup>10</sup> Termin ten nie podlega przedłużeniu, czego jednak nie dostrzega praktyka.

<sup>11</sup> Chyba że ustawa stanowi inaczej, czego przykładem może być art. 49a ust. 16 pr.g.g.

- wspomniane opinie niekiedy formułowane są w oparciu o kryteria całkowicie odbiegające od wskazanych ustawą (art. 108 ust. 6c w zw. z art. 7 pr.g.g.),
- organy wykonawcze gminy niekiedy uzależniają opinię pozytywną od zawarcia „porozumienia” z przedsiębiorcą, mocą którego deklaruje on wykonanie na rzecz gminy różnych obowiązków<sup>12</sup>, w tym również takich, które nie wynikają z ustawy,
- organy nadzoru górniczego w drodze działań niewiele mających wspólnego z praworządnością wymuszają od przedsiębiorców przedłożenie pozytywnych opinii w powyższych sprawach.

Nieznający wspomnianej praktyki Czytelnik pewnie nie jest w stanie odpowiedzieć na pytanie, czym uzasadnione jest to ostatecznie rozwiązanie. Skutkiem opinii negatywnej jest obowiązek przedsiębiorcy polegający na złożeniu oświadczenia o sposobie uwzględnienia stanowiska organu wykonawczego gminy (czyli modyfikacji wniosku) lub przyczynach, dla których tego nie uczynił (art. 108 ust. 9 pkt 3 pr.g.g.). W konsekwencji organ nadzoru górniczego w uzasadnieniu decyzji musi odnieść się do zaistniałej sytuacji, a zwłaszcza wskazać przyczynę, dla której nie uznał stanowiska negatywnego za przeszkodę do podjęcia decyzji. Jeżeli zaś decyzja byłaby podjęta zgodnie z wnioskiem oraz wspomnianą opinią, a nadto uwzględniała interesy wszystkich stron, można odstąpić od jej uzasadnienia (art. 107 § 4 k.p.a.). Po co zatem fatygować się pisaniem uzasadnienia decyzji podjętej w oparciu o negatywną opinię, skoro przedsiębiorcy przeważnie zależy na jak najszybszym zatwierdzeniu planu ruchu?

Pomimo milczenia prawa geologicznego i górniczego jest oczywiste, że z mocy odrębnych przepisów elementem wniosku o zatwierdzenie planu ruchu niekiedy musi być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań<sup>13</sup> (art. 72 ust. 1 pkt 4a oraz 4b 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<sup>14</sup>). W takiej sytuacji jest oczywiste, że treść wspomnianej decyzji staje się wiążąca dla przyszłego planu ruchu (decyzji o jego zatwierdzeniu). Dotyczy to jednak wyłącznie sytuacji, w której dane przedsięwzięcie zaliczone zostało do kategorii mogących (zawsze, potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko. Szczegóły określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku<sup>15</sup>. W zakresie tematu do kategorii przedsięwzięć mogących:

---

12 Odnotować należy, że niekiedy związane z tym praktyki można ocenić co najmniej jako nadużycie prawa.

13 Dalej określana jako „decyzja środowiskowa”.

14 Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm. (dalej: u.o.o.ś.).

15 W sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz.U. z 2016 r., poz. 71.

1. zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (niekiedy określanych jako przedsięwzięcia kategorii I) zaliczono poszukiwanie i rozpoznawanie rud pierwiastków promieniotwórczych (§ 2 ust. 2 pkt 28),
2. potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (niekiedy określanych jako przedsięwzięcia kategorii II) zaliczono poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin:
  - a) na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b) prowadzone metodą podziemną,
  - c) wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 1000 m:
    - w strefach ochrony ujęć wody,
    - na obszarach ochronnych zbiorników wód śródlądowych,
    - na obszarach parków narodowych (ich otulinach), rezerwatów przyrody<sup>16</sup> (ich otulinach), parków krajobrazowych (ich otulinach) oraz obszarów Natura 2000,
    - wykonywane metodą otworów wiertniczych o głębokości większej niż 5000 m na obszarach niewymienionych w lit. c).

W niektórych sytuacjach do tej ostatniej kategorii zalicza się również poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (§ 3 ust. 1 pkt 43–43a). Co prawda wykaz przedsięwzięć zaliczonych do „mogących (zawsze, potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko” w zakresie górnictwa jest znacznie szerszy, jednak w objętym nim zakresie konieczność uzyskania decyzji środowiskowej przeniesiono na etap poprzedzający uzyskanie koncesji.

Ten, kto uzyskał koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny w granicach wyznaczonych powołanymi wyżej przepisami rozporządzenia Rady Ministrów, przed zatwierdzeniem planu ruchu zakładu górniczego musi wykażać się ostateczną decyzją środowiskową. Co prawda w praktyce będą to rzadkie sytuacje, ale procedury związane z uzyskaniem wspomnianej decyzji mogą trwać na tyle długo, że zachowanie określonego w koncesji terminu rozpoczęcia działalności nie będzie możliwe. W konsekwencji uzależnienie zatwierdzenia takiego planu ruchu od uzyskania decyzji środowiskowej wypada ocenić jako wyraz legislacyjnej

---

<sup>16</sup> Co wypada odczytać jako swego rodzaju kuriozum, bowiem reżim ochronny obowiązujący na obszarach parków narodowych oraz rezerwatów przyrody wprowadza bezwzględny zakaz tego rodzaju działalności (art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.). Nie można natomiast wykluczyć poszukiwania (rozpoznania) złoża kopaliny znajdującej się pod wspomnianymi formami ochrony bez ingerencji w stan znajdującego się tam środowiska (np. otworem kierunkowym). Rozporządzenie używa natomiast określenia „obszar” (parku narodowego, rezerwatu przyrody), a w konsekwencji trudno byłoby argumentować, że działalność prowadzona „pod” powierzchnią nieruchomości objętych takimi formami ochronnymi prowadzona jest w objętych nią „obszarze”. Inna rzecz, że jednoznaczne ustalenie, do jakiej głębokości poniżej powierzchni terenu sięga taki „obszar”, nie wydaje się możliwe.

bezmyślności<sup>17</sup>. Oznacza ono bowiem, że do uzyskania koncesji (na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny) może wprawdzie dojść stosunkowo szybko, jednak w praktyce określona nią działalność może w ogóle nie zostać podjęta. Przed 1 stycznia 2015 roku decyzja środowiskowa (dla omawianych rodzajów przedsięwzięć) była wymagana na potrzeby uzyskania koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny<sup>18</sup> (rzecz jasna tylko w odniesieniu do przedsięwzięć „mogących (...)).” Co prawda w uzasadnieniu projektu noweli węglowodorowej zmianę tę poczytano jako czynnik ułatwiający podejmowanie omawianej działalności<sup>19</sup>, jednak rozmija się to z prawdą.

Jeżeli plan ruchu był poprzedzony decyzją środowiskową podjętą w postępowaniu toczącym się z udziałem społeczeństwa lub jeżeli koncesja została poprzedzona taką decyzją, wówczas do postępowania w sprawie zatwierdzenia planu ruchu nie stosuje się przepisów o udziale organizacji społecznych (art. 108 ust. 11b pr.g.g.). Regulacja ta znowu wymaga komentarza. Przede wszystkim postępowanie z udziałem społeczeństwa dotyczy wyłącznie sytuacji, w której obowiązkowa jest ocena oddziaływania na środowisko, co oznacza, że wyłączenie wspomnianego udziału organizacji społecznych dotyczy przede wszystkim przedsięwzięć kategorii I (zob. art. 79 u.o.o.ś.). W odniesieniu do decyzji środowiskowych podejmowanych na potrzeby przedsięwzięć kategorii II wspomniana ocena nie jest obowiązkowa, a w konsekwencji nie stosuje się przepisów o udziale społeczeństwa. Nie można zatem wykluczyć, że w postępowaniu o zatwierdzenie takiego planu ruchu może uczestniczyć organizacja społeczna (art. 31 k.p.a.). Nieporozumieniem jest natomiast występujące w tym przepisie odesłanie do koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2015 roku uzyskanie takiej koncesji nigdy nie wymaga bowiem wykazania się decyzją środowiskową<sup>20</sup>. Powstaje natomiast problem tych koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża kopaliny, które – jako uzyskane przed 31 grudnia 2014 roku – były poprzedzone decyzjami środowiskowymi, zaś plan ruchu zakładu górniczego może zostać

---

<sup>17</sup> Zwłaszcza że dyrektywa 2011/92/UE do kategorii przedsięwzięć, które w prawie polskim zaliczono do „mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na stan środowiska” zalicza (w zakresie tematu) głębokie wiercenia, a w szczególności geotermiczne, w celu składowania odpadów jądrowych, w celu zaopatrzenia w wodę (załącznik II, pkt 2 lit. d).

<sup>18</sup> Co wykraczało poza wymagania ukształtowane dyrektywą 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 środowisko, Dz.U.UE.L.2012.26.1; stanowi ona tekst jednolity dyrektywy Rady 85/337/EWG o tym samym tytule.

<sup>19</sup> Zob. Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 2352, s. 111.

<sup>20</sup> Nawiasem mówiąc, podobne błędy występują w art. 77 ust. 2 pkt 3, art. 80 ust. 2 i ust. 3, art. 96 ust. 3 pkt 5 u.o.o.ś.

zatwierdzony po tej dacie. Nasuwa się pytanie, czy na potrzeby tej ostatniej decyzji konieczne jest uzyskanie nowej decyzji środowiskowej. Ustawodawca w ogóle nie dostrzegł tej sytuacji. Zasada bezpośredniego stosowania nowego stanu prawnego może uzasadniać ocenę, że wymagana jest wówczas nowa decyzja środowiskowa, tyle że rozwiązanie to kłóci się z zasadą racjonalnego postępowania, a w dodatku (z opisanych wyżej powodów) może powodować brak możliwości dotrzymania określonego koncesją reżimu czasowego zamierzonej działalności. Powstaje wreszcie pytanie, czy plan ruchu zakładu górniczego<sup>21</sup> może wymagać tzw. oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Odpowiedź na to pytanie wymaga odrębnej analizy, która w ramach niniejszego opracowania nie jest możliwa.

Wniosek w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego należy przedłożyć na co najmniej 30 dni przed terminem „zamierzonego rozpoczęcia wykonywania robót”; dla robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów termin ten wynosi 14 dni (art. 108 ust. 8 pr.g.g.). Przyjęta tu terminologia jest jednak myląca, bowiem w istocie chodzi tutaj nie o „roboty”, lecz „ruch zakładu górniczego”. Gramatyczna wykładnia omawianego przepisu mogłaby bowiem uzasadniać błędny wniosek o dopuszczalności prowadzenia ruchu w zakresie, w jakim nie polega on na wykonywaniu „robót”<sup>22</sup> bez planu ruchu. Można zakładać, że wspomniane zróżnicowanie terminów stanowi swego rodzaju formę (niestety nieudolną) wsparcia poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów. Z niewiadomych powodów nie obejmuje pozostałych planów ruchu dotyczących prostszej i obciążonej mniejszymi ryzykami działalności. Powstaje również pytanie o charakter wspomnianego terminu, a zwłaszcza jaki jest jego stosunek do terminów załatwienia sprawy ustalonych przez art. 35 i nast. k.p.a., a nadto jak on się ma do regulacji wynikającej z art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 4 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>23</sup>. Ten ostatni przepis przewiduje, że „jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej”. Inaczej mówiąc, cytowany art. 11 ust. 9 przewiduje, że sankcją uchybienia terminowi załatwienia sprawy jest domniemanie wydania decyzji zgodnej z wnioskiem. Przedstawienie genezy tego rozwiązania, jak i jego konsekwencji, wykraczają poza ramy tego opracowania. Co prawda z mocy art. 21 ust. 2 pr.g.g. regulacja ta uległa wyłączeniu w odniesieniu do postępowań konce-

---

21 Innego niż zaliczony do przedsięwzięć mogących (zawsze, potencjalnie) znacząco oddziaływać na środowisko.

22 Nie wiadomo, czy chodzi tu o roboty geologiczne (w rozumieniu art. 6 pkt 11 pr.g.g.), roboty górnicze (w rozumieniu art. 6 pkt 12 pr.g.g.), jedno i drugie, czy też jakieś inne.

23 Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.

syjnych, jednak nie można wykluczyć jej stosowania do pozostałych postępowań prowadzonych na podstawie Prawa geologicznego i górniczego, w tym związanych z zatwierdzeniem planu ruchu zakładu górniczego. Wypada natomiast bronić poglądu, że wspomniany termin 30 dni ma charakter szczególny w stosunku do określonych innymi przepisami (zwłaszcza k.p.a.) i ze względu na brak podstawy prawnej nie może zostać przedłużony. Stylistyka tego przepisu, zwłaszcza w porównaniu z terminologią k.p.a., sugeruje bowiem, że jest to nieprzekraczalny termin podjęcia decyzji, niekoniecznie pozytywnej. W przeciwnym razie rozwiązanie to byłoby bowiem błędne. Praktyka zamierza jednak w odmiennym kierunku, czego dowodem jest przedłużanie terminu załatwienia sprawy, rzecz jasna uzasadniane jej „szczególnym skomplikowanym” charakterem (w rozumieniu art. 35 § 3 k.p.a.), i to nawet wówczas, jeżeli wniosek spełnia wszystkie wymagania prawa. Powstaje pytanie, jak powinien postąpić organ nadzoru górniczego, jeżeli wniosek o zatwierdzenie planu ruchu został złożony z naruszeniem wymagań dotyczących wspomnianych terminów. Zdaniem komentatorów prawa geologicznego i górniczego stanowi to przesłankę odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.)<sup>24</sup>, z czym jednak nie sposób się zgodzić. Przede wszystkim nie sposób zakładać, że decyzja w omawianej sprawie nie może zostać podjęta przed upływem wspomnianych terminów. Analiza art. 9 k.p.a. prowadzi do wniosku, że w takiej sytuacji organ nadzoru górniczego ma obowiązek stosownego poinformowania wnioskodawcy, co z kolei może uzasadnić potrzebę modyfikacji terminu rozpoczęcia „robót”. Nie ma zresztą wątpliwości, że jeżeli wniosek spełnia wszystkie wymagania prawa i nie zachodzi potrzeba jego uzupełnienia<sup>25</sup>, to zakończenie postępowania wyjaśniającego przed upływem 30 (ew. 14) dni jest możliwe.

Do obliczania wspomnianego terminu (odpowiednio 30 bądź 14 dni) znajdują zastosowanie wymagania k.p.a. dotyczące obliczania terminów (art. 57 i nast.). Inaczej mówiąc, przed upływem takiego terminu musi zostać podjęta decyzja w sprawie planu ruchu (zatwierdzająca, odmowna, zmieniająca czy też umarzająca postępowanie). Bezczynność organu nadzoru górniczego oznacza w takiej sytuacji niewzruszalne domniemanie wydania decyzji zgodnej z wnioskiem. Nie ma bowiem możliwości przedłużenia terminu załatwienia wspomnianej sprawy. Problematyka ta w znacznym stopniu wykracza zresztą poza omawiane zagadnienie i w istocie odnosi się do wszelkich decyzji dotyczących podejmowania, wykonywania i likwidacji działalności gospodarczej. Chociaż rozwiązanie wynikające z art. 11 ust. 9 u.s.d.g.

---

<sup>24</sup> *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz LEX*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 557.

<sup>25</sup> Praktyka organów nadzoru górniczego zna wezwania do uzupełnienia wniosku w zakresie interpunkcji.

istnieje od 2010 roku, to jednak brak jakichkolwiek informacji o praktyce jego funkcjonowania<sup>26</sup>.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne i literatura<sup>27</sup> stoją na stanowisku, że jedyną stroną postępowań kończących się zatwierdzeniem planu ruchu podziemnego zakładu górniczego (planu ruchu likwidowanego podziemnego zakładu górniczego bądź jego oznaczonej części) jest przedsiębiorca. Co prawda na prawach strony niekiedy może w nim uczestniczyć np. organizacja społeczna, jednakże stroną nie jest właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości (niebędący przedsiębiorcą) i to nawet wówczas, gdy znajdują się tam obiekty powierzchniowe zakładu górniczego. Przyjmuje się, że interesy właściciela (użytkownika wieczystego) takiej nieruchomości są chronione przez przyznanie mu statusu strony postępowania prowadzonego na podstawie prawa budowlanego. Ocena ta jest niezwykle pragmatyczna<sup>28</sup> i pozwala również na rozwiązanie problemu stron innych postępowań związanych z ruchem zakładu górniczego. Oznacza ona jednak, że właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości nie jest stroną decyzji dotyczących należącej do niego nieruchomości. Co prawda w praktyce sytuacja polegająca na tym, że przedsiębiorca prowadzący podziemny zakład górniczy nie jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości, na której zlokalizowane są „powierzchniowe” obiekty takiego zakładu, nie będzie częsta, ale nie można jej wykluczyć. Dość wspomnieć, że szyb wentylacyjny jednej z kopalń węgla kamiennego wybudowano (po 1945 r.) na cudzej nieruchomości, nie posiadając do niej jakiegokolwiek tytułu prawnego. Elementem planu ruchu podziemnego zakładu górniczego jest m.in. prognoza wpływu działalności górniczej na środowisko. Wpływy te niejednokrotnie mogą mieć charakter destrukcyjny, stwarzając zwłaszcza zagrożenie dla zlokalizowanych w ich zasięgu obiektów budowlanych. Co prawda właściciel nie może sprzeciwić się ruchowi zakładu górniczego (w istocie jego wpływom) prowadzonemu zgodnie z prawem (art. 144 pr.g.g.), jednak nie znaczy to, że ma być pozbawiony wpływu na treść wspomnianego planu. Właśnie od sposobu ukształtowania tego dokumentu zależą rodzaj i wielkość tych wpływów, co – rzecz jasna – kształtuje sytuację prawną takiego właściciela. Znane są zresztą sytuacje, w których nowa zabudowa, tyle że zrealizowana nawet krótko przed uzyskaniem koncesji, staje się przedmiotem wpływów

<sup>26</sup> Coraz częściej ustawy wyłączają, na potrzeby podejmowanych pod ich rządem decyzji, możliwość powołania się na wspomniany art. 11 ust. 9 u.s.d.g.

<sup>27</sup> Odnosząca się do podziemnych zakładów górniczych. Zob. Ł. Iwański, *Przymiot strony postępowania w sprawie zatwierdzenia planu ruchu likwidowanego podziemnego zakładu górniczego oraz likwidowanego (likwidowanej oznaczonej części) podziemnego zakładu górniczego*, część 1: „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 3, s. 47–70; część 2: „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 4, s. 59–82.

<sup>28</sup> Z punktu widzenia przedsiębiorcy i organów orzekających w sprawie.

o charakterze wręcz katastrofalnym. Z jednej strony świadczy to o mało wnikliwym podejściu organu zatwierdzającego taki plan, z drugiej zaś strony trudno zgodzić się z koncepcją zakładającą, że taka decyzja ma być podejmowana bez udziału właściciela nieruchomości.

Plan ruchu zatwierdza organ nadzoru górniczego na czas oznaczony, nie dłuższy niż 6 lat<sup>29</sup>. Organami nadzoru górniczego I instancji w omawianych sprawach są dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych (art. 164 i nast. pr.g.g.). Do ich zadań należy sprawowanie nadzoru i kontroli nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie:

- bezpieczeństwa i higieny pracy,
- bezpieczeństwa pożarowego,
- ratownictwa górniczego,
- gospodarki złożami kopalin w procesie ich wydobywania,
- ochrony środowiska i gospodarki złożem, w tym wedle kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie,
- zapobiegania szkodom,
- budowy i likwidacji zakładu górniczego, w tym rekultywacji gruntów po działalności górniczej (art. 168 ust. 1 pr.g.g.).

W odniesieniu do projektowania i wykonywania robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych na terenie zakładu górniczego organy nadzoru górniczego wykonują zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (art. 168 ust. 2 pr.g.g.). Co prawda rozróżnienie pomiędzy wspomnianym „bezpieczeństwem” oraz „ochroną środowiska” może być sporne, jednak nie powinno być wątpliwości, że celem wspomnianej „gospodarki złożami” jest ich racjonalne wykorzystywanie. Z kolei „rekultywacja” wspomnianych wyżej gruntów stanowi element ochrony środowiska, a jej istota odpowiada rozwiązaniu wynikającemu z art. 3 pkt 13 lit. c pr.o.ś.<sup>30</sup> Nie jest jasne, co przemawia za znajdującym się w art. 168 pr.g.g. rozróżnieniem między „nadzorem” oraz „kontrolą”, zwłaszcza że ta ostatnia bezspornie jest elementem działań w zakresie nadzoru. Wydaje się jednak, że stylistyka wspomnianego art. 168 pr.g.g. oparta jest w znacznej mierze na tradycji, a źródłem dodatkowych wątpliwości są również wymagania dotyczące „dozoru ruchu” zakładu górniczego (np. art. 112).

---

<sup>29</sup> Nie dłużej jednak niż na czas zamierzonego prowadzenia ruchu.

<sup>30</sup> Problem wspomnianej rekultywacji, przede wszystkim ze względu na zbieg omawianej ustawy oraz wymagań dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, stanowi temat sam dla siebie.

Istotnym źródłem wątpliwości jest nakaz przedłożenia, wraz z projektem planu ruchu, odpisów decyzji z zakresu ochrony środowiska wymaganych dla zamierzonych robót. Nie sposób jednak w sposób abstrakcyjny odpowiedzieć na pytanie, o jakie decyzje tu chodzi. Szczegóły mogą zależeć od wielu okoliczności, zwłaszcza takich, jak lokalizacja zamierzonej działalności, jej technologia, stan środowiska itd. W rezultacie istnieje niebezpieczeństwo (co częściowo znajduje swój wyraz w praktyce), że organy nadzoru górniczego będą zarówno żądać decyzji, które w danym stanie faktycznym będą zbędne, jak i nie dopatrywać się potrzeby wykazania się niektórymi z nich. Wiąże się z tym złożony problem zbiegu kompetencji różnych organów administracji. Problem ten był uregulowany w poprzednim stanie prawnym<sup>31</sup>, kiedy to „w razie zbiegu właściwości innych organów nadzoru i kontroli z właściwością organów nadzoru górniczego (...) wydanie decyzji dotyczącej zakładu górniczego wymaga uzgodnienia z właściwym organem państwowego nadzoru górniczego” (art. 117 ust. 1 pr.g.g.1994). Odmowa dokonania takiego uzgodnienia wykluczała możliwość podjęcia (przez inny organ administracji) decyzji dotyczącej zakładu górniczego. Rozwiązanie to stanowiło wyraz błędnej koncepcji legislacyjnej zakładającej, że właściwość rzeczowa pozostałych (niebędących organami nadzoru górniczego) organów administracji w stosunku do zakładu górniczego ulegała co najmniej osłabieniu, o ile nie wyłączeniu. *De lege lata* nasuwa się pytanie, czy organy nadzoru górniczego są dostatecznie kompetentne dla dokonania oceny konieczności wykazania się takimi decyzjami, zwłaszcza że niektóre problemy z zakresu korzystania ze środowiska w związku z ruchem zakładu górniczego można rozwiązać w różny sposób. Przykładem może być problematyka gospodarki wodnej. Zapotrzebowanie na wody niezbędne do funkcjonowania zakładu górniczego można rozwiązać zarówno w drodze pozwolenia wodnoprawnego na ich pobór, jak i w drodze dostarczania ich wodociągiem; podobnie zresztą przedstawia się problem postępowania ze ściekami (odprowadzanie do wód bądź do kanalizacji). Co więcej, uwarunkowania te mogą ulegać zmianom. Znane są przypadki, w których organ nadzoru górniczego żądał przedłożenia pozwolenia na emisję gazów (pyłów) do powietrza dokonywanej z urządzenia niepodlegającego rygorom pozwolenia emisyjnego.

*De lege lata* do zadań organów nadzoru górniczego należy m.in. nadzór i kontrola nad ruchem zakładów górniczych, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, w tym według kryterium wykonywania przez przedsiębiorców obowiązków określonych w odrębnych przepisach lub na ich podstawie, również w odniesieniu do rekultywacji gruntów po działalności górniczej (art. 168 ust. 1 pkt 5 oraz

<sup>31</sup> Tj. pod rządą ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, (tekst pierwotny) Dz.U. nr 27, poz. 96 ze zm. (dalej: pr.g.g.1994).

7 pr.g.g.). I to rozwiązanie należy ocenić jako wadliwe. Może ono bowiem oznaczać, że zakład górniczy będzie przedmiotem nadzoru sprawowanego przez różne organy administracji, tyle że w oparciu o kryteria będące przedmiotem rozbieżnej interpretacji. Kompetencje organów nadzoru górniczego obejmują natomiast możliwość orzeczenia nakazu:

- usunięcia nieprawidłowości powstałych wskutek naruszenia przepisów stosowanych w ruchu zakładu górniczego lub warunków określonych w planie jego ruchu<sup>32</sup>,
- wstrzymania (w całości lub w części) ruchu zakładu górniczego (jego urządzeń); może to nastąpić tylko w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla ruchu zakładu górniczego, jego pracowników, bezpieczeństwa powszechnego lub środowiska<sup>33</sup>; w takiej sytuacji organ nadzoru górniczego musi jednocześnie określić warunki wznowienia takiego ruchu (jego urządzeń),
- podjęcia niezbędnych środków profilaktycznych (w tym skierowanie określonego zagadnienia do rozpatrzenia przez komisje działające przy Prezesie Wyższego Urzędu Górniczego),
- dokonania innych niż wyżej wymienionych określonych czynności, niezbędnych do prowadzenia wspomnianego ruchu (art. 171 ust. 1 pr.g.g.).

Co prawda wspomniane organy sprawują również nadzór w zakresie odnoszącym się do wszystkich przepisów stosowanych w ruchu zakładów górniczych, jednak nie przysługują im kompetencje organów właściwych w zakresie ochrony środowiska regulowane przepisami znajdującymi się poza prawem geologicznym i górniczym, w tym np. prawem ochrony środowiska. Rzecz jasna nie można wykluczyć, że niekiedy zakresy te będą się pokrywać, jednak nie zawsze tak będzie. Zwrócić należy uwagę, że koncesja nie zwalnia z obowiązków określonych odrębnymi przepisami, w tym uzyskania przewidzianych nimi decyzji (art. 30 ust. 3 pr.g.g.). Na dobrą sprawę to ostatnie rozwiązanie jest zbędne i ma charakter wyłącznie informacyjny. Wydaje się, że – pomimo milczenia ustawy – takie samo rozwiązanie należy przyjąć w odniesieniu do projektu (niekoncesjonowanych) robót geologicznych. Porównując te wymagania z tymi, które wiążą się z zatwierdzeniem planu ruchu zakładu górniczego, warto zwrócić uwagę, że koncesja starosty bądź projekt tych niekoncesjonowanych robót geologicznych, których wykonywanie nie podlega ry-

---

<sup>32</sup> W przypadku działalności prowadzonej na podstawie koncesji starosty – określonych nią warunków prowadzenia ruchu.

<sup>33</sup> W takiej sytuacji obowiązkiem organu nadzoru górniczego jest wykazanie zarówno istoty, jak i stanu bezpośrednio wspomnianego zagrożenia. Wbrew powszechnej praktyce należy bronić zapatrywania, że brak wymaganego planu ruchu nie przesądza o istnieniu zagrożenia bądź jego bezpośredniości.

gorom dotyczącym ruchu zakładu górniczego, nie są uzależnione od przedłożenia (innych) decyzji z zakresu ochrony środowiska.

Powstaje wreszcie pytanie, czy plan ruchu zakładu górniczego objęty jest rygorami dotyczącymi informacji o środowisku. Brak w tym zakresie wyraźnej regulacji prawnej. Wiadomo natomiast, że informacja zawarta w planie ruchu zakładu górniczego wydobywającego węglowodory, jak również wykonującego roboty geologiczne związane z poszukiwaniem i rozpoznawaniem ich złoża<sup>34</sup>, dotycząca składu tzw. płynu szczelinującego, nie stanowi:

- tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>35</sup>,
- tajemnicy przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej<sup>36</sup>,
- informacji, o której mowa w art. 16 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś.<sup>37</sup>

Innymi słowy, oznacza to, że informacje dotyczące płynu szczelinującego są informacją o środowisku. Niezależnie od tego:

- rozwiązania składające się na treść planu ruchu zakładu górniczego dają się ocenić jako „środki administracyjne (...) w sprawie ochrony środowiska” czy też dotyczące „działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska” w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś.,
- przedsiębiorca legitymujący się koncesją na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów czy też (odrębną) koncesją na ich wydobywanie, obowiązany jest prowadzić stronę internetową zapewniającą nieodpłatny dostęp m.in. do decyzji zatwierdzającej plan ruchu zakładu górniczego (art. 49zb pr.g.g.).

Uzasadnia to ocenę, że wspomniany plan (a w istocie zatwierdzająca go decyzja oraz plan będący załącznikiem do niej) są powszechnie dostępnymi informacjami o środowisku. Pośrednio wskazują na to art. 21 ust. 2 pkt 34 lit. f oraz lit. g u.o.o.ś., wedle których informacje o decyzjach zatwierdzających planu ruchu dotyczących poszukiwania (rozpoznawania) złóż kopalin, w tym objętych koncesjami „węglowodorowymi”, podlegają zamieszczeniu w publicznie dostępnych wykazach informacji o środowisku. Co prawda regulacja ta pomija decyzje zatwierdzające plany ruchu pozostałych zakładów górniczych, jednak wyliczenie zawarte we wspomnia-

<sup>34</sup> Terminologia ta nie przystaje do przewidzianej w art. 49a-49zw pr.g.g., dotyczącej koncesjonowania węglowodorów.

<sup>35</sup> Dz. U. 2003, Nr 153, poz. 1503 ze zm.

<sup>36</sup> Dz. U. 2016, poz. 1764 ze zm.

<sup>37</sup> Czyli takiej, której jawność może ulec wyłączeniu ze względu na wskazane w ustawie interesy związane z tajemnicą przedsiębiorstwa.

nym art. 21 ust. 2 u.o.o.ś. należy rozumieć w ten sposób, że objęte nim informacje muszą zostać ujawnione we wspomnianych wykazach, co nie wyłącza możliwości ujawnienia tam pozostałych informacji o środowisku (ust. 3).

Odrębną postacią planu ruchu jest plan ruchu likwidowanego zakładu górniczego<sup>38</sup>. Związane z nim szczegóły wymagają oddzielnego omówienia, zwłaszcza że w odniesieniu do niektórych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny doczekały się one szczególnej regulacji prawnej<sup>39</sup>.

Powyższa analiza pozwala na wniosek, że plan ruchu zakładu górniczego jest instrumentem ochrony środowiska, aczkolwiek jego podstawową funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa tego ruchu oraz z nim związanego. Wymagania dotyczące ochrony środowiska traktowane są w sposób formalny. W konsekwencji powstaje również pytanie, czy organ nadzoru górniczego jest organem ochrony środowiska. Prawo ochrony środowiska definiuje „organy ochrony środowiska” jako „organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosownie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I” (art. 3 pkt 15). W jego rozumieniu przez „organy administracji” należy rozumieć:

ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego,

inne podmioty, gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 3 pkt 14).

Z dalszych przepisów pr.o.ś. (art. 376–377) wynika, że organami ochrony środowiska są:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- starosta,
- sejmik województwa,
- marszałek województwa,
- wojewoda,
- minister właściwy do spraw środowiska,
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- regionalny dyrektor ochrony środowiska,
- organy inspekcji ochrony środowiska.

---

<sup>38</sup> Zob. A. Lipiński, *Likwidacja zakładu górniczego*, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 177 i nast.

<sup>39</sup> Zob. ustawę z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 1327 ze zm.

Wyliczenie to trudno jednak uważać za poprawne, a tym bardziej za zamknięte<sup>40</sup>. Przede wszystkim pomijając wątpliwość, czy sejmik województwa jest organem administracji, czy – jako organ (władzy terenowej) stanowiący województwa samorządowego, realizujący władcze zadania z zakresu ochrony środowiska – jest jego organem kontrolnym i stanowiącym. Prawodawca nie dostrzegł, że w zakresie wynikającym z omawianej ustawy zadania władcze przysługują także np. radzie gminy (np. art. 18, art. 157) czy radzie powiatu (np. art. 18, art. 116, art. 118b pr.o.ś.). Nie ma też wątpliwości, że liczne zadania z zakresu ochrony środowiska określone są również odrębnymi (w stosunku do Prawa ochrony środowiska) ustawami, określającymi organy właściwe w tych sprawach, tyle że inne, niż by to wynikało ze wspomnianych art. 376–377 pr.o.ś. Przykładem mogą być chociażby dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej wykonujący niektóre zadania regulowane Prawem wodnym<sup>41</sup>, dyrektorzy parków narodowych w odniesieniu do niektórych zadań przewidzianych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, dyrektorzy urzędów morskich czy chociażby samorządowe kolegia odwoławcze. Inna rzecz, że organy wymienione w art. 376–377 wykonują również liczne zadania (w tym władcze) wynikające z przepisów znajdujących się poza Prawem ochrony środowiska. W konsekwencji wartość omawianego rozwiązania jest co najmniej problematyczna i z powodzeniem można byłoby bez niego się obejść<sup>42</sup>. Jeśli wyjdziemy z założenia, że funkcją cytowanych przepisów jest wskazanie, że zadania z zakresu ochrony środowiska wykonują nie tylko organy administracji publicznej (organy władzy wykonawczej), konsekwentnie należałoby wymienić również organy władzy sądowniczej (zarówno właściwe w sprawach karnych, cywilnych, jak i administracyjnych), zarówno orzekające w sprawach regulowanych przez omawianą ustawę, jak i przepisy szczegółowe. Prowadzi to do wniosku, że koncepcję „organów ochrony środowiska” należy ocenić jako całkowicie nieprzemysłaną i zbędną. Skoro jednak organy nadzoru górniczego są właściwe w zakresie dotyczącym ruchu zakładu górniczego, podejmując przede wszystkim decyzje w zakresie szeroko podejmowanej reglamentacji dotyczącej wykorzystywania jego elementów, to bezspornie należy je sklasyfikować jako organy administracji właściwe w zakresie ochrony środowiska. Co więcej, organy nadzoru górniczego współdziałają również w podejmowaniu wielu innych decyzji z zakresu ochrony środowiska, podejmowanych na

40 Odmiennie Z. Bukowski, (w): Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 679.

41 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

42 Zob. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1249 i nast.

odmiennych podstawach prawnych<sup>43</sup>. Prawda jest natomiast taka, że w praktyce ich działalność koncentruje się przede wszystkim na zagadnieniach bezpieczeństwa związanego z ruchem zakładu górniczego.

## **Mining plant operation plan as an instrument of environmental protection**

### Summary

Performing activities related to the use of resources in the interior of the earth's crust requires the fulfillment of numerous requirements of law, including approval of mining plant operation plan. It is made in principle for no longer than 6 years, on the basis of a mineral license (exceptionally other decisions) authorizing the discussed activity. The purpose of such a plan is to identify the detailed measures necessary to ensure, first of all, general safety, occupational health and safety, and environmental protection (including rational deposit management). The detailed requirements to be met by such plans are defined by the implementing order of the Ministry of the Environment. This allows to classify the approval decision taken by the mining authority as an environmental protection instrument. Consequently, the content of such a plan is generally available information about the environment. Information on hydrocarbon operation plans is placed in the publicly available list of the environmental information. An entrepreneur seeking, exploring and extracting hydrocarbons must also provide a free website with some information concerning such operation plan.

*Translated by Aleksander Lipiński*

---

<sup>43</sup> Np. dotyczących odpadów wydobywczych czy też ochrony gruntów rolnych i leśnych.



## Odpowiedzialność za szkodę w środowisku spowodowaną działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górnictwem (zagadnienia wybrane)

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>1</sup> określa, jak zdaje się to wynikać z jej art. 1, zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę takich szkód<sup>2</sup>. Trafnie jednak podniesiono w literaturze<sup>3</sup>, że przepis ten nie został skonstruowany poprawnie i w istocie rzeczy nie oddaje zakresu przedmiotowego ustawy. Sięgając bowiem, nawet pobieżnie, do treści ustawy, nietrudno dostrzec, że jej przepisy nie tylko określają zasady odpowiedzialności, ale także statuują obowiązki oznaczonych podmiotów dotyczące zapobiegania szkodom w środowisku i ich naprawy<sup>4</sup>. W doktry-

- 1 Dz.U. Nr 75, poz. 493, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm. (dalej: u.z.s.ś. albo ustawa z 2007 r.).
- 2 Ustawa ta implementuje do prawa polskiego dyrektywę 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U.UE.L.2004.143.56. Szerzej na ten temat por. B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*. Komentarz, Toruń 2010.
- 3 Por. M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 25–26; tenże, *Charakter prawny odpowiedzialności za szkody w środowisku realizowanej na podstawie ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, w: *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, red. B. Rakoczy, Toruń 2010, s. 31 i n. Por. również A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, zwł. s. 194 i n.
- 4 Odnotować przy tym należy, że w ramach zastosowanej w ustawie systematyki najpierw określono wspomniane obowiązki, a dopiero w dalszej kolejności zasady ich egzekwowania, czyli kwestie związane z odpowiedzialnością.

nie zasadnie zwrócono również uwagę, że odpowiedzialność uregulowana w ustawie z 2007 roku oparta została na wykorzystywaniu tylko niektórych instrumentów prawnych<sup>5</sup> i nie jest ona jedynym aktem prawnym regulującym tę materię. Trafność tej konstatacji nie budzi wątpliwości. Jest bowiem poza sporem, że aktów normatywnych, w większym lub mniejszym zakresie regulujących odpowiedzialność za szkody będące następstwem (grożące wskutek) działań negatywnie wpływających na środowisko bądź na jego wybrane elementy, jest znacznie więcej. Należy wśród nich wymienić między innymi ustawę z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze<sup>6</sup>. O tym, że szkody wyrządzone działalnością regulowaną tą ustawą mogą być zarazem szkodami w środowisku, wprost przesądza treść niektórych przepisów ustawy z 2007 roku<sup>7</sup>.

Przedmiotem dalszych uwag będzie analiza wybranych problemów powstających na styku regulacji dotyczącej odpowiedzialności za szkody zawartej w ustawie z 2007 r. a odpowiedzialności za szkody unormowanej w Prawie geologicznym i górniczym. Ujmując zagadnienie innymi słowy, chodzi o ustalenie niektórych prawnych konsekwencji sytuacji, kiedy to szkoda wyrządzona działalnością prowadzoną na podstawie Prawa geologicznego i górniczego jest zarazem szkodą w środowisku, gdyż spełnia także wszystkie przesłanki określone w ustawie z 2007 r. Ograniczone ramy opracowania sprawiają, że możliwe będzie zwrócenie uwagi tylko na wybrane kwestie, mające – jak się wydaje – charakter podstawowy. Już w tym miejscu podkreślić trzeba zatem, że z tej samej przyczyny niezbędne będzie dokonanie w toku dalszych wywodów sporej ilości różnego rodzaju uproszczeń. Wypada wyrazić nadzieję, że nie wpłyną one w sposób zasadniczy na klarowność prezentowanych poglądów.

Rozważając sygnalizowany wyżej problem, należy najpierw odnieść się do kwestii zakresu obu aktów prawnych. W przypadku ustawy z 2007 r. zabieg ten nie jest wolny od trudności, których źródło tkwi przede wszystkim w specyficznym sposobie redakcji przepisów wyznaczających wspomniany zakres. Z przywołanego wyżej art. 1 u.z.s.s. wynika, że ustawa ta określa zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku. Zatem bez względu na

5 M. Górski, *Charakter...*, s. 35.

6 Dz.U. Nr 163, poz. 981, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm. (dalej: p.r.g.g.). Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że ustawa ta nie tyle reguluje odpowiedzialność za szkodę w środowisku, ile odpowiedzialność cywilną za szkodę wyrządzoną w dobrach indywidualnego podmiotu. Część tych dóbr bez wątpienia zalicza się jednak do elementów środowiska, co sprawia, że to samo zdarzenie może być przyczyną zarówno szkody w środowisku, jak i szkody normowanej przepisami Prawa geologicznego i górniczego.

7 Chodzi w szczególności o art. 3 ust. 1 pkt 8, a także o art. 13 ust. 6 pkt 3 u.z.s.s., do których to przepisów wypadnie jeszcze powrócić.

to, czy chodzi o sferę prewencji (zapobieżenie szkodzie), czy o sferę kompensacji (naprawienie szkody), kluczowe znaczenie dla ustalenia zakresu ustawy z 2007 r. ma pojęcie „szkoda w środowisku”. Zostało ono zdefiniowane w art. 6 pkt 11 u.z.s.s. Upraszczając nieco rozbudowaną treść tego przepisu, przyjęć można, że przez szkodę taką należy rozumieć negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego<sup>8</sup>, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska<sup>9</sup>, w ściśle jednak określonych dobrach. Chodzi, najogólniej rzecz ujmując, o gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze<sup>10</sup>, wody<sup>11</sup> oraz powierzchnię ziemi<sup>12</sup>.

Ustalając zakres pojęcia „szkoda w środowisku”, nie można również tracić z pola widzenia regulacji zawartej w art. 2 ust. 1 u.z.s.s. Wynika z niej bowiem, że przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku spowodowanych przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku<sup>13</sup> (pkt 1), a także przez inną działalność takiego podmiotu niż ta, o której mowa w pkt 1, jeżeli szkody te dotyczą gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych oraz wystąpiły z winy podmiotu korzystającego ze środowiska (pkt 2)<sup>14</sup>. Zakres ustawy wyznaczony został zatem przez łączne zastosowanie trzech kryteriów: przyczyny szkody (art.

8 Por. definicję tego pojęcia zawartą w art. 6 pkt 10 u.z.s.s.

9 Z treści art. 6 pkt 9 u.z.s.s. wynika, że chodzi o podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 799), prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub inną działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.z.s.s., powodującą bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkodę w środowisku.

10 Stosownie do treści art. 6 pkt 11 lit. a u.z.s.s., chodzi o działalność mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk, przy czym szkoda ta nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z taksatywnie wskazanymi w tym przepisie decyzjami. Szczegóły w tym zakresie trzeba jednak pominąć.

11 Chodzi o działalność mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód, lub stan środowiska wód morskich w obszarach morskich, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz.U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm.

12 Szkoda ta polegać ma na zanieczyszczeniu gleby lub ziemi i obejmuje swoim zakresem w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.

13 Przepis art. 3 u.z.s.s. określa katalog rodzajów działalności stwarzających ryzyko szkody w środowisku, do którego to wątku wypadnie jeszcze powrócić.

14 Z kolei w myśl art. 2 ust. 2 u.z.s.s., przepisy ustawy stosuje się do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku, wywołanych emisją rozproszoną, pochodzącą z wielu źródeł, gdy jest możliwe ustalenie związku przyczynowego między bezpośrednim zagrożeniem szkodą w środowisku lub szkodą w środowisku a działalnością podmiotu korzystającego ze środowiska. Zagadnienie to trzeba jednak pominąć w dalszych rozważaniach.

2 ust. 1 pkt 1, art. 2 ust. 2 u.z.s.ś.), dobra, w którym ona wystąpiła, albo któremu zagraża (art. 2 ust. 1 pkt 2, art. 6 pkt 11 u.z.s.ś.), nadto zaś sprawcy szkody (art. 6 pkt 11 u.z.s.ś.). Nietrudno przy tym dostrzec, że zakres ten ukształtowany został relatywnie wąsko. Ustawa z 2007 r. normuje bowiem wyłącznie odpowiedzialność (zarówno prewencyjną, jak i kompensacyjną) za szkody wyrządzone (grożące) w enume ratywnie wskazanych dobrach, będące następstwem prowadzenia przez podmioty zdefiniowane w ustawie z 2007 r. działalności wskazanej w tej ustawie. Nie zmienia to jednak faktu, że niektóre ze szkód w środowisku mogą zostać wyrządzone działalnością uregulowaną w ustawie Prawo geologiczne i górnicze i podlegać w związku, w tym także reżimowi odpowiedzialności, który został w niej unormowany. Konstatację tę wprost potwierdza treść art. 13 ust. 6 pkt 3 u.z.s.ś., w którym *expressis verbis* mowa o „szkodzie w środowisku spowodowanej ruchem zakładu górniczego”.

Regulacja prawna dotycząca odpowiedzialności za szkody spowodowane działalnością regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze zawarta została w jej dziale VIII<sup>15</sup>. W niektórych przepisach tego działu, podobnie jak w przywołanym wyżej art. 13 ust. 6 u.z.s.ś., mowa o „szkodach wyrządzonych ruchem zakładu górniczego”<sup>16</sup>, co mogłoby sugerować, że reżim odpowiedzialności wynikający ze wspomnianej ustawy znajduje zastosowanie tylko do takich szkód. Wniosek taki byłby jednak błędny. Z treści art. 146 ust. 2 p.r.g.g. wynika bowiem, że reguły określone działem VIII odnoszą się także do szkód wyrządzonych przez podmioty prowadzące działalność regulowaną ustawą, która nie wiąże się z prowadzeniem ruchu zakładu

15 Skądinąd zresztą regulacja ta ma charakter cząstkowy, gdyż co do zasady odsyła ona do zasad odpowiedzialności za szkodę określonych w Kodeksie cywilnym (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.), modyfikując je jedynie w relatywnie niewielkim zakresie. Wątek ten trzeba jednak pozostawić na uboczu. Por. szerzej na ten temat M. Tyburek, w: Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015, s. 744 i n. oraz tenże, Odpowiedzialność za szkody związane z ruchem zakładu górniczego, w: Wybrane problemy Prawa geologicznego i górniczego, red. B. Rakoczy, Warszawa 2016, s. 127 i n., a także – pod rządem poprzednio obowiązującego Prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. – R. Mikosz, Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego, Warszawa 2006, zwł. s. 69 i n.

16 I tak np. w art. 144 ust. 1 p.r.g.g. mowa albo o „zagrożeniach spowodowanych ruchem zakładu górniczego”, albo o „szkodzie wyrządzonej ruchem zakładu górniczego”. Warto jednak odnotować, że tytuł działu VIII, obejmującego art. 144 do 152 p.r.g.g., brzmi „Odpowiedzialność za szkody”, a więc nie nawiązuje do przyczyny szkody. Na marginesie odnotować przy tym należy, że w ustawie Prawo geologiczne i górnicze zdefiniowane zostało pojęcie „zakład górniczy”, którym jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje (art. 6 ust. 1 pkt 16). Żaden przepis nie dookreśla natomiast pojęcia „ruch zakładu górniczego”.

górniczego. Dotyczą one zatem – co do zasady – szkód wyrządzonych wszelką działalnością normowaną tym prawem<sup>17</sup>. Dla uniknięcia zbędnych powtórzeń szkody te w toku dalszych rozważań określane będą mianem szkód górniczych. Trzeba jednak usilnie podkreślić, że termin ten, mający ugruntowane znaczenie w języku potocznym, nie jest *de lege lata* terminem języka prawnego.

Z kręgu działań regulowanych Prawem geologicznym i górnicznym, ustawa z 2007 r., określając w art. 3 rodzaje działalności stwarzającej ryzyko dla środowiska, w ust. 1 pkt 8 tego przepisu<sup>18</sup> wprost wymienia podziemne składowanie dwutlenku węgla oraz działalność polegającą na poszukiwaniu, rozpoznawaniu lub wydobywaniu węglowodorów ze złóż w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Mogą one zatem, co oczywiste, być przyczyną szkody w środowisku (zagrożenia nią), jeśli tylko spełnione zostaną pozostałe przesłanki odpowiedzialności określone w ustawie z 2007 r. Jest zarazem poza sporem, że tego rodzaju działalność może być także przyczyną szkody górniczej<sup>19</sup>. Lista przypadków, kiedy szkoda w środowisku może być zarazem szkodą górniczą, jest jednak znacznie obszerniejsza. Tytułem przykładu można chociażby wskazać na szkodę w wodach oraz w powierzchni ziemi. Potwierdza to wcześniej poczynione spostrzeżenie, że niektóre ze szkód w środowisku mogą zostać wyrządzone prowadzeniem działalności normowanej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze (zagrażać wskutek tej działalności).

Powracając na grunt ustawy z 2007 r. odnotować trzeba, że – jak trafnie wskazuje się w literaturze<sup>20</sup> – wystąpienie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub szkody w środowisku rodzi z mocy samego prawa obowiązek podjęcia czyn-

17 Może ona, jak to wynika z art. 1 p.r.g.g., polegać na wykonywaniu prac geologicznych, wydobywaniu kopaliny ze złóż, podziemnym bezbiornikowym magazynowaniu substancji, podziemnym składowaniu odpadów oraz podziemnym składowaniu dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla. Szkada taka może zostać także wyrządzona działalnością określoną w art. 2 p.r.g.g., do której przepisy ustawy, z wyjątkiem działu III, stosuje się odpowiednio.

18 Został on dodany do ustawy z 2007 r. ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1238), a następnie zmieniony ustawą z dnia 25 maja 2017 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1215).

19 Skądinąd zresztą w tym konkretnym przypadku chodzi o szkodę wyrządzoną ruchem zakładu górniczego. Z definicji „zakładu górniczego” (por. przypis 16), wprost wynika bowiem, że obejmuje ona swoim zakresem także zespół środków służących działalności polegającej wydobywaniu kopaliny ze złóż oraz na podziemnym składowaniu dwutlenku węgla. To zaś oznacza, że ruch tego zakładu może być przyczyną szkody. Dodatkowo wskazać wypada w tym miejscu na art. 108 ust. 2a w związku z art. 105 ust. 1 p.r.g.g., które wymagają, by ruch zakładu górniczego, w którym dokonywane jest podziemne składowanie dwutlenku węgla, prowadzony był na podstawie planu ruchu. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

20 Por. m.in. W. Radecki, Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz, Warszawa 2007, s. 75.

ności określonych w art. 9 u.z.s.ś. Nietrudno jednak dostrzec, że regulacja zawarta w tym przepisie ma charakter bardzo ogólny<sup>21</sup> i nie ułatwia odpowiedzi na pytanie o zakres i treść obowiązków związanych z zapobieganiem szkodom w środowisku i ich naprawą. Dlatego też w dalszej części ustawy z 2007 r. zawarte zostały przepisy określające sposób konkretyzacji tych obowiązków, co jednak dotyczy tylko działań naprawczych<sup>22</sup>. W szczególności z art. 13 ust. 3 u.z.s.ś. wynika, że następuje ona za pomocą decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska<sup>23</sup>, z którym podmiot korzystający ze środowiska wcześniej uzgadnia warunki przeprowadzenia działań naprawczych. Przepis art. 13 ust. 3 u.z.s.ś. określa wymagane elementy takiej decyzji, różnicując je nieco w zależności od tego, jakie dobro ma zostać naprawione, szczególnie te trzeba jednak pominąć. Istotniejsza wydaje się natomiast potrzeba zwrócenia

- 21 Za swego rodzaju odpowiednik tej regulacji można uznać niektóre rozwiązania zawarte w Prawie geologicznym i górniczym. Zgodnie bowiem z treścią art. 146 ust. 1 p.r.g.g., przedsiębiorca prowadzący ruch zakładu górniczego, wskutek którego wystąpiła szkoda, ponosi odpowiedzialność za tę szkodę. Z kolei art. 150 p.r.g.g. nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o naprawianiu szkód określonych działem VIII do zapobiegania tym szkodom. Warto również zwrócić uwagę, że stosownie do treści art. 117 pkt 1 p.r.g.g., przedsiębiorca jest obowiązany rozpoznawać zagrożenia związane z ruchem zakładu górniczego i podejmować środki zmierzające do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń, a plan ruchu zakładu górniczego, będący podstawą tego ruchu, powinien zawierać m.in. szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia zapobiegania szkodom i ich naprawy (art. 108 ust. 2 pkt 2 lit h p.r.g.g.). Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że zawarte w nich obowiązki adresowane są do przedsiębiorcy, którym – w świetle art. 6 ust. 1 pkt 9 p.r.g.g. – jest podmiot posiadający koncesję na działalność regulowaną ustawą. Nie wszystkie jednak rodzaje działalności regulowanej Prawem geologicznym i górniczym wymagają uzyskania koncesji, co wyraźnie wynika z porównania zakresów z jednej strony art. 1 i 2 p.r.g.g., z drugiej zaś art. 21 ust. 1 p.r.g.g., który określa zamknięty katalog rodzajów działalności koncesjonowanej. Nie zmienia to faktu, że do niektórych z obowiązków dotyczących przedsiębiorcy adresowane są także do podmiotów nie mających takiego statusu. Dalsze związane z tym szczegóły trzeba pominąć.
- 22 Przez działania naprawcze należy, zgodnie z art. 6 pkt 3 u.z.s.ś., rozumieć wszelkie działania, w tym działania ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne; do działań naprawczych zalicza się w szczególności przeprowadzenie remediacji, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, reintrodukcję zniszczonych gatunków, prowadzące do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej na danym terenie. Por. także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie działań naprawczych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1396), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 14 u.z.s.ś. Treść regulacji zawartej w ustawie z 2007 r. prowadzi natomiast do wniosku, że w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku należy podjąć wszelkie czynności mieszczące się w zakresie pojęcia „działania zapobiegawcze”, które zostały zdefiniowane w art. 6 pkt 4 u.z.s.ś. Jak trafnie podkreśla się w literaturze, „powinny to być wszystkie działania niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu, czyli zapobieżenia powstaniu szkody (tak M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna...*, s. 53). Charakter i zakres tych działań uzależnione będą, co oczywiste, od rodzaju grożącej szkody.
- 23 Kompetencja tego organu w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku wynika z art. 7 ust. 1 u.z.s.ś. Tylko w przypadkach określonych w art. 8 ustawy, kompetencja ta służy ministrowi właściwemu do spraw środowiska, co jednak w kontekście prowadzonych rozważań pozbawione jest znaczenia.

uwagi na regulację zawartą w art. 13 ust. 6 pkt 3 u.z.s.ś., z której wynika, że w odniesieniu do szkody w środowisku spowodowanej ruchem zakładu górniczego organ ochrony środowiska wydaje wspomnianą decyzję po zasięgnięciu opinii dyrektora okręgowego urzędu górniczego w zakresie warunków przeprowadzenia działań naprawczych zawartych w jej projekcie. Przepis ten może być bowiem źródłem istotnej wątpliwości zamykającej się w pytaniu o to, czy obowiązek zasięgnięcia opinii, o którym w nim mowa, dotyczy tylko szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego, do którego to wniosku skłaniać może wykładnia językowa, czy też wspomniany obowiązek odnosi się do wszelkich szkód górniczych. Szczegółowa analiza tej materii wymagałaby pogłębionych rozważań, na które brak miejsca. Ograniczyć trzeba się zatem do stwierdzenia, że zakres omawianego obowiązku powinien być co do zasady postrzegany szeroko, już chociażby dlatego, że na etapie uzgodnienia decyzji wyznaczającej zakres działań naprawczych okoliczność, czy chodzi o szkodę wyrządzoną ruchem zakładu górniczego, może być sporna. Z drugiej strony jednak pamiętać trzeba, że granice obowiązku zasięgnięcia opinii wyznaczają także przepisy Prawa geologicznego i górniczego określające właściwość organów nadzoru górniczego<sup>24</sup>. Skoro bowiem ustawa nie wskazuje przesłanek, jakimi kierować ma się dyrektor okręgowego urzędu górniczego wyrażając swoją opinię w odniesieniu do projektu decyzji uzgadniającej warunki przeprowadzenia działań naprawczych<sup>25</sup>, to uznać trzeba, że powinien on zająć stanowisko w zakresie wyznaczonym jego zadaniami<sup>26</sup>.

Konkretyzacja obowiązków w zakresie dotyczącym naprawiania szkody w środowisku dokonywana na podstawie ustawy z 2007 r. następuje zatem w drodze decyzji administracyjnej, która co do zasady adresowana jest do podmiotu korzystającego ze środowiska będącego sprawcą szkody<sup>27</sup>. Powstaje zatem pytanie, czy decyzję taką obowiązany jest także uzyskać podmiot korzystający ze środowiska w jeden ze sposobów określonych ustawą Prawo geologiczne i górnicze w sytuacji, gdy korzystanie to pociąga za sobą obowiązek naprawienia szkody, będącej szkodą górniczą i zarazem szkodą w środowisku, o której mowa w ustawie z 2007 r. W świetle dotychcza-

<sup>24</sup> Por. zwłaszcza art. 168 i 170 p.r.g.g.

<sup>25</sup> Z treści art. 13 ust. 6 u.z.s.ś. wynika jedynie tyle, że organ ochrony środowiska wydaje wspomnianą decyzję po zasięgnięciu opinii w zakresie warunków przeprowadzenia działań naprawczych zawartych w projekcie tej decyzji.

<sup>26</sup> Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 1997 r. (sygn. V SA 2699/96, CBO-SA), w którym Sąd ten wyraził pogląd, że jeżeli przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska w formie opinii przez inny organ, to opinia ta nie może dotyczyć dowolnych spraw związanych z przedmiotem rozstrzygnięcia, lecz tylko tych aspektów, które wiążą się z zadaniami organu opiniującego. Pogląd ten został zaaprobowany w doktrynie (por. głosę J. Borkowskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1999, nr 3, poz. 56).

<sup>27</sup> Przypadki, kiedy decyzja taka kierowana jest również do władającego powierzchnią ziemi (art. 12 ust. 4 u.z.s.ś.), można pozostawić na uboczu.

sowych spostrzeżeń jest bowiem poza sporem, że oznaczony stan faktyczny może wypełniać przesłanki odpowiedzialności uregulowane w obydwu analizowanych aktach prawnych. Ten stan rzeczy musi skłaniać do pytania o wzajemny stosunek regulacji zawartej w ustawie z 2007 r. oraz w ustawie Prawo geologiczne i górnicze.

Rozważając to zagadnienie, w punkcie wyjścia odnotować trzeba, że ustawa z 2007 r. nie zawiera jakichkolwiek przepisów, z których wynikałyby reguły kolizyjne. Za oczywiście trafny należy zatem uznać pogląd, że ustawa ta ani nie wyłącza, ani nie zastępuje innych rodzajów odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska<sup>28</sup>. Również Prawo geologiczne i górnicze nie normuje potencjalnej kolizji między przepisami jego działu VIII a regulacją zawartą w ustawie z 2007 r.<sup>29</sup> W konsekwencji więc żaden z analizowanych aktów nie wyłącza zastosowania drugiego. Skoro tak, to w sytuacji, gdy szkoda w środowisku wystąpi wskutek działalności regulowanej w Prawie geologicznym i górniczym, na podmiocie odpowiedzialnym za nią co do zasady ciąży zarówno obowiązek uzyskania decyzji w przedmiocie uzgodnienia warunków przeprowadzenia działań naprawczych (i, co oczywiste, obowiązek podjęcia tych działań), jak i obowiązek jej naprawienia wedle reguł wynikających z tego Prawa. Wniosek taki wyraźnie potwierdza treść przywoływanych już wyżej art. 13 ust. 3 i 6 ustawy z 2007 r., a żaden z jej przepisów nie wprowadza wyjątku w tym przedmiocie<sup>30</sup>. Analogicznie omawiany problem wygląda na tle

<sup>28</sup> Tak W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu...*, s. 47 i n. Por. także A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 369. Jako niejasny jawi się natomiast pogląd przyjmujący, że ustawa z 2007 r. oraz inne regulacje dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie stanu środowiska, zamieszczone m.in. w ustawie Prawo ochrony środowiska (por. przypis 9) oraz Kodeksie cywilnym (por. przypis 15) zawierają rozwiązania o charakterze komplementarnym i konieczne jest dokładne zapoznanie się z zakresem przedmiotowym poszczególnych ustaw, tak aby zastosować właściwy stan prawny do danego przypadku (tak W. Federczyk, J. Kozieradzka-Federczyk, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. Komentarz, LEX wydanie elektroniczne 2013, komentarz do art. 1). W istocie rzeczy bowiem owa „komplementarność” – rozumiana jako wzajemne uzupełnianie się – nie zachodzi, czego przykładem może być w szczególności zbieg przepisów dotyczących odpowiedzialności za szkody zawartych w ustawie z 2007 r. oraz w Prawie geologicznym i górniczym.

<sup>29</sup> Innego rodzaju rozwiązanie znalazło zastosowanie w odniesieniu do relacji pomiędzy ustawą z 2007 r. a ustawą Prawo ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z treścią art. 7a tej ostatniej, do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się przepisy tej ustawy. Oznacza to więc, że regulacja zawarta w ustawie z 2007 r. ma charakter legis specialis w stosunku do ustawy Prawo ochrony środowiska, ale tylko w zakresie wskazanym w art. 7a. Na wątpliwości w zakresie dotyczącym wykładni tego przepisu zwraca uwagę B. Rakoczy (por. Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*. Komentarz, Warszawa 2013, s. 61). Por. także M. Pchałek, w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska*. Komentarz, Warszawa 2011, s. 184 i n.

<sup>30</sup> Co więcej, z treści art. 11 ust. 1 ustawy z 2007 r. wynika, że gdy wystąpiła szkoda w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Zgłoszenie to postrzegać trzeba jako akt

regulacji zawartej w Prawie geologicznym i górniczym. Co prawda bowiem mogą pojawić się sytuacje, w których podmiot zobowiązany będzie zwolniony od odpowiedzialności za szkodę górniczą<sup>31</sup>, jednak będą to jedynie wyjątki od reguły nakazującej jej naprawienie.

W sumie zatem nie ulega wątpliwości, że możliwy jest zbieg podstaw odpowiedzialności za szkodę w środowisku uregulowanej w ustawie z 2007 r. oraz za szkodę górniczą. Nieuchronnie prowadzić to musi do poważnych komplikacji, już chociażby dlatego, że z jednej strony chodzi o odpowiedzialność administracyjną, z drugiej natomiast cywilną<sup>32</sup>, czego konsekwencją są istotne różnice między obydwojma reżimami odpowiedzialności, dotyczące zarówno kwestii materialnoprawnych, jak i materii związanej z postępowaniem. W szczególności inne są reguły dotyczące naprawiania szkód<sup>33</sup> wynikające z obu aktów, sposób orzekania w przedmiocie zakresu i treści tych obowiązków, a także zasady egzekwowania tych obowiązków.

Spostrzeżenie to zilustrować można w szczególności sięgając do materii dotyczącej sposobu naprawienia szkody (zapobieżenia jej) oraz kręgu podmiotów zobowiązanych. W świetle art. 13 ust. 3–5 u.z.s.ś. nie budzi wątpliwości, że naprawienie szkody w środowisku możliwe jest wyłącznie w drodze restytucji naturalnej<sup>34</sup>, co – z oczywistych powodów – nie oznacza, że w każdym przypadku doprowadzi ona do stanu, jaki istniał przed powstaniem szkody w środowisku. Analogiczny wniosek przyjąć trzeba w odniesieniu do zapobieżenia szkodzie w środowisku<sup>35</sup>.

Odmienne omawiany problem kształtuje się natomiast w odniesieniu do szkód górniczych. W świetle przepisów Prawa geologicznego i górniczego nie ulega wątpliwości, że zakres odpowiedzialności podmiotu odpowiedzialnego za szkodę skonkretyzowany może zostać wyłącznie albo w ugodzie pomiędzy tym podmio-

---

otwierający drogę do uzgodnienia z organem ochrony środowiska warunków przeprowadzenia działań naprawczych.

- 31 Wykazując np. istnienie jednej z przesłanek eksoneracyjnych określonych w art. 435 KC, do którego m.in. odsyła Prawo geologiczne i górnicze w jej dziale VIII.
- 32 W literaturze zdecydowanie dominuje bowiem pogląd, że ustawa z 2007 r. normuje odpowiedzialność administracyjną (por. zwłaszcza M. Górski, Charakter prawny..., zwł. s. 37 i n.). Z kolei odpowiedzialność za szkody górnicze ma bez wątpienia charakter cywilnoprawny, gdyż między podmiotem odpowiedzialnym za szkodę a poszkodowanym nie sposób dostrzec jakichkolwiek elementów zależności zwierzchniej, a środkiem dochodzenia praw jest roszczenie, o którego istnieniu i granicach rozstrzyga, w braku ugody, sąd powszechny.
- 33 Dotyczy to także zapobiegania szkodom, w toku dalszych uwag wypadnie się jednak skoncentrować na sferze kompensacji.
- 34 Nie można natomiast uznać, że działania naprawcze mogą przybrać postać zapłaty odszkodowania (tak trafnie B. Rakoczy, Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Warszawa 2007, s. 78).
- 35 Za czym przemawia w szczególności treść art. 9 ust. 1 u.z.s.ś., a także definicja „działań zapobiegawczych” zawarta w art. 6 pkt 4 u.z.s.ś.

tem a poszkodowanym<sup>36</sup>, albo w wyroku sądu powszechnego. Na gruncie tego Prawa brak natomiast jakichkolwiek podstaw do tego, by zakres ten konkretyzowany był za pomocą decyzji administracyjnej.

Żaden przepis Prawa geologicznego i górniczego nie tamuje możliwości zawarcia ugody, a granice swobody stron są stosunkowo rozległe, co dotyczy w szczególności ustalenia sposobu i terminu naprawienia szkody górniczej. W tym wypadku bowiem zasadą jest zastosowanie reguły wynikającej z art. 363 § 1 Kodeksu cywilnego<sup>37</sup>, zgodnie z którą naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej, a tylko wtedy, gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu<sup>38</sup>. Zasada ta ulec musi jednak, jak się wydaje, ograniczeniu wtedy, gdy szkoda górnicza będzie zarazem szkodą w środowisku. Uznanie bowiem, że w takim przypadku podmiot za nią odpowiedzialny mógłby, zawierając ugodę, aktem swojej woli zwolnić się od wykonania obowiązków wynikających z ustawy z 2007 r., nie znajduje dostatecznych podstaw prawnych. Na podmiocie tym ciąży zatem obowiązek podjęcia działań w zakresie uzgodnionym z organem ochrony środowiska. Zapewne rzadko doprowadzą one do przywrócenia stanu sprzed wyrządzenia szkody w środowisku, co oznacza, że ich konsekwencją będzie ewentualne naprawienie szkody górniczej co najwyżej w ograniczonym zakresie<sup>39</sup>. Decyzja wydana na podstawie art. 13 ust. 3 u.z.s.ś. może bowiem mieć wpływ na przesłanki odpowiedzialności tylko w takim zakresie, w jakim działania podjęte na jej podstawie zmniejszą szkodę wyrządzoną poszkodowanemu. Nie wyłącza ona jednak, co oczywiste, roszczeń wynikających z Prawa geologicznego i górniczego. Roszczenia te mogą obejmować pełny zakres szkody albo też przybrać postać roszczeń uzupełniających<sup>40</sup>.

36 Postępowanie ugodowe jest w świetle art. 151 p.r.g.g. obligatoryjne, gdyż zgodnie z treścią tego przepisu sądowe dochodzenie roszczeń jest możliwe dopiero po wyczerpaniu tego postępowania.

37 Do którego m.in. odsyła przepis art. 145 p.r.g.g.

38 Wyjątkiem od tej zasady są jedynie szkody wyrządzone w gruntach rolnych lub leśnych. Stosownie bowiem do treści art. 147 ust. 2 p.r.g.g., naprawienie szkody w gruncie rolnym lub leśnym zdegradowanym lub zdewastowanym na skutek ruchu zakładu górniczego następuje w sposób określony przepisami o ochronie tych gruntów.

39 Odrębną kwestią jest przy tym problem kompensaty utraconego zysku, który również może się pojawić w przypadku szkody górniczej.

40 Nastąpi to w przypadku, gdy wskutek działań naprawczych realizujących obowiązek wynikający z decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 3 u.z.s.ś., część uszczerbku majątkowego stanowiącego szkodę górniczą zostanie skompensowana. Tylko na marginesie odnotować można, że problem roszczeń uzupełniających pojawia się także wówczas, gdy w rachubę wchodzi naprawienie szkody górniczej w gruntach rolnych i leśnych (por. przypis 38). Wydaje się, że podobnie jak w tym przypadku, także w sytuacji, gdy

Teoretycznie biorąc, nie można również wykluczyć sytuacji, w której podmiot zobowiązany z jednej strony zrealizuje obowiązki wynikające z ustawy z 2007 r., z drugiej natomiast w ramach ugody wypłaci odszkodowanie pieniężne w pełnym zakresie, gdyż jest to uzależnione wyłącznie od jego aktu woli.

Nieco inaczej sygnalizowany problem kształtować się będzie natomiast wtedy, gdy ugoda nie dojdzie do skutku i o zakresie obowiązku naprawienia szkody rozstrzygać będzie sąd powszechny. Wydaje się bowiem, że w takim przypadku konsekwencje wynikające z regulacji zawartej w ustawie z 2007 r. mogą znacząco wpłynąć na swobodę orzekania przez ten sąd. Trzeba zaś pamiętać, że ostateczna decyzja administracyjna co do zasady wiąże sąd powszechny orzekający w sprawie<sup>41</sup>. Oznacza to więc, że ustalenia, jakie wynikać będą z treści ostatecznej decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 3 u.z.s.s., wiązać będą sąd orzekający w przedmiocie roszczenia o naprawienie szkody górniczej, wyłączając w praktyce możliwość orzeczenia o zaspokojeniu tego roszczenia wyłącznie w drodze zapłaty odszkodowania pieniężnego. Gdyby bowiem dopuścić taką możliwość, to w istocie rzeczy niweczyłoby to cel określony w tej ustawie. Z drugiej strony z kolei, przyjęcie poglądu, że regulacja zawarta w ustawie Prawo geologiczne i górnicze jest autonomiczna wobec tej, która wynika z ustawy z 2007 r., mogłoby w konsekwencji doprowadzić do bezpodstawnego wzbogacenia poszkodowanego.

Na tym jednak nie koniec wątpliwości. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na fakt, że ustawa z 2007 r. nie określa terminu, w jakim powinna zostać wydana decyzja, o której mowa w art. 13 ust. 3 u.z.s.s. Co do zasady więc zastosowanie znajdą w tym przypadku reguły dotyczące terminów załatwiania spraw wynikające z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>42</sup>. W tym samym czasie może jednak toczyć się także postępowanie czy to ugodowe, czy już wręcz sądowe, zmierzające do ustalenia zakresu i treści obowiązku naprawienia szkody górniczej. Żaden przepis

---

dochodzi do zbiegu podstaw odpowiedzialności z ustawy z 2007 r. z Prawem geologicznym i górniczym, przyjąć należy dopuszczalność takiego roszczenia. Por. R. Mikosz, *Odpowiedzialność...*, s. 174 i n.

<sup>41</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2010 r. (sygn. IV CSK 206/10, zbiór orzeczeń LEX nr 677776), w którym wyrażony został pogląd, że ostateczna decyzja administracyjna wydana w kwestiach należących do drogi postępowania administracyjnego jest wiążąca w sprawie cywilnej, a jej zmiana, uchylene, stwierdzenie nieważności lub niezgodności z prawem dopuszczalne jest, stosownie do art. 16 KPA, jedynie w wypadkach wskazanych w ustawie. Por. również uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r. (sygn. III CZP 46/07, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna” 2008, nr 3, poz. 30).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.). Trzeba jednak pamiętać, że omawiana decyzja jest aktem kończącym postępowanie, w którym współuczestniczą inne organy administracji, co oznacza, że zastosowanie znajdzie w szczególności art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, z którego wynika, że do terminów określonych w jego art. 35 § 1–4 nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności.

prawa nie tamuje zawarcia ugody ani też wydania wyroku przez sąd<sup>43</sup> zanim jeszcze zostanie wydana decyzja na podstawie art. 13 ust. 3 u.z.s.ś. To zaś może doprowadzić do sytuacji, w której powstanie rozbieżność pomiędzy ustaleniami wynikającymi z ugody (treści wyroku) a treścią decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 3 u.z.s.ś. Trudno dostrzec instrumenty prawne, które nakazywałyby w tym wypadku zmianę ugody albo prawomocnego orzeczenia sądowego ze względu na fakt późniejszego wydania decyzji na podstawie ustawy z 2007 r.

Wątpliwości te można mnożyć. Dotyczą one np. kręgu podmiotów, które zobowiązane są uzyskać decyzję z art. 13 ust. 3 u.z.s.ś. Trzeba bowiem pamiętać, że zobligowanym w tym zakresie jest podmiot korzystający ze środowiska, którym, w świetle przywołanej wyżej definicji zawartej w art. 6 pkt 9 u.z.s.ś., jest sprawca szkody w środowisku. Tymczasem zaś w świetle przepisów Prawa geologicznego i górniczego odpowiedzialne za szkodę mogą być także inne podmioty. Stosownie bowiem do treści art. 146 ust. 3 p.r.g.g., jeżeli nie można ustalić, kto wyrządził szkodę, odpowiada za nią przedsiębiorca, który w dniu ujawnienia się szkody ma prawo prowadzić w obszarze górniczym<sup>44</sup>, w granicach którego wystąpiła szkoda, działalność regulowaną ustawą. Chodzi zatem o pomiot, który nie tylko nie wyrządził szkody, ale mógł wręcz w ogóle nie rozpocząć działalności, mogącej tę szkodę spowodować. Jeszcze dalej idący wyjątek określa art. 146 ust. 4 p.r.g.g., z którego wynika z kolei, że jeżeli nie istnieje przedsiębiorca odpowiedzialny za szkodę ani jego następcą prawny, za szkodę odpowiada Skarb Państwa reprezentowany przez właściwy organ nadzoru górniczego na zasadach określonych w Dziale VIII PRGG. Wydaje się, że w obu tych sytuacjach na podmiocie odpowiedzialnym za szkodę górniczą wyrażoną (albo grożącą) nie ciąży obowiązek podjęcia działań, o których mowa w art. 9 u.z.s.ś., oraz uzyskania decyzji określonej w art. 13 ust. 3 tej ustawy, gdyż nie są oni podmiotami korzystającymi ze środowiska w rozumieniu art. 6 pkt 9 u.z.s.ś.<sup>45</sup> To zaś oznacza jednak, że we wskazanych przypadkach cel regulacji zawartej w ustawie z 2007 r. nie zostanie osiągnięty.

<sup>43</sup> W tym przypadku jednak istnieje podstawa do zawieszenia (fakultatywnego) postępowania sądowego na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.).

<sup>44</sup> Stosownie do treści art. 6 ust. 1 pkt 5 p.r.g.g., obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji.

<sup>45</sup> Niepodobna zwłaszcza przyjąć, że obowiązek taki ciąży na Skarbie Państwa, jako podmiocie odpowiedzialnym za szkodę na podstawie art. 146 ust. 4 p.r.g.g. Gdyby tak było, regionalny dyrektor ochrony środowiska wydający decyzję o której mowa w art. 13 ust. 3 u.z.s.ś., adresowaną do Skarbu Państwa (reprezentowanego przez dyrektora okręgowego urzędu górniczego), musiałby wcześniej zasięgnąć opinii tego organu. Nietrudno dostrzec absurdalność takiej konstrukcji.

Wszystkie poczynione wyżej spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że regulację zawartą w ustawie z 2007 r. trudno uznać za dostatecznie zsynchronizowaną z przepisami dotyczącymi zapobiegania szkodom w środowisku oraz ich naprawiania zawartymi w innych aktach normatywnych. Wydaje się, że w przypadku tej ustawy dominują rozwiązania mocno ogólnikowe, które – na co wskazuje chociażby przeprowadzona wyżej dość wybiórczo analiza – mogą nastroczać sporo trudności na etapie stosowania prawa.

## **Responsibility for environmental damage caused by activity regulated by Geological and mining law (selected issues)**

### Summary

The subject of this article is an overview of selected issues relating to the relationship between the liability law, contained in the Act of 13 April 2007 on the prevention of environmental damage and their repair, and the regulation on liability for damage in the Act of 9 June 2011 Geological and mining law. The analysis covers some of the legal consequences that may arise if the damage caused by the activity regulated by Geological and Mining Law is also environmental damage, as it also fulfills all the requirements set out in the Law of 13 April 2007.

*Translated by Ryszard Mikosz*



## Odpowiedzialność karna osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku w prawie polskim, czeskim i słowackim

### Odpowiedzialność podmiotów kolektywnych za przestępstwa przeciwko środowisku w prawie europejskim

Posługując się pojęciem prawa europejskiego, mam na uwadze nie tylko prawo unijne, lecz także rozwiązania prawne, które pojawiły się w ramach Rady Europy. Jest to dlatego istotne, że pierwszą próbę uregulowania odpowiedzialności za przestępstwa przeciwko środowisku podjęła we wczesnych latach 90. ubiegłego stulecia Rada Europy, powołując grupę roboczą, przed którą postawiono zadanie przygotowania stosownej konwencji. Prace tej grupy znalazły finał w Strasburgu 4 listopada 1998 roku, kiedy Komitet Ministrów Rady Europy przyjął Konwencję o ochronie środowiska poprzez prawo karne<sup>1</sup>. Same przestępstwa zostały wskazane w art. 2 i 3 konwencji, a jej art. 9 ust. 1 głosił, że każda strona podejmie właściwe środki, jakie mogą być konieczne dla umożliwienia nałożenia kryminalnych lub administracyjnych sankcji lub środków na osoby prawne, w których imieniu przestępstwo z art. 2 lub 3 zostało popełnione przez ich organy lub członków tych organów albo przez innych reprezentantów. Twórcy konwencji uznali, że strony powinny mieć wybór między sankcjami kryminalnymi lub administracyjnymi, co więcej, art. 9 ust. 3 dopuszczał wyraźnie, że państwo podpisując, ratyfikując lub przystępując do

.....  
<sup>1</sup> Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law – European Treaty Series No. 172.

konwencji może zastrzec, że nie będzie stosować ust. 1 lub będzie go stosować tylko do niektórych przestępstw. Finał prac był tylko pozornie pomyślny, ponieważ konwencja nie uzyskała wymaganej liczby ratyfikacji i nie weszła w życie.

Ponowną próbę podjęto już w ramach Unii Europejskiej. W 2001 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt stosownej dyrektywy, ale Rada uznała, że projekt przekracza uprawnienia przyznane Wspólnocie Europejskiej przez traktat, wobec czego cele zawarte w propozycji dyrektywy zostaną osiągnięte przez wprowadzenie decyzji ramowej<sup>2</sup>. Tak się też stało po dwóch latach, kiedy 27 stycznia 2003 roku Rada, na podstawie art. 34 ust. 2 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej, wydała decyzję ramową o ochronie środowiska poprzez prawo karne<sup>3</sup>. Postanowienia dotyczące odpowiedzialności korporacji były podobne, jak w konwencji strasburskiej. Jednakże Komisja uznała, że Rada przekroczyła swe uprawnienia i zaskarżyła decyzję ramową do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wyrokiem z 13 września 2005 roku unieważnił ją<sup>4</sup>. Wprawdzie i ta próba zakończyła się niepowodzeniem, ale uzasadnienie wyroku ETS rozwiewające dawne wątpliwości, czy Wspólnota Europejska w ogóle może te kwestie regulować, otworzyło drogę do przyjęcia dyrektywy.

Dyrektywa w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne została przyjęta 19 listopada 2008 roku<sup>5</sup>. Lista czynów, które powinny stanowić przestępstwa karne według prawa państw członkowskich, jest treścią złożonego z liter a)–i) art. 3; kolejny art. 4 rozszerza odpowiedzialność na podżeganie i pomocnictwo, art. 5 zobowiązuje państwa do tego, aby przestępstwa podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstrasającym sankcjom karnym, po czym następuje art. 6 zatytułowany „Odpowiedzialność osób prawnych” o treści następującej:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by osoby prawne mogły podlegać odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, jeśli przestępstwa te zostały popełnione na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę zajmującą pozycję kierowniczą w strukturze osoby prawnej, działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, w oparciu o:

- a) prawo do reprezentowania osoby prawnej;
- b) uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej; lub
- c) uprawnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej.

2 M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 222–224.

3 Council Framework Decision 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law.

4 Zob. A. Grzelak, *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.09.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 48–53.

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE, Dz.Urz. UE L 328 z 6.12.2008 r., s. 28–37.

2. Państwa członkowskie zapewniają również, by osoby prawne mogły podlegać odpowiedzialności w przypadku, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby, o której mowa w ust. 1, umożliwił popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 3 i 4, na korzyść osoby prawnej, przez osobę pozostającą pod jej zwierzchnictwem.
3. Odpowiedzialność osób prawnych na podstawie ust. 1 i 2 nie wyklucza postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym, które są sprawcami, podżegaczami lub pomocnikami w popełnieniu przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4<sup>6</sup>.

W art. 7 znajdujemy powtórzenie reguły art. 5, ale odnośnie do osób prawnych, także ich mają dotknąć sankcje skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające.

Na tle art. 6 dyrektywy powstaje pytanie, czy zmusza ona państwa członkowskie do przyjęcia odpowiedzialności właśnie karnej, a nie innej. W literaturze czeskiej pojawił się pogląd, że nie musi być to koniecznie odpowiedzialność karna osób prawnych, może ona mieć charakter administracyjny, z tym tylko, aby sankcje były skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające<sup>6</sup>. Możliwy jest i inny pogląd akcentujący różnicę między konwencją z 1998 roku, która wyraźnie dawała stronom wybór sankcji karnych lub administracyjnych, a dyrektywą, która takiego wyboru nie daje. Ta różnica może przemawiać za tezą, że dyrektywa nakazuje przyjęcie odpowiedzialności karnej osób prawnych<sup>7</sup>. Zauważmy jednak, że Czechy i Słowacja, które po wejściu w życie dyrektywy wprowadzały odpowiedzialność typu penalnego osób prawnych do swoich porządków prawnych, zdecydowały się na wybór odpowiedzialności karnej, a nie administracyjnej. W Polsce sytuacja przedstawiała się inaczej, ponieważ ustawa wprowadzająca odpowiedzialność podmiotów zbiorowych została wydana przed nie tylko dyrektywą, ale nawet przed wspomnianą decyzją ramową.

## Kodyfikacje prawa karnego w Polsce, Czechach i Słowacji ze szczególnym uwzględnieniem przestępstw przeciwko środowisku

Jedną z istotnych konsekwencji procesu transformacji ustrojowej, który rozpoczął się na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, było przygotowanie nowych kodyfikacji karnych, w których trzeba było uwzględnić nowe priorytety wyrażające się na

6 M. Damohorský, w: M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 76–77.

7 W. Radecki, *Ochrona środowiska w polskim, czeskim i słowackim prawie karnym. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2013, s. 301.

przykład w wysunięciu na plan pierwszy nie przestępstw przeciwko państwu, jak to było w socjalistycznych kodeksach karnych czechosłowackim z 1961 roku i polskim z 1969 roku, lecz przestępstw przeciwko osobie. Trzeba było także ująć w kodeksach karnych grupę przestępstw przeciwko środowisku.

Jako pierwsza z tym zadaniem uporała się Polska, gdzie nowy Kodeks karny (dalej: k.k.) został uchwalony 6 czerwca 1997 roku<sup>8</sup>. W części szczególnej rozdział XXII „Przestępstwa przeciwko środowisku” typizuje następujące przestępstwa: zniszczenie w świecie roślinnym i zwierzęcym (art. 181), zanieczyszczenie wód, powietrza lub powierzchni ziemi (art. 182), potencjalnie niebezpieczne postępowanie z odpadami (art. 183) i materiałami promieniotwórczymi (art. 184), typy kwalifikowane przez następstwa (art. 185), brak dbałości o urządzenia ochronne (art. 186), niszczenie lub uszkodzanie terenów i obiektów chronionych (art. 187), bezprawne budownictwo lub prowadzenie działalności gospodarczej na obszarach chronionych (art. 188).

Jako druga w kolejności zadanie to wykonała Słowacja, gdzie nowy Kodeks karny (dalej: sl.tr.z.) został uchwalony 20 maja 2005 roku<sup>9</sup>. W części szczególnej znajduje się rozdział VI „Przestępstwa powszechnie niebezpieczne oraz przeciwko środowisku”, złożony z dwóch oddziałów, z których drugi jest zatytułowany „Przestępstwa przeciwko środowisku” (*Trestné činy proti životnému prostrediu*) i obejmuje: zagrożenie i uszkodzenie środowiska (§ 300 i 301), bezprawne postępowanie z odpadami (§ 302), wypuszczenie substancji zanieczyszczających ze statków (§ 302a), naruszenie ochrony wód i powietrza (§ 303 i 304), bezprawne postępowanie z substancjami uszkodzającymi warstwę ozonową (§ 304a), naruszanie ochrony roślin i zwierząt (§ 305), naruszanie ochrony drzew i krzewów (§ 306), szerzenie chorób zakaźnych zwierząt i roślin (§ 307 i 308), wydostanie się organizmów genetycznie zmodyfikowanych (§ 309) oraz kłusownictwo (§ 310).

Po czterech latach nowy Kodeks karny (dalej: č.tr.z.) przyjął ustawodawca czeski 8 stycznia 2009 roku<sup>10</sup>. W części szczególnej rozdział VIII zatytułowany „Przestępstwa przeciwko środowisku” (*Trestné činy proti životnímu prostředí*) obejmuje: zniszczenie i zagrożenie środowiska (§ 293 i 294), uszkodzenie zasobów wodnych (§ 294a), uszkodzenie lasu (§ 295), przepisy wspólne wyjaśniające znamiona trzech

<sup>8</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137.

<sup>9</sup> *Trestný zákon č. 300/2005 Z.z.* Słowackie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (číslo, tj. numer) następuje pozycja, pod którą akt został opublikowany w oficjalnym zbiorze aktów prawnych – *Zbierka zákonov* – łamana przez rok publikacji i zakończona literami Z.z., tj. skrótowcem owego zbioru.

<sup>10</sup> *Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník.* Czeskie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (číslo, tj. numer), następuje pozycja, pod którą akt został opublikowany w oficjalnym zbiorze aktów prawnych – *Sbírka zákonů* – łamana przez rok publikacji i zakończona literami Sb., tj. skrótowcem owego zbioru. Przy okazji wyjaśniam, że *zákon* w języku czeskim to „ustawa”, a *zákoník* to „kodeks”.

poprzednich (§ 296), bezprawne wypuszczanie substancji zanieczyszczających ze statków (§ 297), bezprawne postępowanie z odpadami (§ 298), bezprawne postępowanie z substancjami uszkadzającymi warstwę ozonową (§ 298a), bezprawne postępowanie z chronionymi zwierzętami i roślinami (§ 299 i 300), uszkodzenie chronionych części przyrody (§ 301), znęcanie się nad zwierzętami (§ 302), zaniedbanie pieczy o zwierzęta (§ 303), kłusownictwo (§ 304), bezprawne postępowanie z substancjami wpływającymi na wartości użytkowe zwierząt gospodarskich (§ 305), szerzenie chorób zakaźnych zwierząt i roślin (§ 306 i 307), upoważnienie rządu do wydania przepisów wykonawczych odnoszących się do chorób zakaźnych (§ 308).

Wszystkie trzy kodeksy respektowały oświeceniowe założenia prawa karnego, w tym zasadę *societas delinquere non potest* oraz zasadę *nullum crimen sine culpa*, według których tylko osoba fizyczna, człowiek, może odpowiadać za przestępstwo, gdyż tylko człowiek może zawinąć.

Porównując ze sobą trzy kodeksy karne, należy zwrócić uwagę na zasadniczą różnicę między prawem karnym czeskim i słowackim z jednej strony, a prawem karnym polskim z drugiej. Otóż w Czechach i na Słowacji znamiona przestępstw mogą znajdować się tylko w kodeksach karnych, a kategoria „pozakodeksowego prawa karnego” nie istnieje, podczas gdy w Polsce mamy kilkadziesiąt ustaw (w nomenklaturze prawa karnego – „dodatkowych”) typizujących przestępstwa, spośród których co najmniej siedemnaście typizuje przestępstwa przeciwko środowisku<sup>11</sup>.

## Wprowadzanie odpowiedzialności typu penalnego podmiotów innych niż osoby fizyczne do systemów prawnych polskiego, czeskiego i słowackiego

Nie bez powodu posługuję się określeniem odpowiedzialności „typu penalnego”, ponieważ właśnie w Polsce, która spośród badanych państw uczyniła to najwcześniej w 2002 roku, ustawodawca świadomie nie zaakceptował propozycji, aby taką odpowiedzialność nazwać „karną” i poprzestał na konstrukcji odpowiedzialności podmiotów zbiorowych<sup>12</sup>. Dał tym samym od razu pretekst do zastanawiania się, czy to jest odpowiedzialność karna w znaczeniu kodeksowym, czy odpowiedzial-

<sup>11</sup> Zob. W. Radecki, *Regulacje penalne w systemie prawa ochrony środowiska*, w: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 84–87.

<sup>12</sup> Ustawa z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (tekst pierwotny Dz.U. z 2002 r. Nr 197, poz. 1661, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1541).

ność karna w znaczeniu konstytucyjnym, czy może jeszcze inny rodzaj odpowiedzialności prawnej. Ten frapujący skądinąd spór teoretyczny pozostawię jednak na boku.

Jako drugie w kolejności państwo z zadaniem tym uporały się Czechi. Pierwszy projekt ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych został w 2004 roku odrzucony przez Izbę Poselską<sup>13</sup>. Do tego pomysłu powrócono po kodyfikacji z 2009 roku. Nowy projekt rządowy został przedłożony Izbie Poselskiej w marcu 2011 roku i stosunkowo szybko został uchwalony 27 września 2011 roku. Po zaakceptowaniu przez Senat 27 października 2011 roku został przedłożony Prezydentowi Republiki Czeskiej (był nim wtedy Vaclav Klaus, znany ze swych konserwatywnych poglądów) do podpisu. Tu zwolenników ustawy czekała niespodzianka, gdyż prezydent ustawę tę zawetował, argumentując, że zasada indywidualnej odpowiedzialności karnej nie jest żadnym przestarzałym dogmatem, lecz należy do osiągnięć rozwoju historycznego przełomu XVIII i XIX wieku i jest jednym z kamieni węgielnych prawa kontynentalnego, nie ma przeto powodu, aby od niej odchodzić<sup>14</sup>. Izba Poselska zdołała weto odrzucić i ustawa o odpowiedzialności karnej osób prawnych i postępowaniu przeciwko nim datowana 27 października 2011 roku<sup>15</sup> weszła w życie 1 stycznia 2012 roku.

Jeszcze inaczej rzecz ta przedstawiała się w Słowacji. Kodeks karny przyjęty w 2005 roku nie przewidywał w żadnej formie odpowiedzialności karnej osób prawnych, co więcej, § 19 ust. 2 sl.tr.z. stanowił wprost, że sprawcą przestępstwa może być osoba fizyczna. Jednakże już w 2006 roku w parlamencie pojawiły się dwa projekty (poselski i rządowy) przewidujące wprowadzenie odpowiedzialności karnej osób prawnych, nie zyskały jednak uznania<sup>16</sup>.

Zmiana podejścia nastąpiła 27 kwietnia 2010 roku wraz z uchwaleniem ustawy nowelizującej słowacki kodeks karny<sup>17</sup>, która do rozdziału części ogólnej „Środki ochronne” (*ochranné opatrenia*) dodała dwa nowe paragrafy pozwalające orzec wobec osoby prawnej konfiskatę pewnej sumy pieniężnej (§ 83a sl.tr.z. – *zhabanie peňažnej čiastky*) lub konfiskatę mienia (§ 83b sl.tr.z. – *zhabanie majetku*), jeśli osoba fizyczna, pozostająca w określonej relacji z osobą prawną (reprezentowanie, podejmowanie decyzji, funkcje kontrolne lub nadzorcze) i w sytuacjach kodeksem

13 J. Jelínek, J. Herczeg, *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*, Praha 2013, s. 17–18.

14 Tamże, s. 22.

15 Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

16 J. Záhora, w: E. Burda, J. Čentés, J. Kolesár, J. Záhora a kolektiv, *Trestný zákon. Všeobecná část. Komentár – I. diel*, Praha 2010, s. 129.

17 Zákon č. 224/2010 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon.

określonych, popełniła przestępstwo (każde w przypadku § 83a, szczególnie niebezpieczne w przypadku § 83b). Według komentatorów ustawodawca wprowadził wtedy tzw. niewłaściwą odpowiedzialność karną osób prawnych (*nepravá zodpovednosť právnických osôb*)<sup>18</sup>. Do przestępstw przeciwko środowisku mógł znaleźć zastosowanie § 83a, ale § 83b już nie.

Ten stan prawny utrzymał się przez pięć lat i okazał się całkowicie martwy. Do końca 2015 roku nie odnotowano żadnego przypadku zastosowania § 83a lub 83b sl.tr.z.19. Postanowiono przeto ten stan prawny zmienić i – korzystając z wzoru czeskiego – przyjąć ustawę o właściwej odpowiedzialności karnej osób prawnych, co też się stało. Ustawa o odpowiedzialności karnej osób prawnych została uchwalona 13 listopada 2015 roku<sup>20</sup> i weszła w życie 1 lipca 2016 roku.

## Przestępstwa przeciwko środowisku w ustawach o odpowiedzialności typu penalnego osób prawnych

Polska ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w brzmieniu pierwotnym w art. 16 ust. 1 pkt 8 wyliczała następujące przestępstwa przeciwko środowisku, których popełnienie przez osobę fizyczną pozwala (w warunkach określonych ustawą) na uruchomienie odpowiedzialności karnej podmiotu zbiorowego:

- przestępstwa z art. 181–184 oraz art. 186–188 Kodeksu karnego,
- przestępstwa z art. 34 ustawy o substancjach i preparatach chemicznych<sup>21</sup>,
- przestępstwo z art. 69 ustawy o odpadach<sup>22</sup>,
- przestępstwa z art. 58–64 ustawy o GMO<sup>23</sup>.

Wykaz ten zmieniał się kilkakrotnie. I tak:

- pod lit. b) w miejsce art. 34 „starej ustawy chemicznej” weszły art. 31–34 „nowej ustawy chemicznej”<sup>24</sup>,
- lit. c) została uchylona w związku z przejściem znamion przestępstwa z art. 69 ustawy z 2001 roku o odpadach przez art. 183 k.k.,

<sup>18</sup> J. Záhora, w: *Trestný zákon...*, s. 551.

<sup>19</sup> J. Záhora, I. Šimovček, *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*, Bratislava 2016, s. 24.

<sup>20</sup> Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

<sup>21</sup> Ustawa z 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm.).

<sup>22</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 62, poz. 628 ze zm.).

<sup>23</sup> Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. Nr 76, poz. 811 ze zm.).

<sup>24</sup> Ustawa z 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1203).

- pod lit. d) regulacja została ograniczona do art. 59–61 i art. 64 ustawy o GMO pod zmienionym tytułem<sup>25</sup>, co było prostą konsekwencją tego, że art. 62 i 63 ustawy o GMO zostały uchylone,
- nowa lit. e) wskazuje na przestępstwo z art. 37b ustawy sanitarnej<sup>26</sup>,
- nowa lit. f) wskazuje na przestępstwa z art. 127a i art. 128a ustawy o ochronie przyrody<sup>27</sup>,
- nowa lit. g) wskazuje na przestępstwa z art. 52 i 53 ustawy „ozonowej”<sup>28</sup>,
- nowa lit. h) wskazuje na przestępstwo z art. 35a ustawy o ochronie wód morskich<sup>29</sup>.

Przy spojrzeniu na obowiązujący wykaz przestępstw nasuwa się kilka uwag.

Zacznę od Kodeksu karnego. Regulacja zamieszczona pod lit. a) jest zdumiewająca. Dlaczego z ośmiu artykułów rozdziału XXII k.k. pominięto art. 185 – trudno zgadnąć. Pominięcie tego przepisu prowadzi do takiego oto wniosku: Jeżeli w warunkach określonych ustawą o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych osoba fizyczna kierująca podmiotem zbiorowym eksploatującym instalację wymagającą pozwolenia zostaje skazana za zanieczyszczenie wód mogące spowodować zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 182 § 3 k.k.), to podmiot zbiorowy odpowiada, ponieważ art. 182 k.k. został ujęty pod lit. a), ale jeżeli możliwość owego zniszczenia doprowadziła do rzeczywistego zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 185 § 1 k.k.), to podmiot zbiorowy nie odpowiada, bo art. 185 k.k. nie został ujęty pod lit. a). Jest to jawna niedorzeczność, zwłaszcza jeśli zważyć, że sankcje w obu odnośnych przepisach (art. 182 § 3 i art. 185 § 1) są identyczne: pozbawienie wolności od 6 miesięcy do lat 8, co zresztą jest rażącym błędem legislacyjnym, bo nie może być tak, że przestępstwo w typie podstawowym (art. 182 § 3) i przestępstwo w typie kwalifikowanym przez następstwo (art. 185 § 1) są zagrożone taką samą karą. Przed tą niedorzeczną konsekwencją można się bronić wywodząc, że jeżeli skazanie osoby fizycznej za przestępstwo w typie podstawowym uruchamia odpowiedzialność podmiotu zbiorowego, to tym bardziej (*argumentum a minore ad maius*) uruchamia ją skaza-

25 Ustawa z 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz.U. z 2015 r. poz. 806).

26 Ustawa z 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2016 r. 1165).

27 Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.).

28 Ustawa z 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (Dz.U. poz. 881).

29 Ustawa z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (Dz.U. z 2015 r. poz. 434 ze zm.).

nie za przestępstwo w typie kwalifikowanym<sup>30</sup>, ale wątpliwości pozostają – przecież ustawodawca w pełni świadomie wyłączył art. 185 k.k. z wykazu ujętego pod lit. a) i nowelizując kilkakrotnie ustawę o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych niczego w tym zakresie nie zmienił; może miał w tym jakiś cel, ale trudno pojąć jaki. Jeśli chodzi o lit. e) i h), to przewidziane w nich przestępstwa zostały stypizowane pod wpływem wspomnianej unijnej dyrektywy „karnej” i jako przepisy nowe zostały ujęte w ustawach uchwalonych przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Jeśli chodzi o lit. f), to wprawdzie ustawa o ochronie przyrody została wydana po ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, ale nowe art. 127a i 128a zostały do ustawy o ochronie przyrody dodane ze względu na art. 3 lit. f) i g) unijnej dyrektywy „karnej”. Zaliczenie ich do przestępstw, których popełnienie uruchamia odpowiedzialność podmiotu zbiorowego, jest zrozumiałe, można się natomiast zastanawiać, dlaczego do tej kategorii nie zaliczono przestępstwa z art. 128 (bezprawny obrót gatunkami chronionymi) ustawy o ochronie przyrody, które aż „prosi się”, aby je do tej kategorii zaliczyć. Wreszcie jeśli chodzi o lit. g), to należy przypomnieć, że w dniu wejścia w życie unijnej dyrektywy „karnej” obowiązywała poprzednia ustawa „ozonowa”<sup>31</sup>, która w wersji pierwotnej nie zawierała przepisów o przestępstwach. Realizując art. 3 lit. i) dyrektywy, ustawodawca dodał do ustawy „ozonowej” przepis art. 47a, typizujący przestępstwa, a wraz z zastąpieniem tamtej ustawy obowiązującą ustawą „ozonową”, znówelizował art. 16 ust. 1 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych wprowadzając do lit. g) przepisy karne nowej ustawy „ozonowej”.

Ustawodawcy czeski i słowacki mieli zadanie nieco łatwiejsze ze względu na ujęcie wszystkich przestępstw przeciwko środowisku w odpowiednich rozdziałach kodeksów karnych. W czeskiej ustawie o odpowiedzialności karnej osób prawnych (§ 7) znalazła się większość przepisów o przestępstwach przeciwko środowisku, z wyjątkiem przestępstw przeciwko zwierzętom (§ 302 i 303 č.tr.z.), kłusownictwa (§ 304 č.tr.z.) oraz przestępstw „hodowlanych” (§ 305–307 č.tr.z.); trzy ostatnie w rozdziale o przestępstwach przeciwko środowisku znalazły się raczej przypadkiem. W słowackiej ustawie o odpowiedzialności karnej osób prawnych (§ 3) znalazły się niemal wszystkie przestępstwa przeciwko środowisku, z wyjątkiem jedynie kłusownictwa (§ 310 sl.tr.z.).

30 Tak W. Radecki, *Przestępstwa przeciwko środowisku*, w: *System Prawa Karnego*, t. 8: *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2013, s. 490–491.

31 Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zagrażających warstwie ozonowej, Dz.U. z 2014 r., poz. 436.

## Przesłanki odpowiedzialności osoby prawnej (podmiotu zbiorowego) za przestępstwa przeciwko środowisku

Oczywiste jest, że osoba prawna (podmiot zbiorowy) jako taka żadnego przestępstwa przeciwko środowisku popełnić nie jest w stanie. Przestępstwo może popełnić tylko osoba fizyczna, a odpowiedzialność osoby prawnej opiera się na konstrukcji przypisywalności (*přičitatelnost* w języku czeskim, *přičítateľnosť* w języku słowackim) działania lub zaniechania osoby fizycznej osobie prawnej.

Szczególnie użyteczna z tego punktu widzenia wydaje się konstrukcja teoretyczna zaproponowana przez komentatorów ustawy czeskiej, którzy wyróżniają podmioty prymarne, sekundarne i tercjarne<sup>32</sup>. Według ich koncepcji, podmiotem prymarnym zawsze jest osoba prawna, jeżeli bezprawny czyn został popełniony w jej imieniu lub w jej interesie lub w ramach jej działania (§ 8 ust. 1 ustawy czeskiej), podmiotem sekundarnym jest osoba wymieniona w tymże ust. 1 pod lit. a)–c), który stanowi, że czyn jest popełniony przez osobę prawną, jeżeli działał:

- organ statutowy lub członek organu statutowego albo inna osoba uprawniona do działania w imieniu lub za osobę prawną,
- ten, kto w tej osobie prawnej wykonuje działania zarządzające lub kontrolne, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną pod lit. a),
- ten, kto wywiera decydujący wpływ na zarządzanie tą osobą prawną, jeżeli jego działanie było co najmniej jednym z warunków powstania następstwa zakładającego odpowiedzialność karną osoby prawnej.

Podmiotem tercjalnym jest osoba wskazana w § 8 ust. 1 lit. d), tj. pracownik lub osoba w podobnym położeniu, nawet jeżeli nie jest osobą wskazaną w lit. a)–c).

W odniesieniu do wszystkich kategorii podmiotów § 8 ust. 2 stanowi, że osobie prawnej można przypisać popełnienie przestępstwa ujętego w § 7, jeżeli było popełnione:

- działaniem organów osoby prawnej albo osób wskazanych w ust. 1 lit. a)–c) lub
- przez pracownika wskazanego w ust. 1 lit. d) na podstawie decyzji, aprobaty lub instrukcji organów osoby prawnej lub osób wskazanych w ust. 1 lit. a)–c) albo dlatego, że organy osoby prawnej lub osoby wskazane w ust. 1 lit. a)–c) nie podjęły takich środków, jakie miały podjąć według innego przepisu prawnego lub których podjęcia można było od nich sprawiedliwie wymagać, w szczególności nie przeprowadziły obowiązkowej lub potrzebnej kontroli nad działaniami pracow-

<sup>32</sup> J. Fenyk, L. Smejkal, *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*, Praha 2012, s. 31 i n.

ników lub innych osób sobie podporządkowanych albo nie podjęły niezbędnych środków do zapobieżenia lub odwrócenia następstw popełnionego przestępstwa.

Konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę słowackiego jest podobna, ale nieco prostsza. Według § 4 ust. 1 ustawy słowackiej przestępstwo przewidziane w § 3 jest popełnione przez osobę prawną, jeżeli zostało popełnione na jej korzyść, w jej imieniu, w ramach jej działania lub za jej pośrednictwem, jeśli działał:

- organ statutowy lub członek organu statutowego,
- ten, kto wykonuje działania kontrolne lub nadzorcze w ramach osoby prawnej lub
- inna osoba, która jest uprawniona do reprezentowania osoby prawnej lub decydowania za nią.

Rozszerzenie tej konstrukcji nastąpiło w § 4 ust. 2, według którego przestępstwo ujęte w § 3 jest popełnione przez osobę prawną także wtedy, kiedy osoba wskazana w ust. 1 przez niedostateczny nadzór lub kontrolę, która była jej obowiązkiem, choćby z niedbalstwa, umożliwiła popełnienie przestępstwa przez osobę, która działała w ramach uprawnień powierzonych jej przez osobę prawną. Tu możemy dopatrywać się owego „tercjarnego” podmiotu według koncepcji czeskiej. W ustawach czeskiej i słowackiej podstawą odpowiedzialności karnej osoby prawnej jest wspomniana już konstrukcja przypisywalności, co do której komentatorzy słowaccy wywodzą, że jest to kategoria nowa, której prawo karne wcześniej nie znało, a która w istocie „zastępuje” (*náhrada*) tradycyjną instytucję zawinienia osoby fizycznej<sup>33</sup>, a komentatorzy czescy nazywają ją wprost fikcją zawinienia<sup>34</sup>. Najistotniejsze w koncepcji czeskiej i słowackiej jest to, że nie jest przeszkodą w pociągnięciu osoby prawnej do odpowiedzialności karnej to, że nie udało się ustalić, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób przypisywalny osobie prawnej (§ 8 ust. 3 ustawy czeskiej), innymi słowy, odpowiedzialność karna osoby prawnej nie jest uwarunkowana pociągnięciem do odpowiedzialności karnej osoby fizycznej, której zachowanie przypisuje się osobie prawnej, nie jest nawet uwarunkowana ustaleniem, która konkretna osoba fizyczna działała w sposób przypisywalny osobie prawnej (§ 4 ust. 4 ustawy słowackiej). W świetle rozwiązań przyjętych w ustawach czeskiej i słowackiej koncepcja polskiej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych wydaje się wręcz sprzeczna z samą ideą odpowiedzialności podmiotów innych niż osoby

<sup>33</sup> J. Záhora, I. Šimovček, *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*, Bratislava 2016, s. 113.

<sup>34</sup> J. Jelínek, J. Herczeg, *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*, Praha 2013, s. 76.

fizyczne. Stosownie do art. 3 ustawy polskiej podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności za czyn zabroniony, którym jest zachowanie osoby fizycznej:

- 1) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnienia tego obowiązku,
  - 2) dopuszczonej do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1,
  - 3) działającej w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1,
  - 3a) będącej przedsiębiorcą, który bezpośrednio współdziała z podmiotem zbiorowym w realizacji celu prawnie dopuszczalnego,
- jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, choćby niemajątkową.

Odpowiednikiem czeskiej i słowackiej przypisywalności jest art. 5 ustawy polskiej, według którego podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli do popełnienia czynu zabronionego doszło w następstwie:

- co najmniej braku należytej staranności w wyborze osoby fizycznej, o której mowa w art. 3 pkt 2 lub 3, lub co najmniej braku należytego nadzoru nad tą osobą – ze strony organu lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego,
- organizacji działalności podmiotu zbiorowego, która nie zapewniała uniknięcia popełnienia czynu zabronionego przez osobę, o której mowa w art. 3 pkt 1 lub 3a, podczas gdy mogło je zapewnić zachowanie należytej staranności, wymaganej w danych okolicznościach, przez organ lub przedstawiciela podmiotu zbiorowego.

Trudno zgadnąć, dlaczego ustawodawca polski posłużył się w art. 5 konstrukcjami cywilistycznymi *culpa in eligendo* i *culpa in custodiendo* w pkt 1 oraz „nieumyślnej winy organizacyjnej” w pkt 2. Najistotniejszy jest wszakże art. 4 ustawy polskiej w brzmieniu:

„Art. 4. Podmiot zbiorowy podlega odpowiedzialności, jeżeli fakt popełnienia czynu zabronionego wymienionego w art. 16, przez osobę, o której mowa w art. 3, został potwierdzony prawomocnym wyrokiem skazującym tę osobę, wyrokiem warunkowo umarzającym wobec niej postępowanie karne albo postępowanie w sprawie o przestępstwo skarbowe, orzeczeniem o udzielenie tej osobie zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności albo orzeczeniem sądu o umorzeniu przeciwko niej postępowania z powodu okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy”.

W ten sposób ustawodawca polski uznał formalne stwierdzenie popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną za swoistą dodatnią przesłankę procesową uruchomienia odpowiedzialności karnej podmiotu zbiorowego. Jeden z komentatorów

ocenił tę konstrukcję jako wprawdzie oryginalną, lecz nieco asekurancką, poważnie osłabiającą „karnistyczną” filozofię odpowiedzialności podmiotu zbiorowego<sup>35</sup>. Myślę, że jest to ocena nawet zbyt wstrzemięźliwa. Mając na uwadze § 8 ust. 3 ustawy czeskiej oraz § 4 ust. 4 ustawy słowackiej, ale przede wszystkim art. 6 unijnej dyrektywy karnej, odnoszącej się do przestępstw przeciwko środowisku, można wręcz ocenić, że koncepcja przyjęta w art. 4 ustawy polskiej jest sprzeczna z ideą odpowiedzialności karnej osób prawnych. Odpowiedzialność osoby prawnej za przestępstwo przeciwko środowisku wprawdzie nie wyklucza odpowiedzialności osób fizycznych, ale też nie jest i nie może być uwarunkowana odpowiedzialnością osoby fizycznej.

## Rola odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku w systemie środków prawnych ochrony środowiska

W piśmiennictwie czeskim są głosy witające z uznaniem wprowadzenie odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku. Argumentem za tym przemawiającym jest to, że niektóre przestępstwa przeciwko środowisku mogą być popełnione przede wszystkim, a może i wyłącznie, przez osoby prawne, np. zagrożenie warstwy ozonowej, bezprawne prowadzenie niebezpiecznych instalacji, niektóre postacie przestępnego naruszenia przepisów o postępowaniu z odpadami<sup>36</sup>. Nie są to jednak głosy jedyne, bo odnotować także należy pogląd, że dokonanie wyłomu w klasycznej koncepcji odpowiedzialności karnej jako odpowiedzialności za zawinienie, czyli odpowiedzialności osób fizycznych, i wprowadzenie odpowiedzialności karnej osób prawnych było niepotrzebne, gdyż taki sam efekt można byłoby osiągnąć ulepszeniem przepisów o obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej osób prawnych i nie trzeba byłoby wymyślać fikcji przypisywalności<sup>37</sup>. Słowacka doktryna prawa środowiska nie zdążyła się jeszcze w tej kwestii wypowiedzieć (ustawa słowacka weszła w życie w połowie 2016 r.). Autorzy polscy zajmujący się ochroną środowiska w prawie karnym nie wykazali nadmiernego entuzjazmu wobec odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku,

35 M. Filar, w: *Komentarz do ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, red. M. Filar, Z. Kwaśniewski, D. Kala, Toruń 2006, s. 31.

36 V. Stejskal, *Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu*, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2011, č. 3, s. 55.

37 M. Pekárek, *Odpovědnost správněprávní*, w: I. Jančářová, L. Bahyl'ova, M. Pekárek, I. Průchová, V. Vornáčková, *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*, Brno 2013, s. 131.

czemu trudno się dziwić, jeśli zważyć, że badania wykazują, że jest to instytucja całkowicie martwa<sup>38</sup>. Można z dużą dozą ostrożności oceniać, że wprowadzenie instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych za przestępstwa przeciwko środowisku jest jakimś wzbogaceniem instrumentarium prawnej ochrony środowiska (trudno sobie wyobrazić, aby organ administracji stosował takie kary, jak zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne czy podanie orzeczenia do publicznej wiadomości; od tego jest chyba tylko sąd), ale w kształcie, jaki nadali jej na przykład ustawodawcy czeski i słowacki. W żadnym wszakże razie nie można nawet z umiarkowanym optymizmem odbierać tej instytucji w postaci, w jakiej ujął ją ustawodawca polski, gdyż koncepcja przyjęta w art. 4 ustawy polskiej z góry skazuje odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku na pozostanie martwą litera prawa. Gdyby chcieć ją ożywić, trzeba byłoby zasadniczo znowelizować ustawę i pójść drogą mniej więcej taką, jaką wybrano w Czechach i Słowacji.

## **Penal responsibility of legal persons against the environment According to the Polish, Czech and Slovak law**

### Summary

The subject of this paper is presentation Polish, Czech and Slovak legislation in the domain of responsibility of legal persons for crimes, which has been proclaimed by:

- in Poland – the Act passed on 28<sup>th</sup> October 2002 about responsibility of collective subjects for acts forbidden under penalties,
- in Czech Republic – the Act passed on 27<sup>th</sup> October 2011 about penal responsibility of legal persons,
- in Slovakia – the Act passed on 13<sup>th</sup> November 2015 about penal responsibility of legal persons,
- with special attention for crimes against the environment.

The main conclusion states, that introducing penal responsibility of legal persons for crimes against the environment is indeed some enrichment of instruments serving for environmental protection, but it is very controversial one and practice does not confirm its usefulness.

*Translated by Wojciech Radecki*

---

<sup>38</sup> M. Werbel-Cieślak, *Rola przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w polskim systemie prawnej ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 142.

# Rozwój regulacji prawnej standardowej i naturowej oceny oddziaływania EIA/SEA w Republice Czeskiej

## Wprowadzenie

Proces oceny oddziaływania przedsięwzięć (projektów) – tzw. EIA – oraz koncepcji (planów) – tzw. SEA – na środowisko należy w prawie środowiska do kluczowych instrumentów prewencyjnych, ponieważ identyfikuje oddziaływanie różnych obciążających działań na okolicę już w fazie ich planowania, a jeszcze przed ich zaaprobowaniem (pozwoleniem). Wnioski wynikające z tego procesu determinują potem rozwój obszaru i realizację poszczególnych przedsięwzięć. W konsekwencji przyczyniają się do obniżenia kosztów usuwania możliwych przyszłych szkód w środowisku. Jednocześnie za ich pośrednictwem społeczeństwo uczestniczy w tworzeniu planów oraz decydowaniu o projektach budowlanych i działaniach, które mogą zagrozić środowisku, jego poszczególnym komponentom, włączając obszary przyrodnicze systemu Natura 2000, a także zdrowiu i mieniu ludzi.

Prawo środowiska rozróżnia tzw. standardową ocenę oddziaływań na środowisko (EIA/SEA), kiedy przedmiotem oceny są możliwe przyszłe oddziaływania zamierzonego planu bądź projektu na wszystkie komponenty środowiska, na zdrowie ludzi i mienie, oraz tzw. naturową ocenę oddziaływania, kiedy przedmiotem oceny są możliwe przyszłe oddziaływania zamierzonego planu bądź projektu na obsza-

ry przyrodnicze europejskiego unijnego spójnego systemu chronionych obszarów przyrodniczych, tzw. Natura 2000<sup>1</sup>.

Przedstawiane opracowanie stawia sobie za cel opisać i ocenić rozwój regulacji prawnej standardowej oceny oddziaływań przedsięwzięć i koncepcji na środowisko oraz naturowej oceny oddziaływań przedsięwzięć i koncepcji na obszary przyrodnicze systemu Natura 2000 w prawie czeskim. Jest jednocześnie małym przyczynkiem do uczczenia jubileuszu Pana Profesora Marka Górskiego.

## Regulacja prawna oceny oddziaływań we okresie Federacji Czechosłowackiej

Przed rokiem 1990, a więc w okresie Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej, ocena oddziaływania na środowisko w ogóle nie była regulowana w porządku prawnym. Jak wskazuje Libor Dvořák, pewne symptomy pojawiły się w ustawie budowlanej z 1976 roku i przepisach wykonawczych do niej, ale nie została uregulowana szczególna procedura ani nie było mowy o konsultacjach ze społeczeństwem<sup>2</sup>. Jeśli chodzi o ocenę naturową, to obowiązująca w okresie socjalistycznym ustawa z 1956 roku o państwowej ochronie przyrody niczego takiego nie regulowała. Dopiero w następstwie społeczno-politycznych zmian przełomu lat 1989 i 1990 doszło do zasadniczego zwrotu. Do czechosłowackiego porządku prawnego, ustawą z 5 grudnia 1991 roku (opublikowaną w roku następnym) o środowisku<sup>3</sup>, po raz pierwszy w dziejach Federacji Czechosłowackiej została zakotwiczona prawna instytucja oceny oddziaływania na środowisko (EIA), wraz z międzypaństwową (transgraniczną) oceną oddziaływania. Regulacja prawna znajdowała się w § 20–26 ustawy o środowisku. Chodziło wszakże o akt prawny mający charakter ramowy, ogólny, którego zasadnicze znaczenie polegało przede wszystkim na wyznaczeniu pojęć i zasad kluczowych dla ochrony środowiska. Ta regulacja federalna miała być bardziej szczegółowo rozpracowana przepisami republik, a więc osobno dla Republiki Czeskiej i osobno dla Republiki Słowackiej. W Republice Czeskiej jeszcze

---

1 Por. M. Sobotka, *Posuzování vlivů na životní prostředí*, w: M. Damohorský a kolektiv, *Právo životního prostředí*, Praha 2010, s. 223–224.

2 L. Dvořák, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2016, s. XXIII.

3 Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Czeski zákon to „ustawa”, a czeska ústava to „konstytucja”. Czeskie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č.” następuje pozycja, pod którą w organie promulgacyjnym – *Sbírka zákonů* – akt został ogłoszony, łamana przez rok ogłoszenia i zakończona literami „Sb.”, tj. skrótowcem owego organu promulgacyjnego (przypis tłumacza – W.R.).

w 1992 roku została przyjęta ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>4</sup>. Po rozdzieleniu Federacji Czechosłowackiej z dniem 1 stycznia 1993 roku, ustawa ta obowiązywała w Republice Czeskiej aż do 2004 roku.

## Regulacja prawna ocen oddziaływania w Republice Czeskiej od 1 stycznia 1993 r.

Jak już wskazałem, w Republice Czeskiej od 1 stycznia 1993 roku obowiązywała ustawa z 1992 roku o ocenach oddziaływania na środowisko. Zawierała przepisy o samodzielnym postępowaniu w sprawie oceny zamierzonych przedsięwzięć (projektów budowlanych), czyli tzw. EIA, które nie było częścią składową postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia (na przykład według ustawy budowlanej) i nie stosowała się do niego obowiązująca wtedy ustawa z 1967 roku o postępowaniu administracyjnym. W § 14 ustawy o ocenach została również uregulowana ocena oddziaływań koncepcji (SEA). Ta regulacja była jednak bardzo zwięzła i odnosiła się tylko do bardzo wąskiego zakresu planowanych koncepcji.

W ramach przygotowania wejścia Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej, w latach 1998–2001 nastąpiła rewizja czeskiego porządku prawnego, w tym prawa środowiska. W roku 2001 Parlament uchwalił nową ustawę o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>5</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2002 roku, a wychodziła z transpozycji europejskiego prawa unijnego. Ważne wszakże było, że chodziło o ustawę, która regulowała tylko standardową ocenę oddziaływania przedsięwzięcia (projektu) na środowisko, a więc EIA. Regulację prawną oceny oddziaływania koncepcji (SEA) ustawodawca pozostawił w ustawie z 1992 roku. Ta dwutorowość regulacji prawnej trwała do 1 maja 2004 roku, tj. do dnia przystąpienia Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej, kiedy ustawa o ocenach z 1992 roku została definitywnie uchylona, a proces SEA został na nowo uregulowany bezpośrednio w ustawie z 2001 roku o ocenach – jego nowelizacją przeprowadzoną w 2004 roku.

Z dniem 28 kwietnia 2004 roku do czeskiego porządku prawnego została po raz pierwszy w historii wprowadzona instytucja naturowej oceny oddziaływania, tj. oceny oddziaływania koncepcji i przedsięwzięć na obszary systemu Natura 2000 (obszary o znaczeniu europejskim oraz obszary ptasie). Chodziło o transpozycję art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz

---

4 Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

5 Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

dzikiej fauny i flory. Regulację prawną zawiera od tego czasu ustawa z 1992 roku o ochronie przyrody i krajobrazu<sup>6</sup> w § 45h i 45i. Jest to regulacja częściowa, w formie odchyleń od ustawy z 2001 roku o ocenach. Organy ochrony przyrody oceniają pod względem materialnym, czy odnośne przedsięwzięcie budowlane bądź jakaś koncepcja (plan) zostaną przedstawione postępowaniu oceniającemu, które następnie będzie prowadzone na podstawie ustawy z 2001 roku o ocenach.

W latach 2006–2015 Komisja Europejska kilkakrotnie zwracała uwagę Republice Czeskiej na niezgodność bądź sprzeczność czeskiej regulacji prawnej w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko (standardowych i naturowych) z prawem unijnym. Przeciwko Republice Czeskiej prowadzono kilka postępowań o naruszenie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jedno z nich skończyło się wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Pod naciskiem europejskiego prawa unijnego w ostatnich piętnastu latach nowelizowano zarówno ustawę z 2001 roku o ocenach, jak i ustawę z 1992 roku o ochronie przyrody. Zmiany przyniosła również nowa ustawa budowlana z 2006 roku<sup>8</sup>, zwłaszcza w dziedzinie specyficznej oceny oddziaływania instrumentów koncepcyjnych planowania przestrzennego.

Najbardziej podstawową zmianą ustawodawstwa w dziedzinie oceny oddziaływania EIA przyniosła także, w obliczu groźby drugiego postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (postępowanie prowadzone przez Komisję Europejską przeciwko Republice Czeskiej od roku 2013), ustawa z 2015 roku nowelizująca ustawę o ocenach<sup>9</sup>. Jak pisze Libor Dvořák, zarzutów przedstawianych przez Komisję Europejską było wiele. Zarzuty te ukierunkowane były zwłaszcza na brak mechanizmu stwierdzenia i oceny ewentualnych zmian przedsięwzięć budowlanych po wydaniu finalnego stanowiska procesu EIA, a dalej wskazywały na niedostateczną regulację informowania społeczeństwa, konsultacji z dotkniętą społecznością oraz dostępu dotkniętej społeczności do ochrony prawnej. Komisja Europejska uznała przy tym naprawienie transpozycyjnego deficytu w dziedzinie EIA za warunek przyjęcia programów operacyjnych na lata 2014–2020 oraz korzystania ze środków europejskich funduszy strukturalnych i funduszy spójności, zwłaszcza na wielkie projekty infrastruktury komunikacyjnej<sup>10</sup>.

6 Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

7 Komisja vs. Republika Czeska – orzeczenie TSUE C-378/09 z 10 czerwca 2010 r.

8 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

9 Zákon č. 39/2015 Sb.

10 Zob. L. Dvořák, *Zákon o posuzování vlivů...*, s. XXIV.

Ustawa nowelizacyjna, która weszła w życie 1 kwietnia 2015 roku, wniosła do ustawy z 2001 roku o ocenach wiele ważnych zmian<sup>11</sup>.

Po pierwsze, we wstępnej fazie procesu EIA, tj. w postępowaniu identyfikacyjnym<sup>12</sup>, w nowy sposób rozróżnia się wnioski pozytywny i negatywny. Jeśli chodzi o wniosek negatywny, tj. że przedmiotowe przedsięwzięcie nie będzie miało znaczącego negatywnego wpływu na środowisko bądź obszar systemu Natura 2000, a wobec tego nie będzie już dalej oceniane w kolejnych fazach procedury EIA, właściwy urząd administracyjny (Ministerstwo Środowiska lub urząd kraju<sup>13</sup>) musi wydać o tym negatywnym wniosku postępowania identyfikacyjnego decyzję administracyjną. Od niej dotknięta społeczność może się odwołać, a także może ją później (po uprawomocnieniu się) zaskarżyć do sądu administracyjnego.

Po drugie, najważniejszą chyba nowością jest zmiana prawnej formy finalnego stanowiska procesu EIA, ponieważ dziś jest nim wiążące stanowisko w rozumieniu § 149 ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym<sup>14</sup>. Jego treść jest więc materialnie wiążąca dla sentencji decyzji, którą w postępowaniu nawiązującym (zwłaszcza według ustawy budowlanej) rozstrzygać się będzie autorytatywnie o pozwoleniu lub odmowie pozwolenia na przedsięwzięcie budowlane.

Po trzecie, ustawa wprowadziła nowe rozwiązanie w postaci stanowiska sprawdzającego (weryfikacyjnego), którego celem jest sprawdzenie, czy w odniesieniu do przedsięwzięcia będącego przedmiotem postępowania o pozwolenie nie doszło od czasu wydania stanowiska EIA do zmian, które mogłyby mieć istotny wpływ na środowisko. Otóż w przeszłości zdarzało się, że od czasu oceny oddziaływania przedsięwzięcia EIA do czasu wszczęcia postępowania o wydanie pozwolenia na przedsięwzięcie upłynęło wiele miesięcy lub lat, a w tym czasie przedsięwzięcie zmieniło się od strony treści na tyle, że w postępowaniu o pozwolenie faktycznie rozstrzygano o czymś innym niż to, co było pierwotnie przedmiotem oceny EIA.

W Republice Czeskiej dotyczyło to zwłaszcza wielkich budowli komunikacyjnych typu autostrady, drogi kolejowe czy zapory wodne. W 2016 roku rząd przeforsował

11 Szerzej zob. P. Humličková, V. Vomáčka, V. Zahumenská, *Novela procesu EIA – vice otázek než odpovědi*, „České právo životního prostředí” 2015, č. 1 (37), s. 7–36. To czasopismo Czeskiego Towarzystwa Prawa Środowiska będzie powoływane dalej w skrócie jako „ČPŽP”.

12 W czeskim oryginale – *zjišťovací řízení*. Czeski czasownik *zjišťovat* to „stwierdzać, ustalać, identyfikować”. Obejmuje procedurę selekcji (z angielska – *screening*), ale po ustaleniu, że ocena będzie prowadzona, przechodzi w kolejną fazę doprecyzowania wymagań (z angielska – *scoping*), dlatego zaproponowałem przekład przez „postępowanie identyfikacyjne”, obejmujące nie tylko selekcję (przypis tłumacza – W.R.).

13 W oryginale – *krajský úřad*, tj. urząd jednego z 14 krajów (odpowiedników polskich województw), na które administracyjnie dzieli się Republika Czeska (przypis tłumacza – W.R.).

14 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

w Parlamencie przyjęcie ustawy<sup>15</sup>, która umożliwiła w skróconym procesie EIA ponowną ocenę, stanowiskiem weryfikacyjnym, 10 wybranych priorytetowych budow komunikacyjnych. Nowelizacja ta wywołała zainteresowanie czeskiej nauki prawa, liczni autorzy uznali ją za kontrowersyjną i na granicy legalności<sup>16</sup>.

Zasadniczą zmianę miałyby przynieść nowa regulacja ustawowa, która obecnie (początek kwietnia 2017 r.) znajduje się w Parlamencie. Miałyby ona wprowadzić integrację procesu oceny oddziaływania na środowisko do postępowań o wydanie pozwolenia według ustawy budowlanej. Niestety, w proponowanej nowelizacji rządowej przyjęto zawężenie zakresu przedsięwzięć, które miałyby być dalej oceniane w procesie EIA, włączając także oceny naturowe. Dalej przyjęto ograniczenie możliwości dotkniętej społeczności uczestnictwa w tym procesach, w tym wyłączenie uczestnictwa w nawiązującym postępowaniach o wydanie pozwoleń.

## Czeska nauka prawa w dziedzinie oceny oddziaływania na środowisko

Jeśli chodzi o rozwój czeskiej nauki w dziedzinie oceny oddziaływania na środowisko, możemy go podzielić na dwa okresy. Okres pierwszy, dotyczący zbadania i krytycznej analizy regulacji prawnych i judykatury w zakresie standardowej oceny oddziaływania na środowisko, obejmuje lata 1992–2015. W okresie tym czeska nauka prawa zajmowała się regulacją prawną oceny oddziaływania na środowisko, którą przedstawiały ustawa o środowisku, a także obie ustawy z lat 1992 i 2001 o ocenach. Poszczególni autorzy zajmowali się jednak tylko tematami z dziedziny standardowych ocen, głównie w formie specjalistycznych artykułów publikowanych w periodykach, zwłaszcza w „Českém právu životního prostředí”. Pierwszy taki artykuł o ocenach oddziaływania został opublikowany w nr 2 z 2001 roku<sup>17</sup>. Jeśli chodzi o komentarze, to przez dłuższy czas osamotnionym pozostawał komentarz do ustawy o środowisku, w którym Jan Mareček bardzo zwięźle komentował przepisy § 20–26 odnoszące się do ocen oddziaływania na środowisko<sup>18</sup>. Do ustawy o oce-

15 Zákon č. 256/2016 Sb.

16 Na przykład: M. Franková, *Malé zamyšlení nad „rychlou novelou” zákona o posuzování vlivů na životní prostředí* albo V. Vomáčka, L. Bahýľová, *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby (k novele zákona č. 256/2016 Sb.)*, oba artykuły zamieszczone w ČPŽP 2016, č. 3 (41).

17 I. Jančářová, *Pokrok v proceduře EIA?*, ČPŽP 2001, č. 2 (2), s. 6–14.

18 P. Dvořák, J. Bily, J. Mareček, *Zákony o životním prostředí (komentar)*, Praha 1992. Chodziło o komentarze do ustawy o środowisku, a także do obowiązujących wtedy ustaw z 1991 r. o ochronie powietrza oraz o odpadach.

nach z 1992 roku nigdy nie opublikowano żadnego komentarza. Pierwszy komentarz do regulacji prawnej oceny oddziaływania na środowisku, który ze względu na treść można uznać za rzeczywiste dzieło monograficzne, opracował dopiero w 2005 roku na gruncie nowej wówczas ustawy z 2001 roku Libor Dvořák<sup>19</sup>. Ocenom oddziaływania na środowisko poświęciły po roku 2000 swą uwagę kolektywy autorskie z wydziałów prawa praskiego i brneńskiego w formie rozdziałów monografii o systemie prawa środowiska, na poziomie podręczników szkół wyższych<sup>20</sup>.

Drugi etap przedstawiają publikacje od roku 2015 związane z nowelizacją ustawy o ocenach z 2001 roku, przeprowadzoną w tymże roku. W krótkim czasie wyszły dwa komentarze autorstwa Lenki Bahýľovej, Tomaša Kocourka i Vojtěcha Vomačky<sup>21</sup> oraz Libora Dvořáka<sup>22</sup>.

W roku 2016 wyszła też zbiorowa monografia pod redakcją Vojtěcha Vomačky i Dominika Židka<sup>23</sup>. Kolektyw autorski złożony jest z doświadczonych specjalistów ze sfery akademickiej (przedstawiciele wydziałów prawa Pragi, Brna, Ołomuńca), jak i z przedstawicieli Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej, Najwyższego Sądu Administracyjnego, Instytutu Państwa i Prawa Akademii Nauk Republiki Czeskiej, Kancelarii Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Uniwersytetu Tomaša Bati w Zlinie. Ze strony słowackiej uczestniczyli autorzy specjalizujący się w tej problematyce z uniwersytetów w Trnawie i Bratysławie<sup>24</sup>. Ta zbiorowa monografia naukowa w pierwszej części ukierunkowana jest na wspomnianą nowelizację z 2015 roku. W dalszych częściach autorzy skoncentrowali się na aspektach prawa międzynarodowego i unijnego w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko, następnie – na regulacji prawnej ocen oddziaływania w poszczególnych dziedzinach, jakimi są rolnictwo, energetyka, ochrona zdrowia publicznego czy górnictwo. Na końcu zajęli się pozycją gmin, dotkniętych organów administracji i społeczeństwa w procesie oceny oddziaływania na środowisko.

Jeśli chodzi o naukową literaturę prawniczą o naturowej ocenie oddziaływań, tj. ocenie oddziaływań na obszary systemu Natura 2000, to trzeba wskazać, że regulacja prawna została wprowadzona do czeskiego porządku prawnego dopie-

19 L. Dvořák, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, Praha 2005.

20 Na przykład M. Damohorský a kolektiv, *Pravo životního prostředí*, 1. vydání, Praha 2003, a potem w drugim wydaniu z 2007 r. i w trzecim z 2010 r. oraz M. Pekárek a kolektiv, *Pravo životního prostředí*, 1. díl, 2. vydání, Brno 2009.

21 L. Bahýľová, T. Kocourek, V. Vomačka, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2015.

22 L. Dvořák, *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*, Praha 2015.

23 V. Vomačka, D. Židek a kolektiv, *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, Brno 2016.

24 Recenzja została opublikowana w ČPŽP 2016, č. 4 (42), s. 93–95.

ro 28 kwietnia 2004 roku transpozycją dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Poszczególni autorzy zajmowali się cząstkowymi aspektami ponownie w periodykach, zwłaszcza w czasopiśmie „České právo životního prostředí”<sup>25</sup>. Problematyka ocen naturowych została omówiona w pierwszej całościowej prawniczej monografii naukowej z dziedziny ochrony przyrody, zatytułowanej *Wprowadzenie do regulacji prawnej ochrony przyrody i troski o rozmanitost biologickou*<sup>26</sup>. Jeśli chodzi o komentarze do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, która od 2004 roku reguluje także naturową ocenę oddziaływań, na uwagę zasługują trzy. W latach 2005 i 2007 zespół autorów z Ministerstwa Środowiska opublikował dwa wydania komentarza, w którym po raz pierwszy skomentowano także § 45h i § 45i ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu<sup>27</sup>. Do niego nawiązywały dwa wydania komentarza Jany Prchalovej z lat 2006 i 2010<sup>28</sup>. W roku 2016 opublikowałem swój komentarz do ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu<sup>29</sup>, w którym – w sposób dotychczas najobszerniejszy – zająłem się problematyką ocen naturowych. Komentarz ten, w odróżnieniu od poprzednich, zawiera także szerokie przedstawienie judykatury sądów czeskich oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Na wzmiankę zasługuje także to, że artykuł o ocenach naturowych opublikowałem również w polskim czasopiśmie<sup>30</sup>.

## Na zakończenie

Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko odgrywa w czeskim porządku prawnym w systemie prawa środowiska rolę kluczową, zwłaszcza z punktu widzenia zasady prewencji. Mimo że została wprowadzona dopiero w 1992 roku, szybko zyskała – mimo wielu zmian – respekt i ustaloną pozycję w dziedzinie prawa publicznego. Stopniowo, także pod wpływem wymagań europejskiego prawa unijnego, była wielokrotnie nowelizowana, a naturowa ocena została wprowadzona w Repu-

25 V. Stejskal, *Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody*, ČPŽP 2004, č. 4, s. 96–102.

26 Tenže, *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha 2006.

27 L. Miko, H. Borovičková a kolektiv, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 1. vydání Praha 2005, 2. vydání Praha 2007.

28 J. Prchalová, *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 z komentářem a prováděcími předpisy*, 1. vydání Praha 2006, 2. vydání Praha 2010.

29 V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016.

30 Tenže, *Regulacja prawna ochrony przyrody w Republice Czeskiej z punktu widzenia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2003, nr 1 (31), s. 19–28.

blicie Czeskiej dopiero w roku 2004. Niestety, jesteśmy obecnie świadkami pewnej degradacji jej znaczenia w dziedzinie budownictwa i procesach prowadzących do wydawania pozwoleń, kiedy pojawia się tendencja do zintegrowania procesów oceny oddziaływania (standardowych i naturalnych) z postępowaniami w sprawach pozwoleń według prawa budowlanego. Na początku kwietnia 2017 roku kontrowersyjną nowelę przyjęła Izba Poselska Parlamentu Republiki Czeskiej. W praktyce, od roku 2017, dojdzie między innymi do zawężenia zakresu projektów budowlanych i działań, które można poddać ocenie oddziaływania w procesie EIA oraz do ograniczenia możliwości społeczeństwa do wyrażania kwalifikowanego stanowiska wobec tych procesów.

Czeska nauka prawa zajmuje się systematycznie ocenami oddziaływania – czy to standardowymi, czy naturalnymi, dopiero od początku XXI wieku. W ostatnich latach wszakże wzrasta liczba artykułów naukowych, komentarzy i monografii na ten temat, co jest pocieszające i świadczy nie tylko o zainteresowaniu tą problematyką, ale i o znaczeniu tej kluczowej instytucji prawa środowiska. Ze względu na wyżej zasygnalizowany niekorzystny rozwój legislacyjny wydaje się, że zainteresowanie nauki czeskiej tematami standardowej i naturalnej oceny oddziaływania przedsięwzięć i koncepcji EIA/SEA będzie nadal rosło.

**Tytuł oryginału:** *Vývoj právní úpravy standardního a naturalního posuzování vlivů EIA/SEA v České republice. Z jazyka českého přeložil i několika dodatkovými přípisy opatřil Wojciech Radecki.*

## **Development of standard and natural law regulation EIA / SEA impact assessments in the Czech Republic**

### Summary

The legal regulation of the environmental impact assessment (EIA) is the key instrument in the Czech environmental law. In particular, EIA resulted from the Convention on environmental impact assessment in a transboundary context signed in Espoo, Finland, in 1991. The Czech Republic acceded to the convention in 1993. EIA serves as an instrument of ecological policy and prevention regulated by EU directives; these principles and methods were later incorporated in Czech law (since 2004), including the “Natura 2000” impact assessment. Currently, the legal regulation of the EIA is in the Czech Act No.100/2001 Coll., Environmental Impact Assessment Act, as amended, and in the Act No.114/1992 Coll., Nature Conservation and Landscape Protection Act, as amended. This paper deals with the evolution of the EIA in the Czech law, current legal aspects of EIA and the scientific research in the field of Czech environmental law.

*Translated Vojtěch Stejskal*

## Zakaz pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku – rozważania na gruncie regulacji prawa unijnego i polskiego

### Ochrona gatunkowa w dyrektywie siedliskowej i w ustawie o ochronie przyrody

Jednym z najważniejszych aktów prawa unijnego w dziedzinie ochrony przyrody, w tym ochrony gatunkowej, jest dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>1</sup>, zwana również „dyrektywą siedliskową”. Wymaga ona od państw członkowskich przyjęcia środków zmierzających do zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk oraz gatunków zwierząt i roślin ważnych dla Wspólnoty i nakłada na władze krajowe szereg zobowiązań, które mają prowadzić do realizacji tego celu. Dwoma podstawowymi elementami systemu ustanowionego w dyrektywie siedliskowej jest ochrona siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, opierająca się na wyznaczeniu specjalnych obszarów, tj. sieci Natura 2000, oraz ochrona gatunków roślin i zwierząt, tj. ochrona gatunkowa.

Ochrona sieci Natura 2000 nie dotyczy bezpośrednio samych okazów gatunków, lecz terenów ich występowania<sup>2</sup>. Ma ona charakter ograniczony geograficz-

1 Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7.

2 Szerzej na ten temat zob. np. M. Michalak, *Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego formy ochrony przyrody „obszary Natura 2000” jako przejaw europeizacji prawa ochrony środowiska*, w: *Europeizacja*

nie – obejmuje specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO), wyznaczone zgodnie z procedurą wskazaną w dyrektywie siedliskowej oraz obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), ustanowione zgodnie z wymogami przewidzianymi w dyrektywie w sprawie ochrony dzikiego ptactwa zmieniającej dyrektywę 79/409/EWG<sup>3</sup>, zwanej również „dyrektywą ptasią”. Ochrona gatunkowa nie podlega natomiast ograniczeniom geograficznym – obejmuje ona co do zasady całe europejskie terytorium państw członkowskich, do którego stosuje się Traktat. Dotyczy ona bezpośredniego oddziaływania na okazy określonych gatunków, a w przypadku zwierząt także na ich jaja, tereny rozrodu oraz odpoczynku. W ramach tej części systemu ochrony przyrody wyróżnić można z jednej strony zobowiązanie państw do ustanowienia „systemu ścisłej ochrony”, który obejmować ma gatunki wymienione w załączniku IV do dyrektywy siedliskowej, oraz obowiązek przyjęcia instrumentów mających na celu kontrolę eksploatacji gatunków wymienionych w jej załączniku V, tj. gatunków, które nie wymagają ścisłej ochrony i mogą być pozyskiwane i eksploatowane, jednakże operacje te mogą podlegać działaniom w zakresie zarządzania.

Można stwierdzić, że system ścisłej ochrony, który uregulowany został w art. 12 dyrektywy siedliskowej w odniesieniu do zwierząt i w jej art. 13 w odniesieniu do roślin, stanowi trzon i najważniejszą część wprowadzonej nią ochrony gatunkowej. Artykuł 12 wymaga od państw członkowskich przyjęcia szeregu zakazów mających na celu stworzenie takiego systemu dla określonych w załączniku IVa gatunków zwierząt, tzn. gatunków ważnych dla Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony w ich naturalnym zasięgu, tj. zakazów:

- jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących,
- celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji,
- celowego niszczenia lub wybierania jaj,
- pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

Ponadto, w odniesieniu do okazów tych samych gatunków, pozyskanych ze stanu dzikiego, art. 12 w ustępie 2 zobowiązuje państwa do wprowadzenia środków zakazujących:

- przetrzymywania,
- transportu,

---

*prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. E. Wójcicka, B. Przywora, Częstochowa 2016, s. 101 i n.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa zmieniająca dyrektywę 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r., Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7.

- sprzedaży,
- wymiany,
- oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów.

Dyrektywa dopuszcza odstępstwa od wskazanych powyżej zakazów na zasadach określonych w jej art. 16.

Należy tu zaznaczyć, że wiele działań objętych musi być przez państwa członkowskie zakazami wskazanymi w dyrektywie, jeśli przedstawiają one charakter celowy<sup>4</sup>. W sytuacji bowiem chwytania lub zabijania okazów, ich niepokojenia, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji, oraz niszczenia lub wybierania jaj, prawodawca unijny zakaz łączy jedynie z działaniami o takim charakterze. Oznacza to, że w przypadku braku udowodnienia celowości, sprawca owych działań nie będzie ponosił za nie odpowiedzialności. Nie dotyczy to jednak zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku, które objęte muszą zostać zakazem niezależnie od ich celowego charakteru.

Art. 12 został implementowany do polskiego porządku prawnego w art. 52 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody<sup>5</sup> (dalej również jako „ustawa”). Określa on, jakie zakazy mogą być wprowadzone w stosunku do zwierząt objętych ochroną gatunkową. Obecnie przepis ten wykonywany jest rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 roku w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt<sup>6</sup>, który stanowi jednocześnie dopełnienie implementacji prawa unijnego. W rozporządzeniu wskazano m.in. gatunki zwierząt objęte różnymi typami ochrony, w tym ochroną ścisłą, oraz właściwe dla poszczególnych gatunków zakazy i odstępstwa od nich. Podobnie jak w prawie unijnym, niektóre zakazy wskazane w ustawie i rozporządzeniu odnoszą się jedynie do działań o charakterze umyślnym, tj. takich, które z punktu widzenia odpowiedzialności karnej miałyby charakter zawiniony<sup>7</sup>. Należy tu wyjaśnić, że część zakazów przewidzianych w art. 52 stanowi powtórzenie dyspozycji dyrektywy siedliskowej, inne, jak np. zakaz okaleczania czy umyślnego przemieszczania z miejsc regularnego przebywania na inne miejsca, wykraczają poza minimum wskazane w prawie unijnym. O ile rozszerzenie zakresu zakazanych działań skierowanych przeciwko gatunkom chronionym jest dopuszczalne, to za problematyczną należy uznać sytuację odwrotną, tj. taką, w której nie wszystkie zakazy przewidziane w dyrektywie znajdują odzwierciedlenie w prawie krajowym państwa członkowskiego. W odniesieniu do polskich regulacji dotyczyć to może zakazu po-

---

4 Pojęcie „celowy” należy utożsamiać z terminem „umyślny” stosowanym w polskim porządku prawnym.

5 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 60, 132, 1074.

6 Dz.U. z 2016 r., poz. 2183.

7 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2013, s. 348.

garszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku, którego właściwa implementacja budzi pewne wątpliwości.

## Zakres zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku

Jednym z zakazów, do wprowadzenia których zobowiązane są państwa członkowskie na mocy dyrektywy siedliskowej, jest wskazany w jej art. 12 ust. 1 lit. d) zakaz pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku okazów gatunków zwierząt ważnych dla Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony w ich naturalnym zasięgu. Można uznać, że w prawie polskim odpowiada mu zakaz niszczenia siedlisk lub ostoi dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania, ustanowiony w art. 52 ust. 1 pkt 7<sup>8</sup>. Zakaz przewidziany w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy, choć nie dotyczy bezpośrednio okazów gatunków, ma bardzo istotne znaczenie, jako że chroni niezwykle ważne dla nich obszary. Pomimo jednak szczególnej roli, jaką odgrywają wskazane tereny, a co za tym idzie, również przedmiotowy zakaz pojęcia „pogarszania stanu” oraz „niszczenia”, nie zostały zdefiniowane w dyrektywie. Wskazówki dotyczące znaczenia i zakresu omawianego zakazu możemy jednak odnaleźć w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską, tj. Wytycznych w sprawie ścisłej ochrony gatunków zwierząt ważnych dla Wspólnoty<sup>9</sup>.

Niezwykle istotne wyjaśnienia dotyczące zakazu pogarszania stanu lub niszczenia obszarów rozrodu lub odpoczynku zostały wskazane w postępowaniu w sprawie 383/09<sup>10</sup>, dotyczącej niewypełnienia przez Francję zobowiązań wynikających z art. 12 ust. 1 lit. d), przede wszystkim w związku z brakiem przyjęcia przez władze krajowe programu środków umożliwiających ścisłą ochronę chomika europejskiego. Wiele z nich zostało sformułowanych przez adwokata generalnego, który w swojej opinii, dotyczącej omawianej sprawy, odniósł się m.in. do pytania, jakim ludzkim działaniom zapobiec ma przedmiotowy zakaz. Wskazał on, że chodzi tu przede

---

8 Pytanie, czy art. 52 ust. 1 pkt 7 implementuje do polskiego porządku prawnego zakaz pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku, zostanie poddane dokładnej analizie w dalszej części niniejszego artykułu.

9 Wytyczne w sprawie ścisłej ochrony gatunków zwierząt ważnych dla Wspólnoty na mocy dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, luty 2007, [http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf), (dostęp: 28.06.2017).

10 Wyrok TSUE z dnia 9 czerwca 2011 r., C-383/09, Zb. Orz. 2011 I-04869.

wszystkim o takie zachowania, które naruszają lub eliminują ekologiczną funkcjonalność terenów rozrodu lub odpoczynku istniejącej populacji, która to funkcjonalność powinna być rozumiana jako możliwość zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony gatunku. Trwała ekologiczna funkcjonalność zakłada jako przesłankę, że populacje danego gatunku są zdolne do trwałego przeżycia, co oznacza, że ochrona miejsc ich rozrodu lub odpoczynku musi mieć na celu zachowanie lub odtworzenie zdolnych do przeżycia populacji. Adwokat generalny wyjaśnił jednocześnie, że, inaczej niż wskazywała w sprawie KE, na Francji nie spoczywał obowiązek odtworzenia istniejących wcześniej obszarów występowania danego gatunku. Podkreślił on jednak, że wniosek taki związany jest z okolicznościami sprawy i nie ma charakteru uniwersalnego, nie wyklucza bowiem sytuacji, w której na władzach krajowych będzie spoczywało takie zobowiązanie. Może to mieć miejsce w przypadku, gdyby zaniedbania z przeszłości w zakresie ochrony gatunkowej uzasadniały obowiązek ich naprawienia przez państwo członkowskie. Co więcej, wyjaśnił on, że obszary, które nie są, lecz w przyszłości mogą być, wykorzystywane przez gatunki objęte ścisłą ochroną do rozrodu lub odpoczynku, nie muszą być w sposób szczególnie chronione zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej. Adwokat generalny wskazał również, że niezbędna treść działań ochronnych, jakie muszą być podjęte przez państwa członkowskie, zależy od istniejącego stanu ochrony gatunku. W wypadku, gdy jest on dobry, wystarczającym może okazać się wprowadzenie abstrakcyjnych zakazów przewidzianych w art. 12 ust. 1 dyrektywy siedliskowej i monitorowanie stanu gatunku. Z drugiej strony, gdy jest on nieodpowiedni, na władzach krajowych ciążyć będą dalej idące obowiązki, ponieważ w takich okolicznościach przyjęte środki mają przyczynić się do odtworzenia właściwego stanu ochrony. Dodał również, że w przypadku, gdy jest on bardzo zły, konieczne jest wyznaczenie dużej przestrzeni ochrony celem zapobieżenia zniknięciu gatunku. Działania ochronne powinny być jednak, o ile jest to właściwe, w pewnym zakresie zindywidualizowane, tj. indywidualnie skierowane na te okoliczności, które są powodem niewłaściwego stanu ochrony. W omawianym przypadku stan ochrony był tak zły, a populacje przedmiotowego gatunku, tj. chomika europejskiego, tak małe, że mógł on wyginąć w wyniku naturalnych wahań wielkości populacji, w związku z czym celem systemu ochrony, według opinii adwokata generalnego, powinno być wystarczające zwiększenie liczby osobników. W sprawie tej TSUE wskazała, że ochrona miejsc rozrodu lub odpoczynku powinna zapewnić istnienie gatunku na danym obszarze w długim okresie, co w omawianym przypadku w szczególności oznaczało wymóg, aby tereny w otoczeniu nor chomika zagospodarowane były w sposób dla niego korzystny, tj. tak, by umożliwiało to wystarczający wzrost jego populacji. W ocenie Trybunału implikowało to konieczność wprowadzenia zakazu wszystkich

szkodliwych dla tego gatunku sposobów użytkowania przedmiotowych terenów. W rezultacie TSUE uznał, że dopuszczenie do niekorzystnej dla danego gatunku zmiany struktury upraw rolnych, powodującej spadek liczebności jego populacji i brak przyjęcia środków, które byłyby wystarczające, aby skutecznie powstrzymać procesy pogarszania stanu lub niszczenia terenów jego rozrodu lub odpoczynku, stanowiły naruszenie obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy. Należy więc uznać, że – zgodnie z prawem unijnym – ochrona tych obszarów powinna zapewniać istnienie gatunku na danym obszarze w długim okresie. Państwa członkowskie zobowiązane są podjąć środki mające zapobiegać działaniom, które będą naruszały lub eliminowały ekologiczną funkcjonalność terenów rozrodu lub odpoczynku i w rezultacie niekorzystnie wpływały na możliwość zachowania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony danego gatunku.

Innym orzeczeniem, w którym odnaleźć można wyjaśnienia dotyczące znaczenia i zakresu zakazu przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej, jest wyrok w sprawie C-103/00 Komisja przeciwko Grecji<sup>11</sup>, dotyczący ochrony żółwia morskiego. KE wskazywała wówczas, że Grecja nie przyjęła środków niezbędnych dla zapewnienia ochrony obszarów godowych wskazanego gatunku, zwracając w szczególności uwagę na wzmożony ruch turystyczny na tych terenach i w ich pobliżu, obecność parasoli, leżaków oraz budynków, jak również ruch motorowerów, łódek i rowerów wodnych, które to czynniki zakłócały łęgi żółwi, uniemożliwiały składanie jaj i wylęg młodych. W omawianej sprawie TSUE uznał, że użycie motorowerów na plażach zatoki wykorzystywanej przez gatunek do rozrodu, m.in. ze względu na generowany przez nie hałas, oraz obecność rowerów wodnych i małych łodzi w pobliżu tych plaż, stanowiło umyślne niepokojenie w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. b) dyrektywy siedliskowej, a usytuowanie budynków na plażach służących do łęgów zwierząt mogło prowadzić do pogorszenia stanu lub niszczenia tych terenów. W rezultacie umiejscowienie na obszarach rozrodu gatunków objętych ścisłą ochroną budynków, nawet wybudowanych legalnie, można uznać za niezgodne z art. 12 ust. 1 lit. d).

Należy zaznaczyć, że naruszenie omawianego zakazu może przyjmować w praktyce bardzo zróżnicowane formy, a przedstawione powyżej działania uznane za niezgodne z art. 12 ust. 1 lit. d) stanowią jedynie wybrane ich przykłady. W konsekwencji należy uznać również, że wypełnienie przez państwo członkowskie zobowiązania wynikającego z omawianego przepisu może wymagać przyjęcia różnego rodzaju środków w zależności od okoliczności faktycznych. Niezależnie jednak od istnienia różnych potencjalnych form naruszenia przedmiotowego zakazu, na-

---

11 Wyrok TSUE z dnia 30 stycznia 2002 r., C-103/00, Zb. Orz. 2002 I-1147.

leży tu zauważyć, że jego waga została podkreślona przez wyeliminowanie przez unijnego prawodawcę kryterium celowości jako warunku objęcia nim danych zachowań. Wprowadzenie zakazów w odniesieniu do innych działań skierowanych przeciwko gatunkom objętym ścisłą ochroną, a co za tym idzie, odpowiedzialność ich sprawców, uzależniona jest od ich celowego charakteru. Brak owego warunku w przypadku zachowań wskazanych w art. 12 ust. 1 lit. d) odróżnia je od innych działań objętych zakazami przewidzianymi w dyrektywie siedliskowej. Owo zróżnicowanie wynika z uznania konieczności zapewnienia szczególnie silnej ochrony terenom rozrodu i odpoczynku, jako mającym zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zachowania populacji gatunków na właściwym poziomie. Brak takiego wymogu został podkreślony przez TSUE m.in. w sprawie C-98/03 Komisja przeciwko Niemcom<sup>12</sup>, w której wskazał on, że działaniami, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy, są także działania niezamierzone. Trybunał podkreślił również, że „ze względu na znaczenie celu ochrony różnorodności biologicznej, do którego realizacji zmierza dyrektywa, nie jest w żadnym wypadku nieproporcjonalne, że zakaz przewidziany w art. 12 ust. 1 lit. d) nie jest ograniczony do działań zamierzonych”<sup>13</sup>. W rezultacie należy uznać, że w przypadku, gdyby przepisy prawa krajowego ograniczały zakaz jedynie do działań umyślnych, byłyby one niezgodne z prawem unijnym<sup>14</sup>. Co więcej, zgodnie z wytycznymi Komisji, brak kryterium umyślności prowadzić powinien do zwiększenia wagi działań prewencyjnych podejmowanych przez państwa członkowskie. Uniezależnienie zakazu wskazanych działań od ich celowości powoduje konieczność przewidzenia przez odpowiednie organy krajowe niebezpieczeństw mogących grozić obszarom rozrodu lub odpoczynku ze strony człowieka i przyjęcia środków mających zapewnić, że podmioty, które mogą, celowo lub nie, dopuścić się działań powodujących niszczenie lub pogorszenie ich stanu, były świadome obowiązyjących zakazów<sup>15</sup>. Należy tu jednak wyjaśnić, że nie każde pogarszanie stanu obszarów rozrodu lub odpoczynku będzie bezpośrednim wynikiem działalności człowieka, możemy mieć bowiem do czynienia z sytuacją, gdy będzie ono konsekwencją procesów naturalnych czy też wywołane zdarzeniami niedającymi się przewidzieć<sup>16</sup>. Jak wskazuje Komisja Europejska w swoich wytycznych, w takich przypadkach, o ile nie podjęto działań mających na celu spowodowanie pogorszenia się stanu lub zniszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku,

---

<sup>12</sup> Wyrok TSUE z dnia 10 stycznia 2006 r., C-98/03, Zb. Orz. 2006, s. I-53.

<sup>13</sup> Tamże, pkt 55.

<sup>14</sup> W ten sposób również np. w wyroku TSUE z dnia 11 stycznia 2007 r., C-183/05, Zb. Orz., 2007, s. I-137.

<sup>15</sup> Wytyczne w sprawie ścisłej ochrony..., s. 40.

<sup>16</sup> Tamże, s. 44.

lecz nastąpiło ono z przyczyn naturalnych, omawiany przepis dyrektywy nie będzie mieć zastosowania.

Wskazane powyżej wyjaśnienia oraz przykłady realizacji wymogu wskazanego w art. 12 ust. 1 lit. d) nie ukazują kompletnego zakresu jego zastosowania. Ponieważ pojęcia pogarszania stanu i niszczenia obszarów rozrodu lub odpoczynku nie zostały w sposób wyraźny i jednoznaczny zdefiniowane, możliwe jest sformułowanie również innych wytycznych dotyczących interpretacji i praktycznego stosowania wskazanego przepisu w konkretnych okolicznościach. Wydaje się, że zaistnienie pogarszania stanu lub niszczenia wskazanych obszarów powinno być każdorazowo oceniane indywidualnie przy uwzględnieniu faktycznych okoliczności podjęcia danych działań, a środki przyjmowane w celu realizacji obowiązku przewidzianego w omawianym przepisie – dostosowane do konkretnych sytuacji i wymogów związanych zarówno ze stanem populacji danego gatunku, jak i niebezpieczeństwami mu grożącymi oraz innymi uwarunkowaniami przyrodniczymi. Indywidualna ocena poszczególnych przypadków musi jednak zawsze uwzględniać cel regulacji dyrektywy, jakim jest utrzymanie trwałej ekologicznej funkcjonalności terenów rozrodu lub odpoczynku gatunków objętych ścisłą ochroną i prowadzić do jego realizacji.

### Implementacja zakazu pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku do polskiego porządku prawnego

Jak zostało wskazane wcześniej, za odpowiadający artykułowi 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy siedliskowej w polskim systemie prawnym należy uznać art. 52 ust. 1 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową może być wprowadzony zakaz niszczenia siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania<sup>17</sup>. Należy tu zauważyć, że polski prawodawca objął ochroną szerszą grupę terenów niż wskazane w prawie UE. O ile bowiem regulacje unijne wymagają wprowadzenia zakazu wskazanego w art. 12 ust. 1 lit. d)

---

<sup>17</sup> Wskazany przepis wykonywany jest w § 6 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. z 2016 r., poz. 2183), który również wskazuje, że w stosunku do dziko występujących zwierząt, należących do gatunków objętych ochroną ścisłą oraz częściową, zakazane jest niszczenie siedlisk lub ostoi, będących ich obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji lub żerowania.

w odniesieniu do obszarów rozrodu lub odpoczynku, to przepisy polskie rozszerzają zakres terytorialny jego zastosowania także na obszary wychowu młodych, migracji lub żerowania. Rozwiązanie takie, choć odmienne od przewidzianego w dyrektywie, można uznać za zgodne z prawem UE. Jak wskazuje bowiem art. 193 TFUE, środki przyjęte na podstawie art. 192 TFUE (a na tej podstawie – ówczesnie był to art. 130s – została przyjęta dyrektywa siedliskowa) nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych, pod warunkiem, że środki te są zgodne z traktatami i notyfikowane Komisji. Z drugiej jednak strony literalne brzmienie polskich przepisów ogranicza zakres przedmiotowy zakazu w stosunku do zakresu przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy wskazując wyraźnie zakazane jedynie niszczenie tych obszarów. Takie sformułowanie przepisów krajowych budzić może wątpliwości z punktu widzenia zgodności z prawem unijnym, dyrektywa siedliskowa nakładając obowiązek wprowadzenia zakazu niszczenia i pogarszania stanu nie pozostawia bowiem w tym zakresie państwu możliwości wprowadzenia zakazu w odniesieniu tylko do jednego z tych działań. Powstaje więc pytanie, czy ograniczenie zakazu w taki sposób, jak zostało to dokonane w art. 52 ust. 1, nie powoduje, że nie zapewnia on pełnej implementacji art. 12 dyrektywy.

Posługując się wykładnią językową w procesie ustalania znaczenia omawianych przepisów, dojść można do wniosku, że regulacje polskie nie spełniają wymogów prawa unijnego. Jedne z podstawowych dyrektyw interpretacyjnych tejże wykładni nakazują, aby zwroty o identycznym brzmieniu występujące w obrębie jednego aktu rozumieć jednakowo, chyba że z aktu wynika co innego, a także, aby zwrotów czy terminów brzmiących różnie nie interpretować jednolicie, lecz odmiennie (zakaz wykładni synonimicznej). Zastosowanie wykładni językowej, w szczególności zakazu wykładni synonimicznej, powodować będzie, że należy uznać, że użycie przez prawodawcę unijnego sformułowania „pogarszania stanu lub niszczenia” wskazuje, że terminy te oznaczają odmiennie zachowania i że zakazaniem powinno być każde z nich. W przypadku oparcia się o literalne brzmienie treści dyrektywy przepisy prawa polskiego wydają się w rezultacie nie dokonywać pełnej implementacji jej art. 12. Należy jednak podkreślić, że w UE, przede wszystkim ze względu na występowanie wielu języków w obrębie jednego systemu prawnego i możliwe różnice w poszczególnych wersjach językowych unijnych aktów prawnych, niezwykle istotne znaczenie przedstawia nie tylko sama wykładnia literalna, ale również ce-

lowościowa<sup>18</sup>. Jak wskazuje Tomasz Koncewicz, jest ona „znakiem rozpoznawczym nie tylko Trybunału, ale i prawa unijnego”<sup>19</sup>, a jej szczególna rola w tym systemie może powodować, że unijne podejście do metod interpretacji może różnić się od krajowego<sup>20</sup>. Wykładnia ta wymaga, aby przy ustalaniu znaczenia interpretowanej normy prawnej uwzględniać przede wszystkim cel, w jakim została ona stworzona i funkcję, jaką ma spełniać. Zastosowanie zasad wykładni celowościowej może w rezultacie prowadzić do innych wyników procesu ustalania znaczenia danej normy niż w przypadku użycia dyrektyw wykładni językowej. Teoretycznie więc możliwym wydaje się, aby w systemie unijnym dopuszczalna była interpretacja art. 12 ust. 1 lit. d) pozwalająca, przynajmniej w niektórych przypadkach, na utożsamianie pojęć „pogarszania stanu” i „niszczenia” obszarów rozrodu lub odpoczynku i łączenie ich z tymi samymi zachowaniami. Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, transpozycja dyrektyw nie wymaga koniecznie, aby ich treść została dosłownie przejęta przez konkretne, wyraźne przepisy krajowe. W niektórych przypadkach, pod warunkiem, że zapewni to rzeczywiście pełne stosowanie dyrektyw w sposób odpowiednio jasny i precyzyjny, wystarczające może być stworzenie przez państwo członkowskie właściwych ogólnych ram prawnych<sup>21</sup>. W rezultacie można uznać, że brak wprowadzenia do krajowego porządku prawnego przepisów stanowiących dokładne powtórzenie regulacji dyrektywy nie przesądza o braku czy jej niewłaściwej implementacji.

Dopiero uwzględniając powyższe wnioski należy ocenić, czy sformułowanie art. 52 ust. 1 pkt 7 ustawy jest wystarczające – czy pozwala na realizację celów dyrektywy siedliskowej i czy mimo różnicy w literalnym brzmieniu przedmiotowych przepisów, tj. mimo niewprowadzenia w polskich przepisach wyraźnego zakazu „pogarszania stanu” obszarów rozrodu lub odpoczynku, można uznać, że art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy został w sposób prawidłowy implementowany do polskiego porządku prawnego. Odpowiedzi należy szukać przede wszystkim w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz wytycznych Komisji Europejskiej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że jeśli chodzi o rozumienie „pogarszania stanu”, to, jak zostało zasygnalizowane wcześniej, dyrektywa nie definiuje tego pojęcia. Komisja Europejska wskazała jednak w swoich wytycznych, że w kontek-

<sup>18</sup> W ocenie T. Tridimasa, „prawo to jest przepełnione podejściem celowym”, *The Court of Justice and Judicial Activism*, „European Law Review” 1996, nr 21, s. 203, za T. Koncewicz, *Jak interpretować prawo europejskie?*, „Palestra” 2014, nr 5–6, s. 218.

<sup>19</sup> T. Koncewicz, *Jak interpretować...*, s. 218.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> W ten sposób np. w wyroku TSUE z dnia 8 lipca 1987 r., 247/85, Zb. Orz. 1987, s. 3029 czy też wyrok TSUE z dnia 20 października 2005 r., C-6/04, Zb. Orz. 2005, s. I-9017.

ście art. 12 przez termin ten należy rozumieć „fizyczną degradację, mającą wpływ na siedlisko, teren rozrodu lub odpoczynku”<sup>22</sup>. Przyczyny pogarszania się stanu środowiska mogą znajdować się zarówno w obrębie tych terenów, jak również poza nimi, nawet w znacznej odległości<sup>23</sup>. Co niezwykle istotne, zgodnie ze stanowiskiem KE, inaczej niż w przypadku niszczenia, pogarszanie stanu może następować powoli, stopniowo ograniczając funkcjonalność terenu – nie musi prowadzić do natychmiastowej jej utraty przez dany obszar. Możliwe jest więc stwierdzenie pogorszenia stanu przez dane działania także, gdy będą one niekorzystnie wpływać na funkcjonalność terenu pod względem jakościowym lub ilościowym, prowadząc do jej utraty dopiero w dłuższej perspektywie czasu<sup>24</sup>. Oznacza to, że zakwalifikowanie danych działań jako pogarszanie stanu określonego terenu nie będzie oznaczać, że stanowią one jednocześnie jego niszczenie.

Co więcej, należy tu wyjaśnić, że choć, jak zostało wcześniej wskazane, co do zasady transpozycja dyrektyw niekoniecznie wymaga wprowadzenia zawartych w nich regulacji za pomocą takich samych sformułowań do konkretnych przepisów prawa, to nie oznacza to dowolności państw członkowskich w tym zakresie. Z samej natury dyrektyw wynika bowiem, że ich transpozycja musi zapewniać realizację ustanowionych w nich celów, a zgodnie z orzecznictwem Trybunału musi być również na tyle precyzyjna, aby nie było konieczne sięganie do treści samej dyrektywy przy stosowaniu odnośnych aktów prawa krajowego, jednostka zaś mogła wiedzieć, jakie ma prawa i obowiązki<sup>25</sup>.

Należy tu również podkreślić, że w dziedzinie ochrony gatunkowej obowiązki nałożone na państwa członkowskie w procesie implementacji wydają się być szczególnej natury, co wynika z wymogów sformułowanych w tym zakresie przez TSUE. W cytowanej wyżej sprawie C-98/03 Komisja przeciwko Niemcom, dotyczącej wykluczenia w prawie krajowym niezamierzonych sposobów niepokojenia zwierząt chronionych z zakresu zastosowania przepisów o ochronie gatunkowej, Trybunał wskazał, że w sytuacji, gdy zarządzanie wspólnym dziedzictwem jest powierzone państwom członkowskim na ich własnych terytoriach, a tak jest w przypadku re-

22 Wytyczne w sprawie ścisłej ochrony..., s. 46.

23 Tamże.

24 Tamże.

25 Wyrok TSUE z dnia 13 września 2001 r., C-417/99, Zb. Orz. 2001, s. I-06015. Ponadto z orzecznictwa TSUE można wyciągnąć wnioski, że dokonując transpozycji dyrektyw, władze krajowe w celu zapewnienia spójności w ich interpretacji i stosowaniu muszą przestrzegać znaczenia stosowanych w nich terminów i koncepcji (por. wyrok TSUE z dnia 28 marca 1990 r., C-206 i 207/88, Zb. Orz. 1990, s. I-1461), a środki wprowadzane przez państwa członkowskie w celu implementacji dyrektyw powinny gwarantować pełne ich wykonanie bez zmiany terminów w nich stosowanych czy selektywnego stosowania ich przepisów (por. wyrok TSUE z dnia 13 lutego 2003 r., C-75/01, Zb. Orz. 2003, s. I-1585).

alizacji postanowień dyrektywy siedliskowej w zakresie ochrony gatunkowej, dokładność transpozycji nabiera szczególnego znaczenia. Podkreślił, że w takich okolicznościach władze krajowe są w sposób szczególny zobowiązane do zapewnienia, aby przepisy implementujące postanowienia dyrektywy były jasne i precyzyjne. W związku z niespełnieniem tego wymogu przepisy niemieckie zostały uznane za niezgodne z prawem unijnym. Choć kwestionowane w sprawie regulacje krajowe różniły się od analizowanego przepisu prawa polskiego, to również dotyczyły nieprzeniesienia do porządku krajowego zakazu przewidzianego w dyrektywie siedliskowej w sposób precyzyjny i w pełnym zakresie, w związku z czym wydaje się, że możliwą jest analogiczna do oceny regulacji będących przedmiotem postępowania w omawianej sprawie ocena przepisów prawa polskiego.

W orzecznictwie Trybunału problem odmienny niż w dyrektywie sformułowania w regulacjach krajowych zakazu przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. d) stanowił przedmiot postępowania w sprawie C-6/04 Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii<sup>26</sup>. Zarzut postawiony wówczas władzom krajowym dotyczył użycia, w zakresie transpozycji wskazanego przepisu, czasownika „szkodzić” (*to damage*) zamiast terminu „pogarszanie” (*deterioration*). Komisja Europejska podnosiła, że „ograniczając się do uznania, iż naruszenie stanowią jedynie akty skutkujące szkodą (...), nie zakazując w ogólności pogorszenia tych terenów, środki transponujące dyrektywę siedliskową wprowadzają warunek związany z intencjonalnym charakterem aktu wywierającego szkodliwy skutek, co nie jest przewidziane w art. 12 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy”. Co istotne, wskazywała również, że przedmiotowe regulacje chronią tereny rozrodu lub odpoczynku jedynie przed działaniami mającymi na nie bezpośredni wpływ, nie uwzględniając naruszeń pośrednich. Trybunał odrzucił skargę Komisji, co wynikało jednak nie ze stwierdzenia prawidłowości wskazanego sposobu implementacji dyrektywy, lecz z braku przedstawienia przez KE wystarczających dowodów w celu wykazania zaistnienia uchybienia ze strony Wielkiej Brytanii. Można podejrzewać, że w przypadku przedłożenia odpowiednich dowodów orzeczenie TSUE mogłoby być odmienne.

W późniejszym orzecznictwie, m.in. w sprawie C-504/14 KE przeciwko Grecji<sup>27</sup>, dotyczącej niepodjęcia koniecznych działań w celu ustanowienia i stosowania skutecznego systemu ściślej ochrony żółwia morskiego, mającego zapewnić eliminację zachowań, które mogłyby doprowadzić do pogorszenia stanu siedlisk lub zniszczenia terenów lęgowych tego gatunku, Trybunał doprecyzował stanowisko przyjęte w cytowanej wyżej sprawie C-98/03 Komisja przeciwko Niemcom. Wskazał on, że

---

<sup>26</sup> Wyrok TSUE z dnia 20 października 2005 r., C-6/04, Zb. Orz. 2005, s. I-9017.

<sup>27</sup> Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 2016 r., C-504/14, Zb. Orz. 2016, s. 847.

na mocy art. 12 ust. 1 lit. d) państwa członkowskie zobowiązane są do ustanowienia kompletnych ram legislacyjnych, ale także do podjęcia konkretnych i szczególnych działań w zakresie ochrony obszarów rozrodu lub odpoczynku, a system składający się z niepełnego zestawu pojedynczych środków, który nie ma na celu uniknięcia w konkretny sposób wszelkich działań, które mogłyby prowadzić do pogorszenia stanu lub niszczenia tych terenów, nie może zostać uznany za wypełniający zobowiązanie wynikające z omawianego przepisu. Na państwach członkowskich spoczywa więc z jednej strony obowiązek wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych mających zapewnić, że pogarszanie stanu lub niszczenie wskazanych terenów nie będzie miało miejsca, z drugiej natomiast, podjęcia spójnych i wzajemnie powiązanych działań o charakterze prewencyjnym<sup>28</sup>. Co więcej, w ocenie Trybunału także sam fakt, że populacja danego gatunku jest stabilna, nie podważa automatycznie ustaleń dotyczących niekompletnego charakteru obowiązujących w tym zakresie przepisów krajowych.

Biorąc pod uwagę powyższe wytyczne i wnioski należy uznać, że choć implementacja dyrektyw nie wymaga przyjmowania regulacji brzmiących identycznie jak ich zapisy, to w przypadku omawianych przepisów konieczne jest zachowanie wyjątkowej dokładności i zapewnienie, aby wszystkie wymogi wynikające z dyrektywy siedliskowej w zakresie ochrony gatunkowej w sposób wyraźny i precyzyjny zostały zrealizowane w krajowym systemie prawnym, zarówno poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów w aktach prawa powszechnie obowiązującego, jak również przez podjęcie przez właściwe organy praktycznych działań, które zapewnią realizację celu wyznaczonego w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy.

## Podsumowanie

Wobec przedstawionych wyżej wskazówek i wymagań, wynikających wprost z dyrektywy siedliskowej, jak również sformułowanych przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, trudne wydaje się być uznanie, że polski system prawny zapewnia pełną realizację jej art. 12 ust. 1 lit. d). Choć właściwa implementacja dyrektyw nie wymaga przyjmowania przez państwa członkowskie przepisów brzmiących identycznie jak ich regulacje, co zostało potwierdzone w przytoczonych wyżej wyrokach TSUE, to z natury dyrektyw oraz orzecznictwa Trybunału wynika, że ich transpozycja musi zapewniać realizację założeń przez

---

<sup>28</sup> W ten sposób również w wyroku TSUE z dnia 15 marca 2012 r., C340/10, Zb. Orz. 2012, s. 143 czy w wyroku TSUE z dnia 11 stycznia 2007 r., C-183/05, s. I-137.

nie celów i być na tyle precyzyjna, aby nie było konieczne sięganie do treści samych dyrektyw przy stosowaniu odnośnych aktów prawa krajowego. Co więcej, w przypadku systemu ochrony gatunkowej, reguły dotyczące implementacji przedstawiają szczególny charakter. Trybunał sformułował bowiem w tym zakresie restrykcyjne wymagania związane przede wszystkim z faktem, że w przypadku ochrony gatunkowej państwom członkowskim w ramach ich własnych terytoriów zostało powierzone zarządzanie wspólnym dziedzictwem całej Unii Europejskiej. Wprowadzając środki wymagane prawem unijnym, regulują one i zarządzają bowiem jednocześnie dziedzictwem innych państw członkowskich. W zakresie ochrony gatunkowej na władzach krajowych spoczywa więc obowiązek wyjątkowo precyzyjnej i dokładnej realizacji przepisów prawa UE. Są one zobowiązane do wprowadzenia regulacji, które zapewnią, że wszystkie wymogi przewidziane w dyrektywie siedliskowej w sposób wyraźny i dokładny zostaną zrealizowane w krajowym systemie prawnym.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej wymagania oraz fakt, że pojęcia „pogarszanie stanu” i „niszczenie” obszarów rozrodu lub odpoczynku nie zawsze oznaczać będzie te same działania, ograniczenie w prawie krajowym zakazu jedynie do niszczenia wskazanych terenów i niewprowadzenie wyraźnego zakazu pogarszania ich stanu może zostać uznane za niezgodne z prawem unijnym<sup>29</sup>. Należy tu również wyjaśnić, że niewystarczającym dla zapewnienia wymaganej zgodności prawa krajowego z dyrektywą siedliskową będzie nawet to, że właściwe organy krajowe interpretują zakaz zawarty w art. 52 ust. 1 pkt 7 w sposób rozszerzający, obejmując nim, obok niszczenia, również pogarszanie stanu obszarów rozrodu lub odpoczynku. Z ugruntowanego orzecznictwa unijnego wynika bowiem, że sama praktyka administracyjna nie może być uznana za wykonanie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich w ramach transpozycji dyrektywy, co wynika z faktu, że może być ona dowolnie zmieniana przez administrację i nie jest odpowiednio znana<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Należy jednak wyjaśnić, że powyższe wnioski dotyczą jedynie obszarów wskazanych w art. 12 ust. 1 lit. d) dyrektywy, tj. rozrodu lub odpoczynku, nie obejmując innych terenów, w tym terenów wychowu młodych, migracji lub żerowania, objętych w prawie polskim, obok obszarów rozrodu lub odpoczynku, zakazem niszczenia.

<sup>30</sup> W ten sposób np. w wyroku zob. wyroki TSUE z dnia 2 grudnia 1986 r., 239/85, Zb. Orz. 1986, s. 3645; z dnia 13 marca 1997 r., C197/96, Zb. Orz. 1997, s. I-1489; z dnia 7 marca 2002 r., C145/99, Zb. Orz. 2002, s. I-2235; z dnia 10 marca 2005 r., C33/03, Zb. Orz. 2005, s. I-1865.

## **Prohibition of deterioration or destruction of breeding sites or resting places – reflections on the EU and Polish law**

### Summary

The Habitats Directive obliges Member States to undertake different measures in order to maintain or restore, at favorable conservation status, natural habitats and species of wild fauna and flora of Community interest. It requires, inter alia, introduction into the national legal systems of specific prohibitions concerning animal species in need of strict protection. As far as implementation of Habitats Directive by Poland is concerned, some doubts may relate to the prohibition of deterioration or destruction of breeding sites or resting places. They result from the fact that Polish regulations prohibit literally only destruction of such areas and not their deterioration. As a result, a question arises as to whether, in spite of a lack of regulations prohibiting such actions, Polish legal system can be considered as assuring sufficient protection of animal species of Community interest required by the Habitats Directive.

*Translated by Magda Michalak*



## Obowiązki aptek w zakresie postępowania z odpadami

### Wprowadzenie

Normatywna kwalifikacja aptek jako placówek ochrony zdrowia publicznego świadczy przede wszystkim o przyznaniu im przez ustawodawcę szczególnej roli w systemie ochrony zdrowia. Szczególność ta jest konsekwencją uznania apteki za zinstytucjonalizowaną formę realizacji przez państwo programu zapewnienia ogółowi członków społeczeństwa dostępu do określonych usług farmaceutycznych<sup>1</sup>, w szczególności polegających na wydawaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych, sporządzaniu produktów leczniczych czy też udzielaniu informacji o produktach leczniczych i wyrobach medycznych. Jak zauważa się w literaturze, kwalifikacja apteki jako placówki ochrony zdrowia publicznego pociąga za sobą konieczność takiego jej funkcjonowania, ażeby zapewniona została realizacja interesu pacjentów, klientów apteki<sup>2</sup>. Ochrona tego interesu powinna sprowadzać się m.in. do wydawania pacjentowi bezpiecznego, tj. odpowiedniej jakości, produktu leczniczego czy też udzielenia informacji o leku, w tym o jego stosowaniu, uwzględniając również kwestie związane z racjonalnym, oszczędnym korzystaniem z tego typu produktów. Status apteki jako placówki zdrowia publicznego może nie tylko wpływać na sposób i zakres realizacji usług farmaceutycznych, ale także implikować

1 Por. M. Ożóg, *System handlu produktem leczniczym i produktami pokrewnymi. Problematyka prawna*, Warszawa 2010, s. 350.

2 Zob. R. Stankiewicz, *Obrót produktem leczniczym*, w: *Institucje rynku farmaceutycznego*, red. R. Stankiewicz, Warszawa 2016, s. 361.

konieczność podejmowania innych działań istotnych z punktu widzenia realizacji nie tylko interesu jednostkowego pacjenta, ale interesu postrzeganego w wymiarze szerszym – społeczeństwa, czy generalnie ludzkości. Chodzi w szczególności o rolę apteki w systemie gospodarki odpadami, w tym – ze względu na specyfikę działalności apteki – także odpadami, które mogą stanowić istotne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska naturalnego. Oceny potencjalnego ryzyka, jakie dany lek stanowi dla środowiska naturalnego, dokonuje się już na etapie procedur dopuszczania produktów leczniczych do obrotu. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo farmaceutyczne, wniosek o dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego powinien zawierać w szczególności dane dotyczące ochrony środowiska związane ze zniszczeniem produktu leczniczego, jeżeli jest to niezbędne i wynika z właściwości produktu. Ponadto do wniosku dołącza się informacje dotyczące specjalnych wymagań co do sposobu unieszkodliwiania produktu przeterminowanego, wraz z oceną związanego z produktem leczniczym zagrożenia dla środowiska, oraz opis metod mających na celu ograniczenie tego zagrożenia (art. 10 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy)<sup>3</sup>. Następnie wśród danych farmaceutycznych zawartych w Charakterystyce Produktu Leczniczego wskazuje się informacje o specjalnych środkach ostrożności przy unieszkodliwianiu zużytego produktu leczniczego lub odpadów powstających z produktu leczniczego (art. 11 ust. 1 pkt 6 lit f ww. ustawy).

Rola apteki w systemie gospodarki odpadami może być dwojaka. Apteka może występować zarówno jako podmiot, którego działalność powoduje powstawanie odpadów (jako wytwórca odpadów), a także jako podmiot nimi gospodarujący, w tym m.in. zbierający odpady<sup>4</sup>.

W katalogu odpadów potencjalnie powstających w wyniku działalności apteki, bądź też takich, którymi apteka może gospodarować, w tym je zbierać, na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim odpady „polekowe”. Wśród normatywnych grup odpadów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 roku w sprawie katalogu odpadów<sup>5</sup> nie określono *expressis verbis* kategorii odpadów „polekowych”. Nawiązując jednakże do definicji legalnej pojęcia „odpadów”<sup>6</sup>, określenie „odpady polekowe” można odnosić do każdego leku (produktu leczniczego), którego posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do którego pozbycia się jest obowiązany, w tym zarówno w związku z udzielaniem świadczeń

---

<sup>3</sup> Zob. art. 8 ust. 3 lit. ca i g dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi, Dz.U.U.E.L.2001.311.67 z dnia 28 listopada 2001 r.

<sup>4</sup> Por. art. 3 ust. 1 pkt 2, 3, 32 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 21 ze zm.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1923.

<sup>6</sup> Zob. art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

zdrowotnych, prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny, jak i funkcjonowaniem gospodarstw domowych oraz innych wytwórców generujących odpady podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych, w tym podmiotów prowadzących obrót produktami leczniczymi, tj. aptek. W przypadku tych ostatnich podmiotów (gospodarstw domowych i aptek) „pozbycie się” jest konsekwencją co do zasady upływu terminu ważności produktu leczniczego będącego odpadem. Odpady „polekowe”, w zależności od źródła ich powstawania, można zatem zaliczyć do szerszej grupy „odpadów medycznych”, a więc odpadów powstających „w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny”<sup>7</sup>, a także do grupy „odpadów komunalnych”, a więc odpadów powstających „w gospodarstwach domowych (...) oraz odpadów niezawierających odpadów niebezpiecznych pochodzących od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych (...)”<sup>8</sup>. Odpady „polekowe” powstające w wyniku działalności aptek zaliczać się będą, z wyjątkiem tych będących odpadami niebezpiecznymi, do grupy odpadów komunalnych.

Odwołując się do rodzajów odpadów sklasyfikowanych w normatywnym katalogu odpadów w odniesieniu do odpadów „polekowych” można wskazać zasadniczo dwie rozłączne kategorie: leki cytotoksyczne i cytostatyczne oraz leki inne niż leki cytotoksyczne i cytostatyczne<sup>9</sup>. Podział ten uwzględnia stopień zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. Leki cytotoksyczne i cytostatyczne<sup>10</sup> zakwalifikowano bowiem do kategorii odpadów niebezpiecznych, natomiast pozostałe leki do kategorii odpadów nieposiadających właściwości niebezpiecznych<sup>11</sup>, co tym samym determinuje sposób postępowania z nimi. Podział ten ma szczególne znacze-

7 Zob. tamże, art. 3 ust. 1 pkt 8.

8 Zob. art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

9 Zob. załącznik do Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów.

10 Podział między lekami cytostatycznymi a cytotoksycznymi nie jest ścisły, a same pojęcia używane są zamiennie, choć w literaturze wskazuje się, że lek cytostatyczny to taki, który opóźnia lub wstrzymuje proliferację komórek, natomiast lek cytotoksyczny to lek, który powoduje śmierć komórki. Leki te (określane jako „cytostatyki”, leki przeciwnowotworowe, ang. *Cytotoxic medicinal products*), używane w chemioterapii nowotworów, działają toksycznie na komórki nowotworowe charakteryzujące się szybkimi podziałami i są podstawową metodą terapii nowotworów rozsianych oraz metodą wspomagającą leczenie nowotworów ograniczonych ze współistniejącymi przerzutami – zob. M. Ożóg, *System handlu...*, s. 121, 291, podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 września 2010 r., I OSK 381/10.

11 Szerzej o pojęciu niebezpiecznych odpadów medycznych pisze np. M. Furtak-Niczyporuk, *Proces gospodarowania niebezpiecznymi odpadami medycznymi w świetle obowiązującego prawa*, w: *Prawo w ochronie zdrowia. Doświadczenia i perspektywy rozwoju*, red. M. Szewczak, B. Drop, R. Śmiech, Lublin 2013, s. 79 i nast.

nie w przypadku, gdy odpad „polekowy” pochodzi od innych wytwórców niż gospodarstwo domowe (np. aptek). W odróżnieniu od gospodarstw domowych, gdzie niezależnie, czy powstałe z nich odpady „polekowe” zawierają odpady niebezpieczne, w przypadku innych wytwórców, np. aptek, odpady z nich pochodzące są odpadami komunalnymi, jeśli ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych i nie zawierają odpadów niebezpiecznych<sup>12</sup>. W przypadku odpadów „polekowych” pochodzących z apteki znajduje zarówno zastosowanie zasady gospodarowania odpadami komunalnymi (wobec tych odpadów „polekowych”, które nie są niebezpieczne), jak i zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi (wobec odpadów „polekowych” niebezpiecznych, tj. po lekach cytostatycznych i cytotoksycznych)<sup>13</sup>. Ponadto szczególne zasady postępowania przewidziano wobec produktów leczniczych podrobionych, zepsutych, sfałszowanych lub którym upłynął termin ważności, zawierających w swoim składzie środki odurzające, substancje psychotropowe lub prekursorzy kategorii I<sup>14</sup>.

Poza tymi odpadami „polekowymi”, powstającymi w szczególności po lekach gotowych<sup>15</sup>, w aptekach sporządzających leki recepturowe i leki apteczne<sup>16</sup> występują również inne odpady klasyfikowane jako np. chemikalia, organiczne odpady, nieorganiczne odpady. Ponadto działalność apteki, tak zresztą jak każdego innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, może powodować powstawanie odpadów takich jak np. odpady opakowaniowe, zużyte świetlówki, urządzenia elektryczne i elektroniczne czy też innych odpadów, np. komunalnych (które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych). O ile w odniesieniu do gospodarowania pozostałymi – poza odpadami „polekowymi” – odpadami nie ma potrzeby, by przyznawać aptekom szczególną rolę, to jednak powinny one odgrywać istotne znaczenie w syste-

12 Zob. definicję odpadów komunalnych – art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach.

13 Por. M. Górski, *Zakres przedmiotowy ustawy o odpadach i podstawowe definicje*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 311.

14 Zob. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 27 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami kategorii I, ich mieszaninami oraz produktami leczniczymi, zepsutymi, sfałszowanymi lub którym upłynął termin ważności, zawierającymi w swoim składzie środki odurzające, substancje psychotropowe lub prekursorzy kategorii I, Dz.U. z 2012 r., poz. 236.

15 Zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2211 ze zm.) lekiem gotowym jest produkt leczniczy wprowadzony do obrotu pod określoną nazwą i w określonym opakowaniu.

16 Lekiem aptecznym jest produkt leczniczy sporządzony w aptece zgodnie z recepturą farmakopealną, przeznaczony do wydania w tej aptece (art. 2 pkt 10 ustawy Prawo farmaceutyczne), natomiast lekiem recepturowym jest produkt leczniczy sporządzony w aptece na podstawie recepty lekarskiej, a w przypadku produktu leczniczego weterynaryjnego – na podstawie recepty wystawionej przez lekarza weterynarii (art. 2 pkt 12 ww. ustawy).

mie gospodarowania odpadami „polekowymi”. Z jednej strony bowiem apteka jako placówka ochrony zdrowia publicznego powinna pełnić rolę centrum informacji o lekach, w tym związanych z prawidłowym, również oszczędnym z nich korzystaniem, a z drugiej strony – rolę centrum zbiórki odpadów „polekowych”<sup>17</sup>.

## Apteka w systemie gospodarowania odpadami

Ustawodawca, pomimo iż dostrzega konieczność wydzielenia w ogólnym strumieniu odpadów odpadów „polekowych”, w szczególności ze względu na zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska, jakie mogą one wywoływać, to jednak nie nałożył na podmioty wprowadzające do obrotu lub prowadzące obrót produktami, z których powstają odpady „polekowe” (w tym np. na takie podmioty jak apteki) obowiązków w zakresie organizowania systemu zbierania tych odpadów, analogicznego do chociażby przewidzianego w odniesieniu do zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego<sup>18</sup>. Brak ustawowego obowiązku organizowania w aptece punktu odbioru odpadów „polekowych”, w tym odbierania od konsumentów (pacjentów) tych produktów leczniczych, których jako posiadacz chce się pozbyć, sprawia, że apteki na zasadach fakultatywności stają się częścią systemu gospodarowania „polekowymi” odpadami komunalnymi pochodzącymi z gospodarstw domowych. Jedynie w przypadku odpadów, w tym „polekowych”, które powstają w wyniku działalności samych aptek (tj. niepochodzących ze zbiórek odpadów „polekowych” powstających w gospodarstwach domowych), apteki mają określone przepisami obowiązki w zakresie postępowania z nimi. Zasady postępowania aptek z odpadami „polekowymi” powstającymi w wyniku działalności aptek zależą od kwalifikacji danego odpadu jako „odpadu komunalnego”. W konsekwencji odpady „polekowe” powstające w wyniku działalności aptek, kwalifikowane do kategorii odpadów komunalnych, czyli odpadów po lekach innych niż leki cytotoksyczne i cytostatyczne, podlegają takim samym zasadom gospodarowania, jak inne odpady komunalne w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W obecnie funkcjonującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi (znacząco zmienionym z dniem 1 lipca 2013 r. nowelizacją ustawy o utrzyma-

---

<sup>17</sup> Zob. M. Ożóg, *System handlu...*, s. 290; A. Niquille, O. Bugnon, *Pharmaceuticals and Environment: Role of Community Pharmacies*, w: *Pharmaceuticals in Environment. Sources, Fate, Effects and Risks*, red. K. Kümmerer, Berlin 2008, s. 467 i nast.

<sup>18</sup> Zob. ustawę z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1688 ze zm.

niu czystości i porządku w gminach<sup>19</sup>) apteki w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi mogą uchwałą rady gminy stanowiącą akt prawa miejscowego zostać włączone do gminnego systemu organizowania odbioru odpadów komunalnych. Stosownie bowiem do art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w stosunku do właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, rada gminy jedynie może (nie musi) uchwałą postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych także od nich. W przypadku nieobjęcia takich podmiotów (w tym aptek) gminnym systemem odbierania odpadów (tzw. opłatowym), podmioty te w zakresie postępowania z odpadami komunalnymi podlegają systemowi wolnego wyboru (tzw. umownemu), który zakłada obowiązek zawarcia z legalnie działającym podmiotem upoważnionym do odbioru odpadów umowy o odebranie odpadów, pozostawiając gminie jedynie nadzór nad wykonaniem tego obowiązku<sup>20</sup>. Niezależnie od rodzaju systemu obowiązującego nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (czyli m.in. apteki), ich właściciele są zobligowani do stosowania określonych przepisami zasad postępowania z odpadami komunalnymi. Zasady postępowania z odpadami komunalnymi w obecnie obowiązującym systemie wydają się w pewnym zakresie uwzględniać potrzebę realizacji wywodzącej się początkowo z tzw. aktów programowych, a następnie z przepisów unijnych<sup>21</sup> koncepcji „społeczeństwa recyklingu”, której wdrożenie wymaga przede wszystkim zapewnienia segregacji u źródła oraz zbierania i recyklingu priorytetowych strumieni odpadów<sup>22</sup>. Jednakże system „wydzielania” ze strumieni odpadów komunalnych omawianych odpadów „polekowych” może budzić wątpliwości. Wprawdzie w ramach systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych odpady „polekowe” w postaci przeterminowanych leków podlegają selektywnej zbiórce, ale ustawodawca nie przesądził, iż obligatoryjnie te frakcje odpadów mają zostać objęte gminnym systemem zbierania i odbierania, wskazując jedynie na konieczność ich przyjmowania w tzw. punktach selektywnego zbierania

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.) z dniem 1 lipca 2013 r. została znowelizowana przez ustawę z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897 ze zm.).

<sup>20</sup> Zob. A. Barczak, *Postępowanie z odpadami komunalnymi*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 371–372.

<sup>21</sup> Zob. preambułę (pkt 28) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.U.UE.L.2008.312.3 z dnia 22 listopada 2008 r.

<sup>22</sup> Zob. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami*, w: *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl, Warszawa 2014, s. 608.

odpadów komunalnych (PSZOK)<sup>23</sup>. Art. 3 ust. 2 pkt 6 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymienia „przeterminowane leki” wśród frakcji odpadów komunalnych przyjmowanych przez PSZOK, obok innych, m.in. chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów zielonych oraz odpadów budowlanych i rozbiórkowych stanowiących odpady komunalne. Wprawdzie oparcie systemu selektywnej zbiórki tych odpadów wyłącznie na PSZOK jest z organizacyjnego punktu widzenia dopuszczalne, to – jak wskazuje M. Górski – może być nieefektywne, jako zbyt kłopotliwe dla mieszkańców<sup>24</sup>. Szczegółowe zasady organizacji selektywnego systemu w odniesieniu do odpadów „polekowych” w danej gminie określa, uchwalany przez radę gminy, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, przewidujący 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 m.in. przeterminowane leki<sup>25</sup>. Tym samym ustawodawca nie przesądził o obowiązku gminy zorganizowania odbierania odpadów komunalnych „polekowych” bezpośrednio od właścicieli, jednocześnie takiej organizacji nie wykluczając. Przesądził jedynie o tym, że „przeterminowane leki” wymagają obowiązkowo selektywnego zbierania i odbierania. Natomiast sposób tej zbiórki pozostawiono do uregulowania poprzez samą gminę – czy będzie to zbiórka u źródła, czy poprzez gminne punkty selektywnej zbiórki, czy w jeszcze jakiś inny, indywidualnie ustanowiony w danym miejscu sposób<sup>26</sup>. Apteki w tym systemie mogą odgrywać podwójną rolę – z jednej strony podmiotu prowadzącego selektywną zbiórkę powstających w wyniku jej działalności odpadów komunalnych, takich jak odpady „polekowe”, na zasadach określonych w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, z drugiej strony podmiotu włączonego w system selektywnej zbiórki przeterminowanych leków pochodzących z gospodarstw domowych jako tzw. „inne punkty zbiórki selektywnie zebranych odpadów komunalnych”<sup>27</sup>. W system organizacyjny selektywnej zbiórki jako tzw. „inne punk-

<sup>23</sup> Zob. art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

<sup>24</sup> Zob. M. Górski, *Sposób prowadzenia przez gminę selektywnej zbiórki odpadów komunalnych*, „Odpady i Środowisko” 2015, nr 4 (94), s. 54.

<sup>25</sup> Zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

<sup>26</sup> Z. Bukowski, *Prawo gospodarki odpadami*, Poznań 2014, s. 127.

<sup>27</sup> Zob. np. § 2 Regulaminu utrzymania i czystości na terenie Miasta Łodzi, który poza punktami selektywnego zbierania odpadów komunalnych (w których przyjmowane są co najmniej takie odpady komunalne, 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 papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło

ty zbiórki selektywnie zebranych odpadów komunalnych” zostają włączone z reguły na zasadach fakultatywności.

Działalność apteki polegająca na zbieraniu takich odpadów, jak leki i opakowania po lekach (niezależnie czy byłaby prowadzona w ramach systemu selektywnej zbiórki organizowanej przez gminę, czy też poza tym systemem, tj. z własnej inicjatywy apteki) została przez ustawodawcę *expressis verbis* uznana za tzw. nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów, określoną przez M. Górskiego mianem „zbiórki okazjonalnej”<sup>28</sup>. Pojęciem „nieprofesjonalnej działalności w zakresie zbierania odpadów” ustawodawca posługuje się wprost w art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w ramach katalogu wyłączeń wynikającego wprost z przepisów ustawy<sup>29</sup> od obowiązku uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów<sup>30</sup>. Zgodnie z wymienionym wcześniej art. 45 ust. 1 pkt 1 „z obowiązku uzyskania odpowiednio zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów zwalnia się: 1) podmiot prowadzący działalność inną niż działalność gospodarcza w zakresie gospodarowania odpadami, który zbiera odpady opakowaniowe i odpady w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych, w tym zbieranie leków i opakowań po lekach przez apteki, przyjmowanie zużytych artykułów konsumpcyjnych w sklepach, systemy zbierania odpadów w szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych, urzędach i instytucjach (nieprofesjonalna działalność w zakresie zbierania odpadów)”. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że pojęcie „nieprofesjonalnej działalności w zakresie zbierania odpadów” ogranicza się do działalności polegającej na zbieraniu dwóch rodzajów odpadów (odpadów opakowaniowych i odpadów w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych) przez podmiot prowadzący działalność inną niż działalność gospodarcza w zakresie gospodarowania odpadami<sup>31</sup>. O ile kategoria odpadów opakowaniowych oznaczona jest w katalogu odpadów odrębną kategorią (podgrupa 15 01 z katalogu odpadów), o tyle w katalogu odpadów nie oznaczono wprost kategorii „odpadów w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych”. Ustawodawca, używając sformułowania „w tym” przykładowo wyliczając (np. leki i opakowania po lekach w przy-

i opakowania wielomateriałowe oraz odpady ulegające biodegradacji, w tym odpady opakowaniowe ulegające biodegradacji), wskazuje inne punkty zbiórki selektywnie zebranych odpadów komunalnych (Załącznik do uchwały nr XXXI/808/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 czerwca 2016 r., Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, z 2016 r., poz. 2869).

28 M. Górski, *Reglamentacja postępowania z odpadami*, w) *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 327.

29 Por. A. Pacek-Łopalewska, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2013, s. 181.

30 Zob. art. 41 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

31 K. Karpus, *Komentarz do art. 45, w: Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 163.

padku aptek), określił, jakie są to artykuły, stosując przede wszystkim kryterium miejsca zbierania tych odpadów<sup>32</sup>. Poprzez normatywną kwalifikację aptek do kategorii podmiotów prowadzących nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów, apteki zostały zwolnione z obowiązku uzyskiwania zezwolenia na zbieranie odpadów opakowaniowych lub odpadów w postaci zużytych artykułów konsumpcyjnych, np. takich jak leki i opakowania po lekach<sup>33</sup>. Jednocześnie jednak taki podmiot (w tym apteka) musi zawrzeć pisemną umowę (pod rygorem nieważności) z posiadaczem odpadów posiadającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, jakie zbiera „nieprofesjonalista” w zakresie co najmniej nieodpłatnego ich przyjmowania<sup>34</sup>. Zawarcie umowy stanowi warunek konieczny do objęcia podmiotu prowadzącego tak rozumianą nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów zwolnieniem z obowiązku uzyskania zezwolenia i powinien być spełniony co do zasady przed rozpoczęciem prowadzenia przez dany podmiot takiej nieprofesjonalnej działalności<sup>35</sup>.

Wśród odpadów „polekowych” powstających w wyniku działalności aptek, obok odpadów zaliczanych do komunalnych, można wskazać odpady, które wprawdzie są do nich podobne, ale ze względu na to, że zawierają odpady niebezpieczne, nie są zaliczane do odpadów komunalnych. Zgodnie z normatywną klasyfikacją, do kategorii odpadów niebezpiecznych zaliczono leki cytostaticzne i cytotoksyczne. W przypadku niebezpiecznych odpadów „polekowych” powstających w wyniku działalności aptek znajdują zastosowanie zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi określone ustawą z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach związane ze szczególnym zagrożeniem, jakie odpady niebezpieczne powodują dla zdrowia i życia ludzi oraz środowiska. Przy czym biorąc pod uwagę, iż odpady te nie zostały *expressis verbis* przez ustawodawcę zaliczone do określonej grupy odpadów, nie znajdują do nich zastosowania jakieś szczególne, oprócz tych dotyczących ogólnie odpadów niebezpiecznych, zasady gospodarowania nimi. Z jednej strony bowiem, jak wskazywano, wyłączono je spod pojęcia odpadów komunalnych, tym samym również z systemu gospodarowania nimi, a z drugiej strony, biorąc pod uwagę literalne brzmienie definicji odpadów medycznych<sup>36</sup>, nie ma podstaw do kwalifikowania ich do kategorii odpadów medycznych o właściwościach niebezpiecznych, tym samym do stosowania wobec nich zasad postępowania z tymi odpadami medycz-

---

32 Por. tamże.

33 Zob. art. 41 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

34 Zob. tamże, art. 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2.

35 Zob. K. Karpus, *Komentarz do art. 45...*, s. 163.

36 Zob. art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

nymi<sup>37</sup>. Z tego też względu, określając zasady postępowania aptek z niebezpiecznymi odpadami „polekowymi” powstającymi w wyniku ich działalności, tj. lekami cytostatycznymi i cytotoksycznymi, należy odwołać się do przepisów ustawy o odpadach, w tym przede wszystkim do regulacji określających zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi, a w odniesieniu do kwestii nieobjętych tymi przepisami – do ogólnych zasad postępowania z wszystkimi rodzajami odpadów. Zasady postępowania z odpadami niebezpiecznymi, w tym także „polekowymi” powstającymi w aptekach, określa art. 21 ustawy o odpadach, który wprowadza w szczególności zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne, a także mieszania odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczania substancji niebezpiecznych. Z kolei z art. 27 ust. 1–2 ustawy o odpadach dotyczący wszystkich rodzajów odpadów, nie tylko odpadów niebezpiecznych, wynika wymóg przekazywania przez apteki odpadów, w tym niebezpiecznych odpadów „polekowych”, wyłącznie podmiotom posiadającym zezwolenie na zbieranie odpadów lub ich przetwarzanie, a więc podmiotom podlegającym uprzedniej weryfikacji co do bezpieczeństwa prowadzonej działalności dla życia i zdrowia człowieka oraz środowiska<sup>38</sup>. W praktyce bowiem czynności związane z gospodarowaniem odpadami powstającymi w aptekach pozostają poza działalnością samych aptek, które przenoszą odpowiedzialność za ich gospodarowanie na następnego posiadacza odpadów (np. podmiot zbierający lub przetwarzający odpady). Z tego też względu, nie czyniąc przedmiotem szerszego zainteresowania w niniejszym opracowaniu kwestii odnoszących się do procesów przetwarzania, w tym unieszkodliwiania odpadów „polekowych”, warto zwrócić jedynie uwagę na brak szczególnych wymogów np. w zakresie warunków unieszkodliwiania niebezpiecznych odpadów „polekowych” powstających w aptece. Stanowi to konsekwencję, omawianego wcześniej, pozostawienia tych kategorii odpadów poza szczególnymi systemami gospodarowania odpadami komunalnym czy też odpadami medycznymi.

<sup>37</sup> Przeciwnie stanowisko w tym zakresie prezentuje Ministerstwo Środowiska w piśmie z dnia 6 marca 2013 r., zgodnie z którym odpady – leki pochodzące z aptek – należy kwalifikować do grupy odpadów medycznych i weterynaryjnych, a w przypadku leków przyniesionych przez mieszkańca danej gminy – do grupy odpadów komunalnych (pismo sygn. DGOop-022-11/9068/13/MK). Podobnie również – wprawdzie bazujące na poprzedniej ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach – opracowanie pt. „Studium gospodarki odpadami dla aptek” przygotowane przez Instytut Gospodarowania Odpadami Sp. z o.o. na zlecenie Śląskiej Izby Aptekarskiej „Studium gospodarki odpadami dla aptek”, dostępne na stronie: [http://katowice.oia.pl/files\\_news/news\\_1296/files/1477\\_odpady\\_sia\\_2006\\_08\\_22.pdf](http://katowice.oia.pl/files_news/news_1296/files/1477_odpady_sia_2006_08_22.pdf) (dostęp 15.04.2017).

<sup>38</sup> Por. W. Radecki, *Komentarz do art. 27*, w: W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wolters Kluwer 2016.

Szczególną regulacją objęto natomiast produkty lecznicze podrobione, zepsute, sfałszowane lub którym upłynął termin ważności, zawierające w swoim składzie środki odurzające, substancje psychotropowe lub prekursorzy kategorii I. W przypadku gdy apteka jako podmiot posiadający takie produkty stwierdzi, że są one zepsute, sfałszowane lub upłynął termin ich ważności, zobligowana jest do zawiadomienia o tym na piśmie właściwego inspektora farmaceutycznego, zabezpieczenia przed ich niewłaściwym użyciem, a następnie przekazania ich do zniszczenia przedsiębiorcom uprawnionym do prowadzenia działalności w tym zakresie<sup>39</sup>.

Integralną częścią obowiązków aptek w zakresie gospodarowania odpadami, powstającymi w wyniku ich działalności, są również obowiązki ewidencyjne i sprawozdawcze w zakresie odpadów. Obowiązek sporządzania ilościowej i jakościowej ewidencji odpadów zgodnie z katalogiem odpadów nie obejmuje w szczególności wytwórców odpadów komunalnych oraz prowadzących nieprofesjonalną działalność w zakresie zbierania odpadów<sup>40</sup>. Z tego też względu obowiązki w zakresie ewidencjonowania odpadów „polekowych” będą dotyczyły aptek jedynie w odniesieniu do odpadów niezaliczanych do odpadów komunalnych. Przy czym apteki wytwarzające odpady niebezpieczne w ilości do 100 kilogramów rocznie zobligowano jedynie do prowadzenia uproszczonej ewidencji odpadów z zastosowaniem jedynie karty przekazania odpadów<sup>41</sup>. Z obowiązkiem prowadzenia ewidencji odpadów powiązано obowiązek sprawozdawczy o wytwarzanych odpadach i gospodarowaniu nimi ciążyący na wytwarzających odpady i gospodarujących odpadami przez ich zbieranie i przetwarzanie (z wyłączeniem odbierających odpady komunalne)<sup>42</sup>. Tym samym do składania rocznych sprawozdań w tym zakresie zobligowane zostały również apteki.

## Zakończenie

Pomimo że ustawodawca dostrzegą konieczność wyodrębnienia ze strumieni odpadów powstających w wyniku działalności człowieka odpadów „polekowych”, to

---

39 Szerzej: Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 27 lutego 2012 w sprawie szczegółowych warunków i trybu postępowania ze środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i prekursorami kategorii I, ich mieszaninami oraz produktami leczniczymi, zepsutymi, sfałszowanymi lub którym upłynął termin ważności, zawierającymi w swoim składzie środki odurzające, substancje psychotropowe lub prekursorzy kategorii I.

40 Zob. art. 66 ustawy o odpadach.

41 Zob. tamże, art. 71 i nast.

42 Szerzej: tamże, art. 75 i nast.

jednak dotychczas nie ustanowił spójnego systemu postępowania z tymi odpadami, poddając je, w zależności od kwalifikacji do grup odpadów, w szczególności: medycznych, komunalnych, systemom gospodarowania tymi poszczególnymi grupami odpadów. Brak kompleksowego i spójnego uregulowania kwestii gospodarowania z odpadami „polekowymi” jest tym bardziej widoczny, że, biorąc pod uwagę legalne definicje odpadów medycznych i komunalnych, nie wszystkie odpady „polekowe” można zakwalifikować do którejs z tych grup. Wśród odpadów „polekowych”, pochodzących od innych wytwórców niż gospodarstwa domowe, takich np. jak apteki, podobnych ze względu na swój charakter lub skład do odpadów „polekowych” pochodzących z gospodarstw domowych, obok odpadów komunalnych (po lekach innych niż cytostatyczne i cytotoksyczne), można wskazać odpady niebezpieczne (po lekach cytostatycznych i cytotoksycznych), które powinny być przez apteki wyodrębnione i zagospodarowane na zasadach ogólnych przewidzianych przez ustawę o odpadach, a więc poza systemem przewidzianym dla odpadów komunalnych. Wyłączenie niebezpiecznych odpadów „polekowych” powstałych w wyniku działalności aptek z pojęcia odpadów komunalnych, przy jednoczesnym braku podstaw do kwalifikowania ich do odpadów medycznych, wydaje się być rozwiązaniem niekorzystnym, bowiem obydwie systemy uregulowano w miarę kompleksowo i szczegółowo, co jednakże nie oznacza, że optymalnie, tym bardziej, że apteki w praktyce, wbrew literalnej wykładni obecnie obowiązujących przepisów, kwalifikują wszystkie odpady „polekowe” albo do grupy odpadów medycznych, albo komunalnych<sup>43</sup>. Biorąc pod uwagę, iż pod względem właściwości odpady „polekowe” powstające w wyniku działalności aptek nie różnią się od odpadów „polekowych” zaliczanych do grupy odpadów medycznych, zasadne byłoby rozważenie nałożenia na apteki normatywnych obowiązków w zakresie odpowiedniego stosowania do tych odpadów określonych zasad postępowania z odpadami medycznymi.

Również brak – w świetle obecnie obowiązujących przepisów – ustawowego obowiązku organizowania w aptece punktu odbioru odpadów „polekowych” skłania do formułowania postulatów *de lege ferenda* w tym zakresie. Nałożenie na apteki, jako podmioty prowadzące obrót produktami leczniczymi, obowiązku odbierania od konsumentów odpadów „polekowych” celem dalszego ich gospodarowania, uczyniłoby system selektywnego zbierania odpadów „polekowych” bardziej efektywnym. Oparcie systemu selektywnej zbiórki tych odpadów na punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) lub innych punktach zbiórki (np. tylko wybranych aptekach) nie jest wystarczające, bowiem nie gwarantuje mieszkańcom „powszechnej dostępności”. Szczególnie w dobie wzrastającego konsumpcjo-

43 Por. Pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 6 marca 2013 r., sygn. DGOop-022-11/9068/13/MK.

nizmu leków, stymulowanego niekiedy wręcz agresywną reklamą tych produktów, wzrasta potrzeba dążenia do minimalizowania negatywnych skutków dla środowiska naturalnego, mogących wynikać z niewłaściwego unieszkodliwiania produktu leczniczego będącego odpadem. Zobligowanie każdej z aptek do pełnienia roli centrum zbiórki odpadów „polekowych” uczyniłoby system selektywnej zbiórki odpadów „polekowych” zdecydowanie bardziej dostępnym, stanowiąc swego rodzaju kompromis między obecnym systemem a najmniej kłopotliwym dla mieszkańca systemem opartym na bezpośrednim odbiorze od niego odpadów „polekowych”.

## The duties of pharmacy in waste disposal

### Summary

This article outlines the duties of pharmacy in waste disposal, including drug waste, which can pose a serious threat to the health and life of humans and the environment. These duties define the specific role that a pharmacy plays in the waste management system, including both the role as an entity whose activity produces waste (as waste producer) and the role as an entity who manages the waste, there in among others collecting waste. The rules of the waste disposal of pharmacies, including drug waste which are produced as a result of the activity of the pharmacies themselves, depend on the qualification of the waste as “municipal waste” or as hazardous waste not included in the notion of municipal waste. Consequently, in the case of drug waste coming from a pharmacy, legal rules of municipal waste management will apply to non-hazardous drug waste and legal rules of hazardous waste management will apply to cytostatic and cytotoxic drug waste. The legislator also included pharmacies on an optional basis in the household waste management system, by allowing pharmacies to conduct unprofessional waste collection activities. The analysis of the role of the pharmacy in the waste management system has shown the lack of a coherent and comprehensive waste management system, in particular in drug waste disposal, as well as the need to oblige pharmacies to be a drug waste collection center, also for drug waste produced by households.

*Translated by Agnieszka Rabięga-Przyłęcka*



# Transpozycja ramowej dyrektywy wodnej w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 czerwca 2016 r. (sprawa C-648/13)

## Historia legislacyjna transpozycji ramowej dyrektywy wodnej w Polsce

Przedmiotem podejmowanych rozważań będzie wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z dnia 30 czerwca 2016 roku (sprawa C-648/13), w którym stwierdzono, że Polska naruszyła obowiązek należytej transpozycji przepisów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku, ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, dalej zwanej ramową dyrektywą wodną. Zapadł on wskutek skargi Komisji Europejskiej o stwierdzenie niepełnej lub nieprawidłowej transpozycji. Chodzi konkretnie o art. 2 pkt 19, 20, 26 i 27, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 5 oraz elementy dwóch załączników do dyrektywy: załącznika V (pkt 1.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.4 i 2.4.1) i załącznika VII (część A, pkt 7.2–7.10).

Uchwalenie wspomnianej dyrektywy stanowi przełomowy moment w rozwoju europejskiego prawa wodnego. Leżąca u jej podstaw koncepcja legislacyjna znacząco wpływa na ujednoczenie w państwach członkowskich systemu gospodarowania wodą, gdyż tworzy podstawy planowania, zarządzania i kontroli w tej dziedzinie. Kluczowym elementem organizacyjnym jest oparcie systemu zarządzania na obszarach dorzeczy. W aspekcie materialnoprawnym unifikujące ambicje dyrektywy realizowane są za pomocą zdefiniowanych celów operacyjnych, wśród których do-

minują cele środowiskowe, uzupełniane przez cele gospodarcze i społeczne. Instrumentalne wsparcie zapewniają z kolei dwa główne dokumenty planistyczne dyrektywy, czyli program wodno-środowiskowy oraz plany gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy<sup>1</sup>.

W Polsce zainteresowanie problematyką ramowej dyrektywy wodnej można było dostrzec już w połowie ubiegłej dekady. Okazywali je nie tylko przedstawiciele nauki, ale także reprezentanci organizacji pozarządowych oraz organów administracji publicznej, na zlecenie których powstały pierwsze opracowania o charakterze ekspertyzowym.

Naukowym wyzwaniem stało się uporządkowanie i wyjaśnienie rozbudowanych treści dyrektywy, przede wszystkim z punktu widzenia obowiązków prawnych państw członkowskich. Liczba polskich publikacji prawniczych poświęconych tej problematyce pozostaje raczej niewielka<sup>2</sup>. Początkowo utrzymywało się nawet przekonanie, że znacznie większe zainteresowanie wzbudza dyrektywa ramowa wśród przedstawicieli nauk rolniczych<sup>3</sup>.

Szybko stało się jasne, że uregulowana w dyrektywie 2000/60/WE materia jest nadzwyczaj obszerna i skomplikowana. Można zatem było spodziewać się, że jej transpozycja (nie mówiąc o pełnym wdrożeniu) przysporzy wielu kłopotów i rzeczywiście – transponowanie dyrektywy okazało się w Polsce żmudnym procesem realizowanym w swoistych cyklach (za sprawą przypadku początkowo sześcioletnich) wyznaczonych latami:

- rok 2000 – projekt ustawy Prawo wodne skierowany do Sejmu,
- rok 2005 – pierwsza nowela podyktowana potrzebą ukończenia transpozycji (ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 130, poz. 1087),
- rok 2011 – druga nowela transpozycyjna (ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 32, poz. 159),
- rok 2014 – trzecia nowela, uwzględniająca już zarzuty Komisji (ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 850, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2295).

<sup>1</sup> Zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 13 i n.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza K. Szuma, J. Szuma, *Wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej w Polsce. Zagadnienia wybrane*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 61 i n.

<sup>3</sup> Zob. np. D. Metera, *Ochrona środowiska na obszarach rolniczych w świetle Dyrektywy Wodnej*; P. Kowalik, *Dyrektywa Wodna UE a rolnictwo*; M. Rytelewski, *Gospodarka wodna w rolnictwie w świetle Dyrektywy Wodnej Unii Europejskiej*; W. Mioduszewski, *Wdrożenie dyrektywy wodnej UE w gospodarce wodnej rolnictwa – wszystkie wymienione prace w: Szanse i zagrożenia branży wodno-melioracyjnej w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej*, „Informacje Naukowe i Techniczne” 2003, nr 1, s. 1–19.

Niezależnie od zmian ustawy, modyfikowano także wielokrotnie podstawowy system aktów prawnych transponujących dyrektywę. Mimo iż polski prawodawca dokładał starań, aby wiernie powtórzyć sformułowania dyrektywy, ciągle utrzymywały się zastrzeżenia co do prawidłowości niektórych nowo wprowadzonych unormowań. Zastrzeżenia budził zwłaszcza aspekt dokładności i kompletności transpozycji. Potwierdzały to zresztą urzędowe komunikaty Ministerstwa Środowiska o założeniach nowej ustawy Prawo wodne. Przygotowany po roku 2011 projekt służyć bowiem miał m.in. „dokonaniu pełnej transpozycji postanowień tej dyrektywy oraz uzyskaniu pełnej zgodności z tą dyrektywą obowiązujących rozwiązań prawnych”.

Ponieważ przyjmowane akty prawne nie czyniły zadość wymogowi należytej transpozycji, Komisja Europejska wystosowała do Polski dość szybko, bo już 27 czerwca 2008 roku, wezwanie do usunięcia dostrzeżonych uchybień. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała pismem z dnia 22 sierpnia 2008 roku i w ciągu następnych 12 miesięcy notyfikowała Komisji nowe akty prawne, przygotowane dla usunięcia stwierdzonych braków<sup>4</sup>. Zamiar powiódł się tylko częściowo i w dniu 28 czerwca 2010 roku KE skierowała do Polski uzasadnioną opinię, wzywając do przyjęcia przepisów niezbędnych do usunięcia braków w niej wskazanych w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania (tj. do dnia 28 sierpnia 2010 r.).

Służby Komisji omawiały z władzami polskimi planowane przedsięwzięcia naprawcze w roku 2010 i 2011. W dniu 23 lutego 2011 roku, a więc już po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, Polska notyfikowała Komisji ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 32, poz. 159), a pod koniec tego roku dwa kolejne akty wykonawcze<sup>5</sup>. Ostatecznie 29 marca 2013 roku Rzeczpospolita Polska notyfikowała Komisji rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakre-

4 T.j. rozporządzenie MŚ z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych, Dz.U. Nr 143, poz. 896; rozporządzenie MŚ z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, Dz.U. Nr 97, poz. 816; rozporządzenie MŚ z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, Dz.U. Nr 162, poz. 1008; rozporządzenie MŚ z dnia 13 maja 2009 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, Dz.U. Nr 81, poz. 685 oraz rozporządzenie MŚ z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych Dz.U. Nr 122, poz. 1018.

5 T.j. rozporządzenie z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych, Dz.U. Nr 258, poz. 1549 oraz rozporządzenie z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, Dz.U. Nr 257, poz. 1545.

su opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz.U. z 2013 r., poz. 578).

Mimo że ustawa nowelizująca Prawo wodne w 2011 roku, jak i akty wykonawcze zostały uchwalone po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, Komisja „uwzględniła je z zastrzeżeniem, że nowe przepisy usuną stwierdzone wcześniej uchybienia”.

Po zapoznaniu się z treścią notyfikowanych aktów Komisja Europejska zrezygnowała wprawdzie z części podnoszonych zarzutów, jednak oceniła sytuację dotyczącą transpozycji dyrektywy jako „nadal niezadawalającą” i 6 grudnia 2013 roku wniosła skargę o stwierdzenie na podstawie art. 258 TFUE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Trybunał uznał skargę za zasadną w całości, to jest potwierdził wszystkie siedem zarzutów, podkreślając bądź niepełną, bądź to nieprawidłową transpozycję, co jest samo w sobie istotnym problemem dla Polski. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę złożoność i obszerność dyrektywy, dostrzeżenie siedmiu niedostatków nie wydaje się wielką porażką. Podejmując pod koniec 2012 roku zagadnienie prawidłowości transpozycji ramowej dyrektywy wodnej, miałem w tym zakresie znacznie więcej wątpliwości niż Komisja, choć niektórych braków nie dostrzegłem (zwłaszcza tych związanych z transpozycją załącznika VII do dyrektywy). W żadnym razie nie należy traktować tego wyroku ambicjonalnie, w kategoriach narodowej klęski, lecz wykorzystać go jako pouczające doświadczenie w zakresie stosowania prawa europejskiego.

Przypomnieć tu można, że – dla przykładu – Niemcy, jako państwo szczytujące się wyjątkowo sprawną administracją, która korzysta z intelektualnego wsparcia nauki, była w latach dziewięćdziesiątych osiem razy pozywana przez Komisję przed Trybunał Sprawiedliwości z powodu niewłaściwej lub nieterminowej implementacji dyrektyw tworzących europejskie prawo wodne. W omawianym tu przypadku kluczowe wydaje się, że wyrok dotyczy niezakończonego etapu transpozycji, dla której termin upłynął 22 grudnia 2003 roku (choć dla Polski przesunął się on na dzień uzyskania członkostwa, tj. 1 maja 2004 r.).

Problematyka ramowej dyrektywy wodnej pojawia się w orzecznictwie TSUE, ale wiąże się już w większości z wdrażaniem jej przepisów, a nie wczesną fazą transponowania. Najnowszym przykładem może być orzeczenie zapadłe w trybie prejudycjalnym, dotyczące stosowania zasady zwrotów kosztów usług wodnych (sprawa C-686/15) lub wyrok w sprawie Komisja vs. Austria, dotyczący stosowania art. 4 ust. 3 i ust. 7 dyrektywy (sprawa C-346/14).

Oceny sformułowane w przywołanym wyroku zasługują na uwagę. Po pierwsze, dają wgląd w preferowany sposób argumentacji Trybunału, zwłaszcza gdy docho-

dzi do konfrontacji utrwalonej linii orzeczniczej z próbą jej reinterpretacji podejmowanej przez państwo członkowskie. Dotyczy to choćby zasady, w myśl której transpozycja dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga formalnego i dosłownego przeniesienia jej przepisów do wyraźnego i szczególnego przepisu ustawowego lub wykonawczego, o ile faktycznie zapewniają one pełne zastosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i ścisły. W praktyce okazuje się, że owa „jasność” i „ścisłość” regulacji prawnej bywa opacznie dostrzegana w zwykłej praktyce administracyjnej. Ponadto można się przekonać, że nie należy pokładać nadmiernej wiary w moc oficjalnych rządowych zapewnień składanych w odpowiedzi na skargę, jakoby gwarancja realizacji konkretnych obowiązków przewidzianych w dyrektywie wynikać miała „w niepodważalny sposób z całości przepisów prawa polskiego, mając na uwadze jego systematykę i cele” (zob. pkt 117 z uzasadnienia wyroku, odnoszący się do zarzutu braku w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza sprawozdania o planowanych krokach zaradczych służących urzeczywistnieniu zasady zwrotu kosztów usług wodnych).

Poza tym, utrwalone poglądy Trybunału co do wymagań prawidłowej transpozycji, w zasadzie stałe i niezmiennie na pewnym poziomie ogólności, zostają w wyroku rozwinięte, skonkretyzowane i poparte przykładami. Z tej przyczyny mają walor edukacyjny i tym samym powinny się przyczynić do usprawnienia procesów transpozycyjnych w przyszłości.

## Treść zarzutów Komisji i ocena Trybunału

Zauważyć trzeba, że dostrzeżone przez Komisję uchybienia miały różny charakter. W niektórych przypadkach zaniechania były ewidentne (zwłaszcza w odniesieniu do teoretycznie legislacyjnie najprostszego przeniesienia do prawa krajowego definicji), w innych końcowe uwagi Trybunału, odnoszące się do poprawności dokonanej transpozycji, mogą budzić mimo wszystko pewne wątpliwości. W szczególności dostrzec można pewną niekonsekwencję w ustalaniu granicy czasowej, na podstawie której decydowano o przyjęciu lub odrzuceniu argumentu spóźnionej notyfikacji. Chodzi zwłaszcza o oceny odnoszące się do zarzutu trzeciego, szóstego i siódmego. Jak się wydaje, źródłem owej niekonsekwencji, która ostatecznie okazuje się pozorna, jest dość chwiejne stanowisko samej Komisji co do uwzględnienia, bądź niewzględnienia, aktów jej notyfikowanych już po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

Ocenę treści skargi sformułowanej przez Komisję należy rozpocząć od zarzutu pierwszego, dotyczącego błędów w transpozycji przepisów definicyjnych dyrekty-

wy (art. 2 pkt 19, 20, 26 i 27). Komisja podnosiła, że o ile rozporządzenie z dnia 23 lipca 2008 roku wprowadziło definicje terminów „dobry chemiczny stan wód podziemnych” oraz „dobry stan ilościowy”, to zapomniano o definicji podstawowego terminu – „stan wód podziemnych”. W definicji „dobrego stanu wód podziemnych” pominięto znaczenie stanu ilościowego, natomiast w definicji „dobrego stanu ilościowego” zabrakło odniesień do pośrednich i bezpośrednich poborów wody, jak też do stwierdzania ich wpływu na części wód podziemnych. Jeśli chodzi o termin „dostępne zasoby wód podziemnych”, to jego odpowiednikiem miał być w prawie polskim termin „zasoby dyspozycyjne”, który jednak zdaniem Komisji oparty jest na innych elementach.

Trybunał uznał powyższe zarzuty Komisji za uzasadnione. Odnosił się także do argumentu wysuwanego przez Polskę, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału transpozycja dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga formalnego i dosłownego przeniesienia jej przepisów do wyraźnego i szczególnego przepisu ustawowego lub wykonawczego, o ile faktycznie zapewniają one pełne zastosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i ścisły. W tym zakresie sformułował odpowiedź następującą: z ustawodawstwa polskiego nie wynika, że pełne stosowanie dyrektywy 2000/60/WE jest zapewnione w sposób wystarczająco jasny i ścisły. Przepisy dyrektywy „muszą bowiem zostać wdrożone w sposób zapewniający im niekwestionowaną moc prawną, z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa”<sup>6</sup>. Trybunał przypomniał też, że zwykle praktyki administracyjne, „które ze swej natury podlegają zmianie z woli administracji i nie są odpowiednio znane, nie mogą być uznane za odpowiednie wykonanie obowiązku transpozycji dyrektywy” (pkt 79). Odnosząc się do rzekomej równowartości polskiego terminu „zasoby dyspozycyjne” względem unijnego „dostępnych zasobów wód podziemnych”, Trybunał podkreślił jeszcze, że „wykładnia przepisu prawa krajowego dotyczącego ochrony wód zgodnie z szeregiem innych przepisów rozproszonych w wielu różnych ustawach, które do tego na pierwszy rzut oka nie mają związku z ochroną wód, nie odpowiada tym wymaganiom” (zob. pkt 88).

Drugi z zarzutów wysuniętych przez Komisję dotyczył nieprawidłowej transpozycji art. 8 ust. 1 dyrektywy, a konkretnie pominięcia powinności, przedmiotem której ma być uzupełnienie programów monitorowania obszarów chronionych (uzupełniających monitorowanie wód powierzchniowych i podziemnych) o specyfikacje zawarte w prawodawstwie wspólnotowym, na mocy którego wyznaczane zostały poszczególne obszary chronione. Zdaniem Komisji zabrakło takich specyfikacji dla obszarów wyznaczonych na podstawie dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej.

6 Zob. pkt 78 i tam przywołany wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Komisja/Polska, C-281.

Ich treścią powinien być „monitoring tych elementów stanu wód, które są wskaźnikami struktury i funkcji lub wpływają na ocenę perspektyw ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, dla których wyznaczono te obszary” (zob. pkt 100). Polska twierdziła z kolei, że art. 8 ust. 1 tiret trzecie został przetransponowany poprzez państwowy monitoring środowiska przewidziany w szczególności w art. 25 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (w oryginale „ustawy o ochronie środowiska”) i w art. 112 ustawy o ochronie przyrody, poprzez monitorowanie na obszarach Natura 2000 w ramach planów zadań ochronnych oraz poprzez par. 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z dnia 15 listopada 2011 roku (pkt 101).

Argument ten nie przekonał Trybunału, który stwierdził, iż istnienie takich przepisów nie pozwala stwierdzić, że „władze krajowe są zobowiązane do korzystania z wyników uzyskanych w ramach tego monitoringu celem monitorowania i klasyfikowania stanu danych wód zgodnie z przepisami art. 8 dyrektywy 2000/60 w związku z załącznikiem V do niej” (pkt 106). Konkluzje Trybunału odnoszące się do tego zarzutu zamknęły się w następujących słowach: „wspomniany przepis prawa krajowego [tj. par. 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z dnia 15 listopada 2011 r. – dop. J.R.] nie wymaga, by monitorowanie obszarów chronionych było ustanowione tak, iż uzupełniałoby zakres parametrów monitorowania poprzez dodanie tych zawartych w przepisach Unii, na podstawie których wyznaczone zostały obszary Natura 2000, lecz ustala jedynie cel tego monitorowania, a mianowicie ocenę stopnia spełniania wymagań określonych w odrębnych przepisach” (pkt 110). Można by się zastanawiać, czy z akceptacji funkcji celów monitorowania nie dałoby się wyprowadzić w drodze wykładni celowościowej wniosków o ich koniecznej treści (wnioskowanie z celu na środek). O ile TS co do zasady akceptuje wykładnię celowościową i funkcjonalną<sup>7</sup>, o tyle nie wydaje się ona uprawniona przy ocenie poprawności transpozycji. W tym zakresie w orzecznictwie TS podkreśla się niezmiennie, że transpozycja ma być „wystarczająco jasna i ścisła”, a to wyklucza użyteczność skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych.

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to jego przedmiotem była nieprawidłowa transpozycja art. 9 ust. 2 dyrektywy. Polska uznała, że cel osiągnięto nowelizując ustawę Prawo wodne w 2011 roku (w jej efekcie uchylono kwestionowany art. 113a ust. 2 pkt 2 i zastąpiono go art. 113b ust. 2 pkt 2 o rozszerzonej treści). Pomimo naruszenia terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisja nowelę tę uwzględniła, jakkolwiek podtrzymała krytyczne uwagi wyrażając przekonanie, że określona w usta-

<sup>7</sup> Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4: L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 271.

wie niezbędna treść planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza nadal nie przewiduje „sprawozdania o planowanych krokach dla wdrożenia zasady zwrotu kosztów usług wodnych, które będą się przyczyniać do osiągnięcia celów środowiskowych tej dyrektywy, i o wkładzie różnych użytkowników do zwrotu kosztów usług wodnych” (pkt 112).

Faktem pozostaje, że ustawa, określając w art. 114 ust. 1 treść planu, nie wymienia takiego sprawozdania, a samo podsumowanie wyników analizy ekonomicznej nie jest wystarczające. W tej części wyroku pojawia się argument (użyty także w ocenie zarzutu szóstego i siódmego), że podnoszona przez Polskę transpozycja art. 9 ust. 2 dyrektywy poprzez przepisy rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 roku miała miejsce po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego „zmiany wprowadzone w prawie krajowym nie mogą być uwzględnione przez Trybunał” (pkt 122). Jest to zastanawiające, jako że Komisja „uwzględniła to rozporządzenie w stopniu, w jakim usuwało podnoszone wcześniej uchybienia” (co wynika z pkt 47). Z wywodów Trybunału nie wynika zatem, czy przywołane rozporządzenie usunęło braki transpozycji (a nie zostało uwzględnione z uwagi na upływ terminu), czy też i ono okazało się w jego ocenie niewystarczające i na Polsce ciągle jeszcze spoczywa obowiązek podjęcia dalszych korekcyjnych aktów prawnych. Nie jest też jasne, dlaczego Trybunał nie uwzględnił tego właśnie aktu (pomimo deklaracji Komisji), wydane niewątpliwie po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a uwzględnił inne, podjęte również z jego naruszeniem. Być może wynika to z faktu, że deklaracja Komisji o uwzględnieniu zmian wprowadzonych przepisami rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 roku (pkt 47) okazała się po prostu gołosłowna. W zarzutach Komisji przytoczonych w wyroku Trybunału nie ma w istocie żadnych ocen odnoszących się do unormowań tego aktu.

Zarzuty czwarty i piąty dotyczą braku transpozycji art. 10 ust. 3 i niepełnej transpozycji art. 11 ust. 5 dyrektywy. Art. 10 ust. 3 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustalenia bardziej restrykcyjnych kontroli emisji w sytuacji, gdy cel lub norma jakości określona na mocy dyrektywy wymagają bardziej restrykcyjnych warunków niż te wymienione w art. 10 ust. 2. W prawie polskim regulacji takiej nie zamieszczono.

Z kolei przepis transponujący art. 11 ust. 5 okazał się zdaniem Komisji niewystarczający, jako że z art. 113b ust. 8 ustawy wypływa tylko obowiązek włączenia do programu wodno-środowiskowego dodatkowych działań usuwających zagrożenia dla osiągnięcia celów środowiskowych „w toku opracowywania projektu programu wodno-środowiskowego”, podczas gdy z dyrektywy wynika, iż obowiązki takie powinny zostać stwierdzone także poza cyklami przeglądów, wymaganymi na podstawie art. 11 ust. 8 dyrektywy. Trybunał uznał oba zarzuty za zasadne (pkt 132).

Rozbudowany zarzut szósty objął nieprawidłową transpozycję pkt 1.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.4 i 2.4.1 załącznika V do dyrektywy. Jej wyrazem jest zdaniem Komisji:

- pominięcie obowiązku włączenia do planu gospodarowania wodami „szacunków poziomu pewności i dokładności wyników monitorowania” (pkt 1.3, 1.3.4 i 2.4.1 załącznika V),
- a) brak gwarancji, że do programu monitorowania operacyjnego włączone zostaną części obszarów ochrony gatunków i siedlisk, jeśli potwierdzone zostanie ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych (pkt 1.3.5 załącznika V),
- b) pominięcie przy klasyfikowaniu i prezentowaniu stanu ekologicznego i potencjału ekologicznego elementów hydromorfologicznych, jako że stanowią one jego obowiązkowe składniki (pkt 1.4 załącznika V).

Polska argumentowała, że odnośnie do pkt a) i b) transpozycja została przeprowadzona, natomiast transpozycję pkt 1.4. załącznika V zapewni przygotowywana nowelizacja rozporządzenia z dnia 9 listopada 2011 roku. Trybunał uznał, że co do zasady transpozycja tych punktów została dokonana po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zatem nie mogła zostać uwzględniona. Argument co do transpozycji pkt 1.3.5 załącznika w drodze rozporządzenia z dnia 15 listopada 2011 roku został opatrzone komentarzem, że usunięcie niektórych elementów nieprawidłowej transpozycji wskutek przyjęcia przywołanego rozporządzenia zostało dokonane po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (pkt 151).

Pozostaje jeszcze skomentować wyrok Trybunału w odniesieniu do zarzutu siódmego. Dotyczy on do nieprawidłowej transpozycji pkt 7.2–7.10 załącznika VII do dyrektywy, które opisują w szczególności konieczną treść planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Zdaniem Polski uczyniono zadość tym wymaganiom. Wprawdzie art. 114 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo wodne zwięźle wskazuje na „podsumowanie działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju, z uwzględnieniem sposobów osiągnięcia ustanowionych celów środowiskowych”, tym niemniej uzupełnia go art. 113b, który szczegółowo określa zawartość programu wodno-środowiskowego. Także par. 2 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 roku odsyła do art. 113b, co zdaniem Polski jest wystarczające.

W tym punkcie Trybunał uznał jednak skargę Komisji za uzasadnioną i nie podzielił przekonania Rzeczypospolitej Polskiej, że samo zamieszczenie w planie gospodarowania wodami podsumowania środków działania przewidzianych w programie wodno-środowiskowym czyni zadość obowiązkowi transpozycji pkt 7.2–7.10 załącznika VII do dyrektywy (brakuje bowiem podsumowania podjętych działań). W wyroku powtórzono konkluzję: „W tym względzie wystarczy stwierdzić, że ten przepis prawa krajowego [chodzi o art. 113b ustawy oraz par. 2 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 r. – dop. J.R.] został uchwalony po upływie

terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał nie może go uwzględnić” (pkt 159).

Wydaje się, że zarzut Komisji i ocena Trybunału odnoszące się do transpozycji pkt 7.2–7.10 załącznika VII do dyrektywy okazały się mimo wszystko adekwatne do zbyt wąsko ujętych unormowań polskich przepisów.

## Działania prawodawcze wywołane wniesieniem skargi i wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości

Potwierdzone w wyroku braki regulacji zostały w większości usunięte. Przede wszystkim Ministerstwo Środowiska, znając treść zarzutów Komisji i zgadzając się z częścią z nich, podjęło pewne działania prawodawcze, nie czekając na wyrok. Dalsze zmiany wdrożone zostały po jego ogłoszeniu, w lipcu i listopadzie 2016 roku.

Jeśli chodzi o definicje, transpozycji posłużyły przepisy ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 850, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2295):

- poprawna definicja „stanu wód podziemnych” tworzy obecnie treść art. 9 ust. 1 pkt 13i,
- poprawna definicja „dobrego stanu wód podziemnych” wynika z art. 9 ust. 1 pkt 1i,
- poprawna definicja „dostępnych zasobów wód podziemnych” ujęta została w art. 9 ust. 1 pkt 1j.

W dalszym ciągu istnieje jednak problem z definicją „stanu ilościowego”. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 13h ustawy „rozumie się przez to określony poziom, w jakim pobór wody ma wpływ na jednolitą część wód podziemnych”. Z art. 2 pkt 26 dyrektywy wynika natomiast, że stan ilościowy to „oznaczenie poziomu, na którym jednolita część wód podziemnych jest obciążana w następstwie poboru pośredniego lub bezpośredniego”. Tak więc nie chodzi o jakikolwiek wpływ, lecz wpływ kwalifikowany, powodujący określone negatywne skutki, dające się zakwalifikować jako „obciążenie”. Poza tym przemilcza się w tej definicji wyraźne wskazanie dyrektywy zarówno na pobór bezpośredni, jak i pośredni.

Także braki objęte treścią zarzutu drugiego i czwartego zostały usunięte przepisami przywołanej wyżej noweli z dnia 30 maja 2014 roku. W jej następstwie dodano nowy art. 113c ust. 1 oraz nowy pkt 8 w art. 136 ust. 1 (reakcja na zarzut drugi), a także art. 38c ust. 2, służący transpozycji art. 10 ust. 3 dyrektywy (w związku z zarzutem czwartym).

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to nadal zachowuje on aktualność. Krajowe przepisy nie przewidują, aby plan gospodarowania wodami zawierał także odrębne sprawozdanie o planowanych krokach dla wdrożenia zasady zwrotu kosztów usług wodnych, które będą się przyczyniać do osiągnięcia celów środowiskowych tej dyrektywy, jak i o wkładzie różnych użytkowników do zwrotu kosztów usług wodnych.

Nie zniknęły także wątpliwości leżące u podstaw zarzutu piątego. Obecnie art. 113b ust. 9 ustawy ma brzmienie nadal dość niejednoznaczne. Stanowi on bowiem, że „Program wodno-środowiskowy kraju podlega przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby aktualizacji”. Wskazuje zatem, że aktualizacja jest konsekwencją przeglądu i nie funkcjonuje jako samoistna instytucja, jak tego wymaga dyrektywa.

Jeśli chodzi o braki objęte zarzutem szóstym, to zostały usunięte w drodze przepisów rozporządzenia MŚ z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz.U. poz. 1178) – w odniesieniu do pkt 1.3, 1.3.4, 1.3.5 i 2.4.1 załącznika V oraz w drodze przepisów rozporządzenia MŚ z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz.U. poz. 1187) – w odniesieniu do pkt 1.4 załącznika V.

W przypadku zarzutu siódmego stwierdzić można, że podnoszone w nim problemy transpozycyjne zostały rozwiązane poprzez przyjęcie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz.U. poz. 1973).

W marcu 2017 roku w prasie codziennej znalazła się informacja o przekazaniu przez resort środowiska projektu nowego prawa wodnego do Rządowego Centrum Legislacji, który służyć ma między innymi wdrożeniu ramowej dyrektywy wodnej. Można założyć, że będzie to już ostatni akt kończący przewlekły proces jej transpozycji.

## **Transposition of the Water Framework Directive in the Republic of Poland in the light of the CJEU EU TS judgment of 30 June 2016 (Case C-648/13)**

### Summary

The article discusses the main theses of Judgement of the Court of the (Sixth Chamber) of 30 June 2016 in Case C648/13, which was confirmed by failing to apply correctly Articles 2(19), (20), (26) and (27) and 8(1), 9(2), 10(3) and 11(5) of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000. At the outset, it presents the legislative history of transposition of the directive in Poland in the years 2001–2016, next pre-litigation, the main objections of the Commission, answer of RP and at the end legislative action triggered by sentence.

*Translated by Jerzy Rotko*

## Aspekty prawne braku jednoznaczności wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w kontekście istnienia współpracy między administracją publiczną i przedsiębiorcami, dotyczącej gospodarowania wodami – przegląd stanowisk judykatury

### Uwagi wstępne

**S**kuteczna ochrona środowiska jako dobra prawnego nie jest możliwa bez współdziałania przedsiębiorców i administracji publicznej. Dotyczy to wszelkich elementów środowiska, w tym wód. Posługiwanie się przez administrację publiczną instrumentami prawnymi wykorzystującymi władztwo administracyjne, nie tylko nie wyklucza, ale wręcz powinno uwzględniać wskazywaną wyżej współpracę. Jest to wynikiem tego, że stosownie tych rozwiązań prawnych, w oderwaniu od ich akceptacji przez podmioty administrowane, nie tylko prowadzi do sytuacji spornych, ale powoduje także mniejszą efektywność ich funkcjonowania w praktyce. Uwzględniając tę okoliczność, należy wskazać na kilka kwestii, których analiza powinna pozwolić na wskazanie barier we współdziałaniu administracji publicznej i przedsiębiorców na rzecz gospodarowania wodami jako elementem środowiska.

## Skutki prawne braku jednoznaczności wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego

Jednym z zagadnień kluczowych z punktu widzenia realizowania wskazywanej wyżej współpracy między organami administracji a przedsiębiorcami jest zagadnienie jednoznaczności wniosku, w oparciu o który podmiot ubiega się o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Przepisy ustawy Prawo wodne<sup>1</sup>, a konkretnie norma art. 131 ust. 1 tego aktu normatywnego, jednoznacznie wskazują, iż pozwolenie wodnoprawne wydaje się wyłącznie na wniosek. Postępowanie administracyjne w tym przedmiocie powinno zatem rozpoczynać stosowne pismo strony, zawierające wniosek o określonym przedmiocie, tj. o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, np. na odprowadzanie wód opadowych z konkretnych działek. Do wniosku powinna zostać dołączona niezbędna dokumentacja (w tym operat wodnoprawny). Rozważając to zagadnienie, należy mieć na uwadze sytuacje, gdy treść wniosku nie pozwala na jednoznaczne odczytanie intencji wnioskodawcy co do treści wniosku. Kwestią wymagającą analizy jest, czy w takich przypadkach organ prowadzący postępowanie może sugerować prowadzenie postępowania w przedmiocie, który nie wynika w sposób jednoznaczny z treści wniosku.

Poniżej dokonano przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych pozwalającego na wskazanie stanowisk judykatury odnośnie do tego zagadnienia. Podnoszone jest przez judykaturę, że zgodnie z treścią art. 61 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> to podmiot postępowania administracyjnego określa żądanie wszczęcia tego postępowania. Zatem w przypadku zaistnienia wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, a nie do organu administracji. Zatem zasadniczym obowiązkiem organu administracji publicznej jest właściwe, precyzyjne ustalenie treści wniosku (podania) strony, która zwraca się do tego organu o wydanie decyzji<sup>3</sup>.

Uznając zasadność tego stanowiska, należy wskazać, że w sytuacji gdy organ administracji ma wątpliwości co do treści składanego wniosku, powinien wykorzystać rozwiązanie zawarte w treści art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z normą tego artykułu, w przypadkach gdy podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie,

1 Ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2001 r, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 (dalej: k.p.a.).

3 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2010 r. w sprawie IIISA/Łd 452/10 opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach na stronie [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); por. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2012r., II SA/Gd 948/11, LEX nr 1138402.

nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Do wskazywanych innych wymagań ustalonych w przepisach prawa należy zaliczyć usunięcie braków podania polegających na sprecyzowaniu istoty i zakresu żądań.

Nie należy jednak bezspornie przyjmować, że takie wezwanie zawsze przynosi oczekiwany efekt, tj. sprecyzowanie przedmiotu wniosku, które nie rodzi wątpliwości co do istoty zgłaszanych żądań. Strony nierzadko w sposób świadomy tak określają istotę żądania, aby uzyskać oczekiwane przez nie rozstrzygnięcie. I świadomie czynią to w sposób budzący wątpliwości do ich rzeczywistej intencji.

Mają też miejsce przypadki, gdy w trakcie postępowania wnioskodawca w kolejnym swym piśmie wnosi o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w innym przedmiocie. Taka sytuacja była przedmiotem rozstrzygnięcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (powoływane już orzeczenie z dnia 7 marca 2012 r. IISA/Gd 948/11, LEX nr 1138402). Na gruncie tego stanu faktycznego najpierw postępowanie administracyjne zostało zainicjowane wnioskiem z dnia 23 kwietnia 2007 roku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie i korzystanie z urządzenia wodnego – pomostu. Następnie zaś w trakcie toczącego się postępowania ten sam wnioskodawca, kolejnym piśmie z dnia 10 marca 2011 roku wniósł o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na legalizację wykonania pomostu drewnianego. Powoływany stan faktyczny powodował konieczność konkretnego ustalenia, o co wnioskowała strona. Było to następstwem tego, że w ustawie z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne w sposób odrębny uregulowano kwestie wydania pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych i kwestię legalizacji urządzeń wodnych. Podany stan faktyczny i wydane w oparciu o nie rozstrzygnięcie ma znaczenie przede wszystkim z tego powodu, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zasadnie wskazał w nim, że odmiennie materialnoprawne podstawy rozstrzygnięć spraw administracyjnych wywołują ten skutek, że przedmiotowe kwestie rozstrzygane są w ramach odrębnych postępowań administracyjnych, bo są to odrębne sprawy administracyjne. Taki stan faktyczny i prawny powoduje, że po stronie organów administracji istnieje obowiązek precyzyjnego ustalenia treści żądania wnioskodawcy, tj. czy domaga się on wydania decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na budowę pomostu, czy też legalizacji wybudowanego już pomostu. Ustalenie tej kwestii, jak słusznie zauważa dalej WSA w Gdańsku, ma podstawowe znaczenie dla dokonania prawidłowego rozstrzygnięcia. Pozwoli to bowiem na określenie granic postępowania administracyjnego, które z uwagi na odmienny cel, jak również charakter obu instytucji, wymaga odmiennych ustaleń po stronie organów. Z uwagi na nie dokonanie precyzyjnego ustalenia przedmiotu postępowania administracyjnego zaprzepaści wydanie prawidłowego strzygnięcia

w sprawie. To zaś powoduje konieczność przeprowadzenia przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego. Jego brak będzie traktowany jako wada postępowania. W konsekwencji wydanie przez organ I instancji decyzji bez ustalenia żądania wnioskodawcy, co miało kluczowe znaczenie dla wydanego rozstrzygnięcia, będzie skutkowało koniecznością uchylecia decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia<sup>4</sup>. Analogiczna sytuacja będzie też miała miejsce np. w przypadku, gdy wnioskodawca domaga się pozwolenia na podstawie art. 122 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, zaś organ przyjmuje, że będzie rozstrzygał o pozwoleniu na wspólne korzystanie z wód. W świetle wyżej poczynionych wywodów jest to nieuprawnione. Podstawą prawną do wydania wspólnego pozwolenia na wspólne korzystanie z wód jest przepis art. 130 Prawa wodnego, nie zaś norma art. 122 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego. Jednocześnie należy wskazać, że przyjęcie takiego kierunku działania przez organ administracji prowadzi do rozszerzenia kręgu stron postępowania. Cała sprawa komplikuje się dodatkowo wówczas, kiedy wnioskodawca występuje o kolejne pozwolenie wodnoprawne, gdy w jego ocenie stan faktyczny jest analogiczny do tego występującego poprzednio, zaś kierunek działania organu powoduje, że postępowanie się wydłuża, a samo uzyskanie pozwolenia coraz bardziej odsuwa się w czasie. Takie stanowisko organu administracji nierazkiedy stanowi zaskoczenie dla strony i nie jest wykluczone, że stawia wnioskodawcę w trudnym położeniu. Jest wręcz regułą, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą, a brak wymaganego przez przepisy prawa pozwolenia wodnoprawnego w sposób bezpośredni ma przełożenie na prowadzoną przez niego działalność, w tym wyniki finansowe. Zazwyczaj z powodu wskazywanego wyżej kierunku działania organu administracji, wnioskodawca nie może od dłuższego czasu uzyskać pozwolenia, które w oparciu o złożoną dokumentację, w tym operat wodnoprawny (analogiczny do poprzednio uwzględnionego), powinno być w zasadzie jedynie formalnością. Nie powinno tu mieć bowiem miejsca badanie nowych okoliczności, lecz takich samych, znanych organowi administracji z poprzedniego postępowania, o ile nie zaszły żadne inne nowe okoliczności, które nie istniały przy wydawaniu poprzedniego pozwolenia wodno-prawnego. Także w wyroku z dnia 12 czerwca 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że jeżeli w sprawie stan faktyczny nie został ustalony w sposób niebudzący wątpliwości i precyzyjny, wymaga to uzupełnienia w toku postępowania. Organ administracji ograniczony jest zawartym we wniosku żądaniem. Przedmiot rozstrzygnięcia jest zdeterminowany zakresem złożonego

---

4 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Gd 948/11, LEX nr 1138402.

wniosku wodnoprawnego. Z uwagi na to istnienie wszelkich niezgodności między wnioskiem a decyzją przesądza o uznaniu rozstrzygnięcia jako wadliwego<sup>5</sup>.

W tym miejscu może – i powinno – nasuwać się pytanie, co organ powinien w takiej sytuacji zrobić. Sytuacja wydaje się być teoretycznie prostsza, gdy dla sprawy wymagającej załatwienia ustawodawca nie przewidział uproszczonego postępowania administracyjnego i organowi przysługuje pełny katalog środków postępowania administracyjnego. Problem jest znacznie bardziej skomplikowany, gdy mamy do czynienia z wydawaniem zaświadczeń. W tych sytuacjach spór w poglądach nauki prawa i judykatury pojawia się już na etapie czynności, które mogą być przedsięwzięte przez organ administracji przed wydaniem stosownego wniosku<sup>6</sup>. Przyjmując, że wnioski o pozwolenia wodnoprawne wydawane w oparciu o treść art. 122 ustawy Prawo wodne, wiążą właściwe organy administracji publicznej co do zakresu żądania (art. 131 ust. 1), należy jeszcze podkreślić, iż organ nie może ani samodzielnie modyfikować wniosku, ani domniemywać zakresu żądania innego niż został wskazany we wniosku. Jednocześnie, jak zasadnie zauważa WSA w Warszawie, w sprawie należy precyzyjnie określić także samo pismo, które jest wnioskiem wszczynającym sprawę, a następnie, jaka jest jego treść<sup>7</sup>.

Jednocześnie judykatura określa w swych poglądach dalsze wskazówki co do postępowania w przypadku braku jednoznaczności wniosku. I tak WSA w Bydgoszczy zauważa, iż „w sytuacji gdy wniosek jest niejednoznaczny lub budzi wątpliwości co do rzeczywistej treści żądania, a także gdy dołączone do niego dokumenty, na podstawie obowiązujących norm prawnomaterialnych, nie są wystarczające do pozytywnego rozstrzygnięcia o żądaniu strony, organ administracji publicznej nie może samowolnie modyfikować treści wniosku, lecz obowiązany jest do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego”<sup>8</sup>. Co więcej, sądy administracyjne pozostają w jednoznacznym przekonaniu, że nieuprawnionym jest żądanie modyfikacji wniosku. W tym przedmiocie wypowiedział się WSA w Warszawie wskazując, że wyraźnie – skoro, powołując się na treść art. 64 § 2 k.p.a., organ zażądał w istocie nie usunięcia braków formalnych podania, ale modyfikacji przez stronę stanowiska co do merytorycznej zawartości wniosku – należy uznać, że taki zakres żądania skie-

5 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., IV SA/Wa 514/15, LEX nr 1819651.

6 Por. szerzej w tym zakresie: E.K. Czech, M. Kropiewnicka, *Zaświadczenia jako instrument prawny wykorzystywany do ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym*, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w gospodarce, energetyce i administracji*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.

7 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., IV SA/Wa 514/15, LEX nr 1819651.

8 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2016 r., II SAB/Bd 28/16.

rowany przez organ do strony przekraczał zakres jego kompetencji wynikających z art. 64 § 2 k.p.a. Jednocześnie zauważył, że okoliczność, iż strona konsekwentnie wskazywała, iż domaga się rozstrzygnięcia o niezaleganiu z opłatą abonamentową, i nie chciała zmienić swojego żądania, nie mogła być traktowana jako brak formalny wniosku skutkujący pozostawieniem podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.<sup>9</sup>. W sposób analogiczny wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny zauważając, iż nie leży w gestii organu, lecz strony, formułowanie zamierzeń, jakie chce podjąć w postępowaniu czy wywołać składanym wnioskiem. W tych sytuacjach, gdy ma miejsce brak jednoznaczności pisma, istotnym jest ocena intencji strony, gdyż to ona jest dysponentem przysługujących jej uprawnień do inicjowania postępowania. W takich przypadkach, a więc niejasności co do rzeczywistych intencji szeroko rozumianego pisma podmiotu składanego organowi administracji publicznej, powinnością organu jest doprecyzowanie lub wyjaśnienie powstałych wątpliwości poprzez wezwanie strony do sprecyzowania jej żądań. Jednocześnie – co NSA wskazuje dalej – nie należy przyjmować, że organ jest władny do samodzielnego ustalania charakteru wnoszonego pisma. Równocześnie jest on obowiązany do czuwania nad stronami, aby te z powodu niezajomości prawa lub nieporadności procesowej nie poniosły szkody lub negatywnych skutków swoich działań lub zaniechań. Zasadnie przy tym NSA podkreśla, że zasady te wynikają wprost z treści art. 9 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego<sup>10</sup>. Przegląd stanowisk judykatury, formułowanych na bazie obowiązujących przepisów prawa, nie pozostawia wątpliwości co do skutku braku precyzyjnego określenia żądania przez wnioskodawcę w pozwoleniu wodnoprawnym. Po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia braków w trybie 64 § 2 k.p.a., będzie nim pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Jednocześnie w wypadku wydania decyzji niespójnej z treścią żądania wniosku, decyzja ta zostanie usunięta z obrotu prawnego.

---

<sup>9</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie, VI SAB/Wa 27/16.

<sup>10</sup> Zob. wyrok NSA, II GSK 905/15.

## Bezczynność organu administracji i przewlekłość postępowania administracyjnego w kontekście dążenia przez organ do ustalenia treści wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego

Wątpliwości pozostawia moment, w którym organ administracji powinien podjąć czynność, która nie doprowadzi do konieczności usunięcia jego decyzji z obrotu prawnego, tj. pozostawienia wniosku bez rozpoznania z uwagi na brak usunięcia braków wniosku. Nie należy z góry wykluczać takich sytuacji, gdy strona formalnie usunie braki wniosku ale uczyni to w taki sposób, że nadal będą istniały wątpliwości co do treści żądania. Należy poddać pod rozagę, w którym momencie postępowania wyjaśniającego organ powinien podjąć negatywną z punktu widzenia wnioskodawcy czynność pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Nie należy tracić przecież z pola widzenia możliwości zarzucenia przez stronę beczynności organu czy przewlekłości postępowania. Orzecznictwo sądów administracyjnych charakteryzuje znacznie rozbieżność w przedmiocie istnienia beczynności organu czy przewlekłości postępowania, a niekiedy mamy wręcz do czynienia z wyrażaniem odmiennych stanowisk na gruncie analogicznych stanów faktycznych. Taki stan orzecznicy powoduje, iż należy uznać, że ryzyko zaistnienia przewlekłości, a nawet beczynności, spoczywa na organie I stopnia. Istnieją w praktyce przypadki, gdy organ dąży do wyjaśnienia sprawy, o czym świadczy jego bogata korespondencja ze stroną postępowania, a mimo to stwierdzana jest np. jego beczynność. Tytułem jedynie przykładu takich sytuacji należy przytoczyć kilka wątków z uzasadnienia wyroku WSA w Białymstoku z dnia 7 kwietnia 2016 roku sygn. akt II SAB/Bk 10/16. W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, iż burmistrz dopuścił się beczynności, ponieważ prowadził zdaniem Sądu szerokie postępowanie wyjaśniające, które w rozstrzyganej sprawie w ocenie Sądu nie miało uzasadnienia, a tym samym postanowienie burmistrza nastąpiło po upływie terminu przewidzianego w art. 217 §3 k.p.a. Takie brzmienie tego stanowiska i dalsza część uzasadnienia nasywa kilka refleksji. Przede wszystkim należy podnieść, iż w uzasadnieniu do wyroku Sąd nie odniósł się do samej istotny beczynności, jak również stwierdził *de facto*, iż ocena charakteru beczynności pozostawiona została uznaniu sądu orzekającego, gdyż ustawa nie określa kryteriów, jakie przesądzają o tym, czy beczynność rażąco narusza prawo, czy nie. Wątpliwości budzi, czy rzeczywiście Sąd powinien orzekać o beczynności organu w oderwaniu od wnikliwej analizy jej istoty, dokonanej w oparciu o poglądy judykatury i nauki prawa. Należy przecież zauważyć, jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 19 lutego 1999 roku (IV SAB 153/98), iż

z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnej czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Z analizy stanu faktycznego będącego przedmiotem orzekania WSA w Białymstoku wynika, że organ administracji publicznej podjął szereg czynności zmierzających w kierunku rozstrzygnięcia sprawy. Jednocześnie, jak podnoszone jest w nauce prawa, orzekający sąd administracyjny powinien uwzględnić całość okoliczności indywidualnych sprawy<sup>11</sup>. Zatem przy dokonywaniu oceny, czy doszło do beczynności, nie należy przykładowo abstrahować od potrzeby organu wyjaśnienia sprawy w taki sposób, aby realizować interes strony i dążyć do ustalenia prawdy obiektywnej, które to bezspornie pozwolą na zrealizowanie podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Równocześnie w celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, jak słusznie zauważył WSA w Gdańsku<sup>12</sup>, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialno-prawnymi sprawy i czynności, jakie powinien podjąć organ, dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Zatem w przypadku uznania danego zaniechania za rażące Sąd powinien był rozważyć, czy organ w ogóle starał się rozpoznać i zakończyć sprawę oraz czy podejmował czynności mające na celu jej rozstrzygnięcie. Nie należy z góry wyłączać takich sytuacji, gdy organ nie miał zamiaru przedłużyć celowo postępowania bądź go ostatecznie nie rozstrzygać w sposób dla podmiotu administrowanego niekorzystny. Uwagi wymaga też kwestia nakładania samej grzywny w przypadku beczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W powoływanym wyroku WSA w Białymstoku, Sąd uzasadnił nałożenie grzywny między innymi tym, że w tej wysokości spełni ona swą rolę represyjną (ukaranie za niczym nieusprawiedliwioną beczynność), ale i prewencyjną, mającą na celu uniknięcie w przyszłości postępowania organu prowadzącego do beczynności w załatwieniu sprawy. Koniecznym jest jednak podkreślenie, że w świetle poglądów judykatury wysokość grzywny winna mieć przede wszystkim charakter ostrzegawczy. Powinna ona skłonić do zmiany nastawienia i postępowania aparatu administracyjnego organu względem problemów i pytań przedkładanych organowi. Jednocześnie NSA wyraził pogląd, że organ administracji powinien swoją postawą, działaniem i zrozumieniem problemu wzbudzać zaufanie jednostki do wła-

11 Zob. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Art. 149, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 616.

12 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 sierpnia 2011 r., II SAB/Gd 30/11.

dzy publicznej<sup>13</sup>, a nie przyjmować postawy formalistyczno-biurokratyczne. I OSK 2430/14<sup>14</sup>. Uwzględniając powyżej powołane stanowiska należy poddać w wątpliwość, czy jeżeli organ dąży do realizacji interesu podmiotu administrowanego i kieruje się intencją pozytywnego dla niego rozstrzygnięcia sprawy, zatem przyjmuje *de facto* odmienną od formalistyczno-biurokratycznej postawę, grzywna rzeczywiście powinna być orzeczona. Nie można przecież z góry wykluczyć sytuacji, że wydanie postanowienia o określonej treści, bez przeprowadzenia w koniecznym, w ocenie organu, zakresie postępowania wyjaśniającego, może skutkować zablokowaniem podmiotowi administrowanemu drogi do prowadzenia przez niego działalności.

### Uwagi końcowe

Nie można tracić z pola widzenia bezspornego faktu, że organy administracji publicznej realizują zadania na nie nałożone. Zatem istotne w działaniach organów administracji publicznej jest właśnie realizowanie określonych w normach prawa zadań. Ich realizacja nie może stać w sprzeczności z zasadą legalizmu. Konieczne jest zatem wyważenie stosowania czy też wykonywania norm prawnych określających sytuację prawną administracji publicznej. Dalsze przyjmowanie konieczności wykonywania przez administrację publiczną jej zadań – przede wszystkim w oparciu o metodę władczą – wpływa i będzie wpływać na rzeczywistą realizację celów stawianych przed tymi organami. Poza potrzebą wykorzystywania metody poza władczej w działaniach administracji publicznej, które nie może już budzić wątpliwości, zasadna jest w mojej ocenie refleksja w zakresie takiego prowadzenia postępowań administracyjnych, które z jednej strony – przy przestrzeganiu zasady legalizmu przez organy administracji publicznej – będzie tak prowadzone, aby uzyskiwać rezultat przewidziany w normach prawnych w zakresie nałożonych na te organy zadań, z drugiej zaś strony – takiego prowadzenia i kończenia spraw administracyjnych, które na skutek rzeczywistego współdziałania między podmiotami administrującymi i podmiotami administrowanymi prowadzi do wydawania orzeczeń, które cechować będzie większa trwałość w obrocie prawnym. Założenie takie jest możliwe do zrealizowania, choćby z uwagi na to, że ich ewentualna wadliwość będzie rzadziej podnoszona. Jednocześnie jednak, nie negując istnienia co do zasady dobrych intencji po stronie podmiotów administrowanych, nie należy

---

<sup>13</sup> Por. art. 8 k.p.a.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016.

z góry wykluczać tych przypadków, gdy podmioty te świadomie dążą do takiego formułowania np. swych żądań zawartych we wniosku o pozwolenie wodnoprawne, aby uzyskać rozstrzygnięcia korzystne dla siebie, czyniąc to jednak z naruszeniem obowiązujących norm prawnych. Sygnalizowane powyżej kwestie powinny rodzić wątpliwości co do orzekania np. wskazywanych we wcześniejszych rozważaniach grzywien wobec organów administracji, nakładanych za to, że wnikliwie prowadzą postępowania administracyjne, aby wskazywane sytuacje wyeliminować z obrotu prawnego. Należy pamiętać, że skargi na bezczynność organu czy przewlekłość postępowań są swoista „bronią” podmiotów administrowanych w relacjach z organami administracji, która nie zawsze musi być wykorzystywana przez te ostatnie zgodnie z intencją ustawodawcy. Zatem zwłaszcza w tych przypadkach, gdy przedmiot żądania nie jest jednoznacznie przez strony określony, szczególnie wnikliwie należy rozważyć, czy organ pozostaje w bezczynności czy też ma miejsce przewlekłość postępowania, czy jednak organ administracji wnikliwie prowadzi postępowanie, którego skutkiem finalnym będzie wydanie zgodnego z prawem orzeczenia i jednocześnie orzeczenia akceptowanego przez strony postępowania. Wyrażone refleksje nie dotyczą, w mojej ocenie, tylko postępowań mających i mogących mieć miejsce w zakresie gospodarowania tym elementem środowiska, którym są wody. Należy jednocześnie mieć nadzieję, że nieprzerzucanie na organ orzekający ryzyka wynikającego z rozbieżności poglądów judykatury i nauki prawa co do zachodzenia przewlekłości postępowania czy występowania bezczynności po stronie organów administracji publicznej, jak też nierezygnowanie w dążeniu przez organ administracji do ustalenia w sposób jednoznaczny treści wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli nie teraz, to w dalszej perspektywie czasowej, doprowadzi do pogłębienia współpracy między organami administracji publicznej i przedsiębiorcami w obszarze ochrony dobra prawnego, jakim jest środowisko, w tym ochronie wód jako jego elementu.

**Legal aspects of the lack of clarity of the application for a water-law permit in the context of the existence of cooperation between public administrations and entrepreneurs in the field of water management – a review of the judicature**

Summary

Effective protection of the environment as a legal good, including every element of it, requires cooperation between entrepreneurs and the public administration. This position also finds its full reference also to water as a matter of legal protection. The use by the public administration of an authoritative method in its activities does not preclude the existence of such cooperation. This mode of operation of public administration, in principle, is related to greater acceptability of activities undertaken by the public administration. The considerations discussed in the following article will highlight selected water-law permitting issues that, in the author's opinion, may affect the effectiveness of the water protection as a legal good.

*Translated by Ewa Katarzyna Czech*



# Transpozycja ramowej dyrektywy wodnej w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 czerwca 2016 r. (sprawa C-648/13)

## Historia legislacyjna transpozycji ramowej dyrektywy wodnej w Polsce

Przedmiotem podejmowanych rozważań będzie wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z dnia 30 czerwca 2016 roku (sprawa C-648/13), w którym stwierdzono, że Polska naruszyła obowiązek należytej transpozycji przepisów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 roku, ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, dalej zwanej ramową dyrektywą wodną. Zapadł on wskutek skargi Komisji Europejskiej o stwierdzenie niepełnej lub nieprawidłowej transpozycji. Chodzi konkretnie o art. 2 pkt 19, 20, 26 i 27, art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 3 i art. 11 ust. 5 oraz elementy dwóch załączników do dyrektywy: załącznika V (pkt 1.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.4 i 2.4.1) i załącznika VII (część A, pkt 7.2–7.10).

Uchwalenie wspomnianej dyrektywy stanowi przełomowy moment w rozwoju europejskiego prawa wodnego. Leżąca u jej podstaw koncepcja legislacyjna znacząco wpływa na ujednoczenie w państwach członkowskich systemu gospodarowania wodą, gdyż tworzy podstawy planowania, zarządzania i kontroli w tej dziedzinie. Kluczowym elementem organizacyjnym jest oparcie systemu zarządzania na obszarach dorzeczy. W aspekcie materialnoprawnym unifikujące ambicje dyrektywy realizowane są za pomocą zdefiniowanych celów operacyjnych, wśród których do-

minują cele środowiskowe, uzupełniane przez cele gospodarcze i społeczne. Instrumentalne wsparcie zapewniają z kolei dwa główne dokumenty planistyczne dyrektywy, czyli program wodno-środowiskowy oraz plany gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy<sup>1</sup>.

W Polsce zainteresowanie problematyką ramowej dyrektywy wodnej można było dostrzec już w połowie ubiegłej dekady. Okazywali je nie tylko przedstawiciele nauki, ale także reprezentanci organizacji pozarządowych oraz organów administracji publicznej, na zlecenie których powstały pierwsze opracowania o charakterze ekspertyzowym.

Naukowym wyzwaniem stało się uporządkowanie i wyjaśnienie rozbudowanych treści dyrektywy, przede wszystkim z punktu widzenia obowiązków prawnych państw członkowskich. Liczba polskich publikacji prawniczych poświęconych tej problematyce pozostaje raczej niewielka<sup>2</sup>. Początkowo utrzymywało się nawet przekonanie, że znacznie większe zainteresowanie wzbudza dyrektywa ramowa wśród przedstawicieli nauk rolniczych<sup>3</sup>.

Szybko stało się jasne, że uregulowana w dyrektywie 2000/60/WE materia jest nadzwyczaj obszerna i skomplikowana. Można zatem było spodziewać się, że jej transpozycja (nie mówiąc o pełnym wdrożeniu) przysporzy wielu kłopotów i rzeczywiście – transponowanie dyrektywy okazało się w Polsce żmudnym procesem realizowanym w swoistych cyklach (za sprawą przypadku początkowo sześcioletnich) wyznaczonych latami:

- rok 2000 – projekt ustawy Prawo wodne skierowany do Sejmu,
- rok 2005 – pierwsza nowela podyktowana potrzebą ukończenia transpozycji (ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 130, poz. 1087),
- rok 2011 – druga nowela transpozycyjna (ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 32, poz. 159),
- rok 2014 – trzecia nowela, uwzględniająca już zarzuty Komisji (ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 850, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2295).

<sup>1</sup> Zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 13 i n.

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza K. Szuma, J. Szuma, *Wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej w Polsce. Zagadnienia wybrane*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 61 i n.

<sup>3</sup> Zob. np. D. Metera, *Ochrona środowiska na obszarach rolniczych w świetle Dyrektywy Wodnej*; P. Kowalik, *Dyrektywa Wodna UE a rolnictwo*; M. Rytelewski, *Gospodarka wodna w rolnictwie w świetle Dyrektywy Wodnej Unii Europejskiej*; W. Mioduszewski, *Wdrożenie dyrektywy wodnej UE w gospodarce wodnej rolnictwa – wszystkie wymienione prace w: Szanse i zagrożenia branży wodno-melioracyjnej w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej*, „Informacje Naukowe i Techniczne” 2003, nr 1, s. 1–19.

Niezależnie od zmian ustawy, modyfikowano także wielokrotnie podstawowy system aktów prawnych transponujących dyrektywę. Mimo iż polski prawodawca dokładał starań, aby wiernie powtórzyć sformułowania dyrektywy, ciągle utrzymywały się zastrzeżenia co do prawidłowości niektórych nowo wprowadzonych unormowań. Zastrzeżenia budził zwłaszcza aspekt dokładności i kompletności transpozycji. Potwierdzały to zresztą urzędowe komunikaty Ministerstwa Środowiska o założeniach nowej ustawy Prawo wodne. Przygotowany po roku 2011 projekt służyć bowiem miał m.in. „dokonaniu pełnej transpozycji postanowień tej dyrektywy oraz uzyskaniu pełnej zgodności z tą dyrektywą obowiązujących rozwiązań prawnych”.

Ponieważ przyjmowane akty prawne nie czyniły zadość wymogowi należytej transpozycji, Komisja Europejska wystosowała do Polski dość szybko, bo już 27 czerwca 2008 roku, wezwanie do usunięcia dostrzeżonych uchybień. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała pismem z dnia 22 sierpnia 2008 roku i w ciągu następujących 12 miesięcy notyfikowała Komisji nowe akty prawne, przygotowane dla usunięcia stwierdzonych braków<sup>4</sup>. Zamiar powiódł się tylko częściowo i w dniu 28 czerwca 2010 roku KE skierowała do Polski uzasadnioną opinię, wzywając do przyjęcia przepisów niezbędnych do usunięcia braków w niej wskazanych w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania (tj. do dnia 28 sierpnia 2010 r.).

Służby Komisji omawiały z władzami polskimi planowane przedsięwzięcia naprawcze w roku 2010 i 2011. W dniu 23 lutego 2011 roku, a więc już po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, Polska notyfikowała Komisji ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych ustaw (Dz.U. Nr 32, poz. 159), a pod koniec tego roku dwa kolejne akty wykonawcze<sup>5</sup>. Ostatecznie 29 marca 2013 roku Rzeczpospolita Polska notyfikowała Komisji rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakre-

4 T.j. rozporządzenie MŚ z dnia 23 lipca 2008 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych, Dz.U. Nr 143, poz. 896; rozporządzenie MŚ z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wzorów wykazów zawierających informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, Dz.U. Nr 97, poz. 816; rozporządzenie MŚ z dnia 20 sierpnia 2008 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, Dz.U. Nr 162, poz. 1008; rozporządzenie MŚ z dnia 13 maja 2009 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, Dz.U. Nr 81, poz. 685 oraz rozporządzenie MŚ z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych Dz.U. Nr 122, poz. 1018.

5 T.j. rozporządzenie z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych, Dz.U. Nr 258, poz. 1549 oraz rozporządzenie z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, Dz.U. Nr 257, poz. 1545.

su opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz.U. z 2013 r., poz. 578).

Mimo że ustawa nowelizująca Prawo wodne w 2011 roku, jak i akty wykonawcze zostały uchwalone po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, Komisja „uwzględniła je z zastrzeżeniem, że nowe przepisy usuną stwierdzone wcześniej uchybienia”.

Po zapoznaniu się z treścią notyfikowanych aktów Komisja Europejska zrezygnowała wprawdzie z części podnoszonych zarzutów, jednak oceniła sytuację dotyczącą transpozycji dyrektywy jako „nadal niezadawalającą” i 6 grudnia 2013 roku wniosła skargę o stwierdzenie na podstawie art. 258 TFUE uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Trybunał uznał skargę za zasadną w całości, to jest potwierdził wszystkie siedem zarzutów, podkreślając bądź niepełną, bądź to nieprawidłową transpozycję, co jest samo w sobie istotnym problemem dla Polski. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę złożoność i obszerność dyrektywy, dostrzeżenie siedmiu niedostatków nie wydaje się wielką porażką. Podejmując pod koniec 2012 roku zagadnienie prawidłowości transpozycji ramowej dyrektywy wodnej, miałem w tym zakresie znacznie więcej wątpliwości niż Komisja, choć niektórych braków nie dostrzegłem (zwłaszcza tych związanych z transpozycją załącznika VII do dyrektywy). W żadnym razie nie należy traktować tego wyroku ambicjonalnie, w kategoriach narodowej klęski, lecz wykorzystać go jako pouczające doświadczenie w zakresie stosowania prawa europejskiego.

Przypomnieć tu można, że – dla przykładu – Niemcy, jako państwo szczytujące się wyjątkowo sprawną administracją, która korzysta z intelektualnego wsparcia nauki, była w latach dziewięćdziesiątych osiem razy pozywana przez Komisję przed Trybunał Sprawiedliwości z powodu niewłaściwej lub nieterminowej implementacji dyrektyw tworzących europejskie prawo wodne. W omawianym tu przypadku kluczowe wydaje się, że wyrok dotyczy niezakończonego etapu transpozycji, dla której termin upłynął 22 grudnia 2003 roku (choć dla Polski przesunął się on na dzień uzyskania członkostwa, tj. 1 maja 2004 r.).

Problematyka ramowej dyrektywy wodnej pojawia się w orzecznictwie TSUE, ale wiąże się już w większości z wdrażaniem jej przepisów, a nie wczesną fazą transponowania. Najnowszym przykładem może być orzeczenie zapadłe w trybie prejudycjalnym, dotyczące stosowania zasady zwrotów kosztów usług wodnych (sprawa C-686/15) lub wyrok w sprawie Komisja vs. Austria, dotyczący stosowania art. 4 ust. 3 i ust. 7 dyrektywy (sprawa C-346/14).

Oceny sformułowane w przywołanym wyroku zasługują na uwagę. Po pierwsze, dają wgląd w preferowany sposób argumentacji Trybunału, zwłaszcza gdy docho-

dzi do konfrontacji utrwalonej linii orzeczniczej z próbą jej reinterpretacji podejmowanej przez państwo członkowskie. Dotyczy to choćby zasady, w myśl której transpozycja dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga formalnego i dosłownego przeniesienia jej przepisów do wyraźnego i szczególnego przepisu ustawowego lub wykonawczego, o ile faktycznie zapewniają one pełne zastosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i ścisły. W praktyce okazuje się, że owa „jasność” i „ścisłość” regulacji prawnej bywa opacznie dostrzegana w zwykłej praktyce administracyjnej. Ponadto można się przekonać, że nie należy pokładać nadmiernej wiary w moc oficjalnych rządowych zapewnień składanych w odpowiedzi na skargę, jakoby gwarancja realizacji konkretnych obowiązków przewidzianych w dyrektywie wynikać miała „w niepodważalny sposób z całości przepisów prawa polskiego, mając na uwadze jego systematykę i cele” (zob. pkt 117 z uzasadnienia wyroku, odnoszący się do zarzutu braku w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza sprawozdania o planowanych krokach zaradczych służących urzeczywistnieniu zasady zwrotu kosztów usług wodnych).

Poza tym, utrwalone poglądy Trybunału co do wymagań prawidłowej transpozycji, w zasadzie stałe i niezmiennie na pewnym poziomie ogólności, zostają w wyroku rozwinięte, skonkretyzowane i poparte przykładami. Z tej przyczyny mają walor edukacyjny i tym samym powinny się przyczynić do usprawnienia procesów transpozycyjnych w przyszłości.

## Treść zarzutów Komisji i ocena Trybunału

Zauważyć trzeba, że dostrzeżone przez Komisję uchybienia miały różny charakter. W niektórych przypadkach zaniechania były ewidentne (zwłaszcza w odniesieniu do teoretycznie legislacyjnie najprostszego przeniesienia do prawa krajowego definicji), w innych końcowe uwagi Trybunału, odnoszące się do poprawności dokonanej transpozycji, mogą budzić mimo wszystko pewne wątpliwości. W szczególności dostrzec można pewną niekonsekwencję w ustalaniu granicy czasowej, na podstawie której decydowano o przyjęciu lub odrzuceniu argumentu spóźnionej notyfikacji. Chodzi zwłaszcza o oceny odnoszące się do zarzutu trzeciego, szóstego i siódmego. Jak się wydaje, źródłem owej niekonsekwencji, która ostatecznie okazuje się pozorna, jest dość chwiejne stanowisko samej Komisji co do uwzględnienia, bądź niewzględnienia, aktów jej notyfikowanych już po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii.

Ocenę treści skargi sformułowanej przez Komisję należy rozpocząć od zarzutu pierwszego, dotyczącego błędów w transpozycji przepisów definicyjnych dyrekty-

wy (art. 2 pkt 19, 20, 26 i 27). Komisja podnosiła, że o ile rozporządzenie z dnia 23 lipca 2008 roku wprowadziło definicje terminów „dobry chemiczny stan wód podziemnych” oraz „dobry stan ilościowy”, to zapomniano o definicji podstawowego terminu – „stan wód podziemnych”. W definicji „dobrego stanu wód podziemnych” pominięto znaczenie stanu ilościowego, natomiast w definicji „dobrego stanu ilościowego” zabrakło odniesień do pośrednich i bezpośrednich poborów wody, jak też do stwierdzania ich wpływu na części wód podziemnych. Jeśli chodzi o termin „dostępne zasoby wód podziemnych”, to jego odpowiednikiem miał być w prawie polskim termin „zasoby dyspozycyjne”, który jednak zdaniem Komisji oparty jest na innych elementach.

Trybunał uznał powyższe zarzuty Komisji za uzasadnione. Odniósł się także do argumentu wysuwanego przez Polskę, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału transpozycja dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga formalnego i dosłownego przeniesienia jej przepisów do wyraźnego i szczególnego przepisu ustawowego lub wykonawczego, o ile faktycznie zapewniają one pełne zastosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i ścisły. W tym zakresie sformułował odpowiedź następującą: z ustawodawstwa polskiego nie wynika, że pełne stosowanie dyrektywy 2000/60/WE jest zapewnione w sposób wystarczająco jasny i ścisły. Przepisy dyrektywy „muszą bowiem zostać wdrożone w sposób zapewniający im niekwestionowaną moc prawną, z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa”<sup>6</sup>. Trybunał przypomniał też, że zwykle praktyki administracyjne, „które ze swej natury podlegają zmianie z woli administracji i nie są odpowiednio znane, nie mogą być uznane za odpowiednie wykonanie obowiązku transpozycji dyrektywy” (pkt 79). Odnosząc się do rzekomej równowartości polskiego terminu „zasoby dyspozycyjne” względem unijnego „dostępnych zasobów wód podziemnych”, Trybunał podkreślił jeszcze, że „wykładnia przepisu prawa krajowego dotyczącego ochrony wód zgodnie z szeregiem innych przepisów rozproszonych w wielu różnych ustawach, które do tego na pierwszy rzut oka nie mają związku z ochroną wód, nie odpowiada tym wymaganiom” (zob. pkt 88).

Drugi z zarzutów wysuniętych przez Komisję dotyczył nieprawidłowej transpozycji art. 8 ust. 1 dyrektywy, a konkretnie pominięcia powinności, przedmiotem której ma być uzupełnienie programów monitorowania obszarów chronionych (uzupełniających monitorowanie wód powierzchniowych i podziemnych) o specyfikacje zawarte w prawodawstwie wspólnotowym, na mocy którego wyznaczane zostały poszczególne obszary chronione. Zdaniem Komisji zabrakło takich specyfikacji dla obszarów wyznaczonych na podstawie dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej.

6 Zob. pkt 78 i tam przywołany wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Komisja/Polska, C-281.

Ich treścią powinien być „monitoring tych elementów stanu wód, które są wskaźnikami struktury i funkcji lub wpływają na ocenę perspektyw ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków, dla których wyznaczono te obszary” (zob. pkt 100). Polska twierdziła z kolei, że art. 8 ust. 1 tiret trzecie został przetransponowany poprzez państwowy monitoring środowiska przewidziany w szczególności w art. 25 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (w oryginale „ustawy o ochronie środowiska”) i w art. 112 ustawy o ochronie przyrody, poprzez monitorowanie na obszarach Natura 2000 w ramach planów zadań ochronnych oraz poprzez par. 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z dnia 15 listopada 2011 roku (pkt 101).

Argument ten nie przekonał Trybunału, który stwierdził, iż istnienie takich przepisów nie pozwala stwierdzić, że „władze krajowe są zobowiązane do korzystania z wyników uzyskanych w ramach tego monitoringu celem monitorowania i klasyfikowania stanu danych wód zgodnie z przepisami art. 8 dyrektywy 2000/60 w związku z załącznikiem V do niej” (pkt 106). Konkluzje Trybunału odnoszące się do tego zarzutu zamknęły się w następujących słowach: „wspomniany przepis prawa krajowego [tj. par. 5 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z dnia 15 listopada 2011 r. – dop. J.R.] nie wymaga, by monitorowanie obszarów chronionych było ustanowione tak, iż uzupełniałoby zakres parametrów monitorowania poprzez dodanie tych zawartych w przepisach Unii, na podstawie których wyznaczone zostały obszary Natura 2000, lecz ustala jedynie cel tego monitorowania, a mianowicie ocenę stopnia spełniania wymagań określonych w odrębnych przepisach” (pkt 110). Można by się zastanawiać, czy z akceptacji funkcji celów monitorowania nie dałoby się wyprowadzić w drodze wykładni celowościowej wniosków o ich koniecznej treści (wnioskowanie z celu na środek). O ile TS co do zasady akceptuje wykładnię celowościową i funkcjonalną<sup>7</sup>, o tyle nie wydaje się ona uprawniona przy ocenie poprawności transpozycji. W tym zakresie w orzecznictwie TS podkreśla się niezmiennie, że transpozycja ma być „wystarczająco jasna i ścisła”, a to wyklucza użyteczność skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych.

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to jego przedmiotem była nieprawidłowa transpozycja art. 9 ust. 2 dyrektywy. Polska uznała, że cel osiągnięto nowelizując ustawę Prawo wodne w 2011 roku (w jej efekcie uchylono kwestionowany art. 113a ust. 2 pkt 2 i zastąpiono go art. 113b ust. 2 pkt 2 o rozszerzonej treści). Pomimo naruszenia terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii Komisja nowelę tę uwzględniła, jakkolwiek podtrzymała krytyczne uwagi wyrażając przekonanie, że określona w usta-

<sup>7</sup> Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego*, w: *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4: L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 271.

wie niezbędna treść planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza nadal nie przewiduje „sprawozdania o planowanych krokach dla wdrożenia zasady zwrotu kosztów usług wodnych, które będą się przyczyniać do osiągnięcia celów środowiskowych tej dyrektywy, i o wkładzie różnych użytkowników do zwrotu kosztów usług wodnych” (pkt 112).

Faktem pozostaje, że ustawa, określając w art. 114 ust. 1 treść planu, nie wymienia takiego sprawozdania, a samo podsumowanie wyników analizy ekonomicznej nie jest wystarczające. W tej części wyroku pojawia się argument (użyty także w ocenie zarzutu szóstego i siódmego), że podnoszona przez Polskę transpozycja art. 9 ust. 2 dyrektywy poprzez przepisy rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 roku miała miejsce po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego „zmiany wprowadzone w prawie krajowym nie mogą być uwzględnione przez Trybunał” (pkt 122). Jest to zastanawiające, jako że Komisja „uwzględniła to rozporządzenie w stopniu, w jakim usuwało podnoszone wcześniej uchybienia” (co wynika z pkt 47). Z wywodów Trybunału nie wynika zatem, czy przywołane rozporządzenie usunęło braki transpozycji (a nie zostało uwzględnione z uwagi na upływ terminu), czy też i ono okazało się w jego ocenie niewystarczające i na Polsce ciągle jeszcze spoczywa obowiązek podjęcia dalszych korekcyjnych aktów prawnych. Nie jest też jasne, dlaczego Trybunał nie uwzględnił tego właśnie aktu (pomimo deklaracji Komisji), wydane niewątpliwie po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a uwzględnił inne, podjęte również z jego naruszeniem. Być może wynika to z faktu, że deklaracja Komisji o uwzględnieniu zmian wprowadzonych przepisami rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 roku (pkt 47) okazała się po prostu gołosłowna. W zarzutach Komisji przytoczonych w wyroku Trybunału nie ma w istocie żadnych ocen odnoszących się do unormowań tego aktu.

Zarzuty czwarty i piąty dotyczą braku transpozycji art. 10 ust. 3 i niepełnej transpozycji art. 11 ust. 5 dyrektywy. Art. 10 ust. 3 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustalenia bardziej restrykcyjnych kontroli emisji w sytuacji, gdy cel lub norma jakości określona na mocy dyrektywy wymagają bardziej restrykcyjnych warunków niż te wymienione w art. 10 ust. 2. W prawie polskim regulacji takiej nie zamieszczono.

Z kolei przepis transponujący art. 11 ust. 5 okazał się zdaniem Komisji niewystarczający, jako że z art. 113b ust. 8 ustawy wypływa tylko obowiązek włączenia do programu wodno-środowiskowego dodatkowych działań usuwających zagrożenia dla osiągnięcia celów środowiskowych „w toku opracowywania projektu programu wodno-środowiskowego”, podczas gdy z dyrektywy wynika, iż obowiązki takie powinny zostać stwierdzone także poza cyklami przeglądów, wymaganymi na podstawie art. 11 ust. 8 dyrektywy. Trybunał uznał oba zarzuty za zasadne (pkt 132).

Rozbudowany zarzut szósty objął nieprawidłową transpozycję pkt 1.3, 1.3.4, 1.3.5, 1.4 i 2.4.1 załącznika V do dyrektywy. Jej wyrazem jest zdaniem Komisji:

- pominięcie obowiązku włączenia do planu gospodarowania wodami „szacunków poziomu pewności i dokładności wyników monitorowania” (pkt 1.3, 1.3.4 i 2.4.1 załącznika V),
- a) brak gwarancji, że do programu monitorowania operacyjnego włączone zostaną części obszarów ochrony gatunków i siedlisk, jeśli potwierdzone zostanie ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych (pkt 1.3.5 załącznika V),
- b) pominięcie przy klasyfikowaniu i prezentowaniu stanu ekologicznego i potencjału ekologicznego elementów hydromorfologicznych, jako że stanowią one jego obowiązkowe składniki (pkt 1.4 załącznika V).

Polska argumentowała, że odnośnie do pkt a) i b) transpozycja została przeprowadzona, natomiast transpozycję pkt 1.4. załącznika V zapewni przygotowywana nowelizacja rozporządzenia z dnia 9 listopada 2011 roku. Trybunał uznał, że co do zasady transpozycja tych punktów została dokonana po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a zatem nie mogła zostać uwzględniona. Argument co do transpozycji pkt 1.3.5 załącznika w drodze rozporządzenia z dnia 15 listopada 2011 roku został opatrzone komentarzem, że usunięcie niektórych elementów nieprawidłowej transpozycji wskutek przyjęcia przywołanego rozporządzenia zostało dokonane po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (pkt 151).

Pozostaje jeszcze skomentować wyrok Trybunału w odniesieniu do zarzutu siódmego. Dotyczy on do nieprawidłowej transpozycji pkt 7.2–7.10 załącznika VII do dyrektywy, które opisują w szczególności konieczną treść planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Zdaniem Polski uczyniono zadość tym wymaganiom. Wprawdzie art. 114 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo wodne zwięźle wskazuje na „podsumowanie działań zawartych w programie wodno-środowiskowym kraju, z uwzględnieniem sposobów osiągnięcia ustanowionych celów środowiskowych”, tym niemniej uzupełnia go art. 113b, który szczegółowo określa zawartość programu wodno-środowiskowego. Także par. 2 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 roku odsyła do art. 113b, co zdaniem Polski jest wystarczające.

W tym punkcie Trybunał uznał jednak skargę Komisji za uzasadnioną i nie podzielił przekonania Rzeczypospolitej Polskiej, że samo zamieszczenie w planie gospodarowania wodami podsumowania środków działania przewidzianych w programie wodno-środowiskowym czyni zadość obowiązkowi transpozycji pkt 7.2–7.10 załącznika VII do dyrektywy (brakuje bowiem podsumowania podjętych działań). W wyroku powtórzono konkluzję: „W tym względzie wystarczy stwierdzić, że ten przepis prawa krajowego [chodzi o art. 113b ustawy oraz par. 2 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia z dnia 29 marca 2013 r. – dop. J.R.] został uchwalony po upływie

terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, wobec czego zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał nie może go uwzględnić” (pkt 159).

Wydaje się, że zarzut Komisji i ocena Trybunału odnoszące się do transpozycji pkt 7.2–7.10 załącznika VII do dyrektywy okazały się mimo wszystko adekwatne do zbyt wąsko ujętych unormowań polskich przepisów.

## Działania prawodawcze wywołane wniesieniem skargi i wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości

Potwierdzone w wyroku braki regulacji zostały w większości usunięte. Przede wszystkim Ministerstwo Środowiska, znając treść zarzutów Komisji i zgadzając się z częścią z nich, podjęło pewne działania prawodawcze, nie czekając na wyrok. Dalsze zmiany wdrożone zostały po jego ogłoszeniu, w lipcu i listopadzie 2016 roku.

Jeśli chodzi o definicje, transpozycji posłużyły przepisy ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 850, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2295):

- poprawna definicja „stanu wód podziemnych” tworzy obecnie treść art. 9 ust. 1 pkt 13i,
- poprawna definicja „dobrego stanu wód podziemnych” wynika z art. 9 ust. 1 pkt 1i,
- poprawna definicja „dostępnych zasobów wód podziemnych” ujęta została w art. 9 ust. 1 pkt 1j.

W dalszym ciągu istnieje jednak problem z definicją „stanu ilościowego”. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 13h ustawy „rozumie się przez to określony poziom, w jakim pobór wody ma wpływ na jednolitą część wód podziemnych”. Z art. 2 pkt 26 dyrektywy wynika natomiast, że stan ilościowy to „oznaczenie poziomu, na którym jednolita część wód podziemnych jest obciążana w następstwie poboru pośredniego lub bezpośredniego”. Tak więc nie chodzi o jakikolwiek wpływ, lecz wpływ kwalifikowany, powodujący określone negatywne skutki, dające się zakwalifikować jako „obciążenie”. Poza tym przemilcza się w tej definicji wyraźne wskazanie dyrektywy zarówno na pobór bezpośredni, jak i pośredni.

Także braki objęte treścią zarzutu drugiego i czwartego zostały usunięte przepisami przywołanej wyżej noweli z dnia 30 maja 2014 roku. W jej następstwie dodano nowy art. 113c ust. 1 oraz nowy pkt 8 w art. 136 ust. 1 (reakcja na zarzut drugi), a także art. 38c ust. 2, służący transpozycji art. 10 ust. 3 dyrektywy (w związku z zarzutem czwartym).

Jeśli chodzi o zarzut trzeci, to nadal zachowuje on aktualność. Krajowe przepisy nie przewidują, aby plan gospodarowania wodami zawierał także odrębne sprawozdanie o planowanych krokach dla wdrożenia zasady zwrotu kosztów usług wodnych, które będą się przyczyniać do osiągnięcia celów środowiskowych tej dyrektywy, jak i o wkładzie różnych użytkowników do zwrotu kosztów usług wodnych.

Nie zniknęły także wątpliwości leżące u podstaw zarzutu piątego. Obecnie art. 113b ust. 9 ustawy ma brzmienie nadal dość niejednoznaczne. Stanowi on bowiem, że „Program wodno-środowiskowy kraju podlega przeglądowi co 6 lat i w razie potrzeby aktualizacji”. Wskazuje zatem, że aktualizacja jest konsekwencją przeglądu i nie funkcjonuje jako samoistna instytucja, jak tego wymaga dyrektywa.

Jeśli chodzi o braki objęte zarzutem szóstym, to zostały usunięte w drodze przepisów rozporządzenia MŚ z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (Dz.U. poz. 1178) – w odniesieniu do pkt 1.3, 1.3.4, 1.3.5 i 2.4.1 załącznika V oraz w drodze przepisów rozporządzenia MŚ z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz.U. poz. 1187) – w odniesieniu do pkt 1.4 załącznika V.

W przypadku zarzutu siódmego stwierdzić można, że podnoszone w nim problemy transpozycyjne zostały rozwiązane poprzez przyjęcie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz.U. poz. 1973).

W marcu 2017 roku w prasie codziennej znalazła się informacja o przekazaniu przez resort środowiska projektu nowego prawa wodnego do Rządowego Centrum Legislacji, który służyć ma między innymi wdrożeniu ramowej dyrektywy wodnej. Można założyć, że będzie to już ostatni akt kończący przewlekły proces jej transpozycji.

## **Transposition of the Water Framework Directive in the Republic of Poland in the light of the CJEU EU TS judgment of 30 June 2016 (Case C-648/13)**

### Summary

The article discusses the main theses of Judgement of the Court of the (Sixth Chamber) of 30 June 2016 in Case C648/13, which was confirmed by failing to apply correctly Articles 2(19), (20), (26) and (27) and 8(1), 9(2), 10(3) and 11(5) of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000. At the outset, it presents the legislative history of transposition of the directive in Poland in the years 2001–2016, next pre-litigation, the main objections of the Commission, answer of RP and at the end legislative action triggered by sentence.

*Translated by Jerzy Rotko*

# Wybrane zagadnienia orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym

## Wprowadzenie

Na wstępie należy podkreślić, że w świetle dominującej linii doktryny<sup>1</sup> obszar specjalny, który nie jest przecież pojęciem ustawowym, jest wyodrębnioną przestrzenią, na której obowiązuje odrębny reżim prawny wyłączający lub co najmniej ograniczający powszechny porządek prawny, czyli normy powszechnie obowiązujące. Tworzy się go w celu realizacji nadrzędnych zadań państwa na tym obszarze, ponieważ jest to środek bezpośredniego gospodarowania przestrzenią. Prawną istotą obszaru specjalnego jest zawsze powiązanie określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną, która wyłącza unormowania powszechnie obowiązujące. Ponadto utworzenia obszaru specjalnego nie należy łączyć z podstawowym, specjalnym czy pomocniczym podziałem terytorialnym kraju. Normy reżimu obszaru specjalnego nie są także tożsame z przepisami prawa lokalnego (tj. przepisów prawa miejsco-

1 Zob. P. Otawski, *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*, Poznań 2006 (rozprawa doktorska, maszynopis powielony), s. 25–52, 81–92; J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1996, s. 63 i n.; tenże, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 104–133; tenże, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, w: *Prawo administracyjne materialne, t. 7: System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 651–682; P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 186–219; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 7–15.

wego i przepisów gminnych). Są to bowiem zespoły powszechnie obowiązujących norm prawnych, które mają służyć realizacji określonych – stypizowanych – celów i zadań państwa. Utworzenie obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym jest oparte na odpowiednich normach materialnego prawa administracyjnego, ponieważ wymaga tego interes prawny ochrony zasobów przyrodniczych środowiska.

Specjalny reżim prawny ma na celu chronić odpowiednie warunki przestrzenne i swobodę działania uprawnionemu podmiotowi, któremu tego rodzaju działalność ma służyć jako działalność mająca charakter priorytetowy. Utworzenie obszaru specjalnego powoduje także, że realizacja celów i zadań danego obszaru zostaje nałożona na właściwy miejscowo i rzeczowo organ administracji publicznej. Oznacza to, że na tych organach spoczywają określone uprawnienia i obowiązki, które dotyczą realizacji stypizowanych zadań powiązanych z danym typem obszaru specjalnego. Ponadto reżim prawny obowiązujący na danym obszarze specjalnym stwarza nietypowe sytuacje prawne dla podmiotów działających lub potencjalnie zamierzających działać czy nawet przebywać w jego granicach. Istotna jest również funkcja, jaką ma realizować obszar specjalny, ponieważ nie może ona kolidować z realizacją innych funkcji przynależnych do oznaczonej przestrzeni, np. określonych dla danego terenu w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p.)<sup>2</sup>.

Obszar specjalny o charakterze przyrodniczym jest to więc metoda gospodarowania przestrzenią niezależnie od różnic ustrojowych, gospodarczych czy kultury prawnej danego państwa. Poszukując źródeł koncepcji obszaru specjalnego można sięgnąć do pierwotnych rozwiązań prawnych ustanawiających tzw. ochronę zespołową naturalnego środowiska człowieka. Wprowadzenie tego rodzaju ochrony zespołowej zasobów przyrodniczych było konsekwencją ujemnych skutków rozwoju cywilizacji. Dlatego też ustawodawca nakładał na administrację publiczną zadania, których realizacja ograniczała korzystanie z zasobów przyrodniczych. Jest to powodowane koniecznością upoważniania oraz zobowiązywania odpowiednich organów administracji publicznej do podejmowania różnorodnych działań, które mają na celu ograniczenie swobody działania podmiotów gospodarujących w przestrzeni, np. w celu ochrony interesu publicznego (jest nim także ochrona wartości środowiska przyrodniczego na danym terenie). W takim przypadku odpowiednie przepisy materialnego prawa administracyjnego upoważniają generalnie określone organy administracji publicznej lub właściwe organy stanowiące samorządu terytorialnego do podejmowania na określonych obszarach niezbędnych działań administracyj-

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 (dalej: u.p.z.p.).

noprawnych w celu ochrony zasobów przyrodniczych, przesądzając jednocześnie o ich rodzaju i zakresie. Tego rodzaju normy prawne (zwane często normami zadaniowymi) ustalają również cele dla organów administracji publicznej i stanowią dla nich merytoryczną podstawę prawną do działania.

Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>, kontrola sprawowana przez sądy administracyjne działalności administracji publicznej obejmuje także akty prawa miejscowego wydawane przez właściwe organy samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>4</sup>. Ponadto, akty prawa miejscowego są wydawane przez właściwe organy na podstawie art. 94 Konstytucji RP i w granicach upoważnień ustawowych, a nie w celu wykonania ustawy, jak stanowi o tym przepis art. 92 Konstytucji RP. Z kolei oczywiście akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego o charakterze lokalnym nie może wkraczać w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy, np. samodzielnie wprowadzając oznaczone zakazy, nakazy czy też ograniczenia bez upoważnienia ustawowego<sup>5</sup>. Dotyczy to również tworzonych przez właściwe organy prawnych form ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 2–4 i pkt 6–9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>6</sup>.

Dalsza analiza administracyjnoprawna skupiona będzie, biorąc pod uwagę ograniczone ramy opracowania, na przedstawieniu wiodących problemów wynikających z orzecznictwa sądów administracyjnych w odniesieniu do parku krajobrazowego (art. 16–17 u.o.p.) i obszaru chronionego krajobrazu (art. 23–24 u.o.p.).

Wiodąca linia orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących parku krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że oczywiście żaden przepis ustrojowego prawa administracyjnego nie może „wchodzić” w materię materialnoprawną, która determinuje przesłanki materialnoprawne wymagane do utworzenia danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym, np. są to wartości przyrodnicze, które należy objąć prawną ochroną w formie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Dlatego też samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w rozstrzyganiu zagadnień lokalnych przy tworzeniu obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym nie dopuszcza możliwości nieuwzględnienia przez sejmik województwa tworzący dany obszar specjalny unormowanych usta-

3 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1369, zwana dalej p.p.s.a.

4 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

5 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 47–161.

6 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134, zwana dalej u.o.p.

wowo w tym zakresie wymagań prawnych, takich jak ochrona szczególnie cennych wartości przyrodniczych – wymagających ochrony w postaci danego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. Ponadto jeżeli uchwała sejmiku województwa o utworzeniu obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym zawiera istotne materialnoprawne lub procesowe wady, powinna zostać stwierdzona jej nieważność przez wojewodę w formie rozstrzygnięcia nadzorczego. Z kolei naruszeniem prawa materialnego w tym zakresie jest także wprowadzenie przez właściwy sejmik województwa w uchwale o utworzeniu powyższego obszaru specjalnego regulacji, które wykraczają poza upoważnienie ustawowe, np. ustanowienie zakazów lub wyłączeń przedmiotowych, które nie posiadają ustawowego umocowania w świetle art. 17 ust. 1 u.o.p. w odniesieniu do parku krajobrazowego.

W tym miejscu należy przypomnieć, że wymagania *erga omnes* dotyczące ochrony środowiska przyrodniczego, a obowiązujące na takim obszarze specjalnym, jak i te, które są wprowadzone do reżimu prawnego takiego obszaru specjalnego bezpośrednio w akcie normatywnym tworzącym dany obszar specjalny, muszą być uwzględnione zgodnie z dyspozycją art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup> w ustaleniach obowiązującego na tym terenie m.p.z.p. Dlatego też należy podzielić rozstrzygnięcie dokonane w wyroku NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., II OSK 1785/11, Lex nr 1298487. Sąd słusznie bowiem stwierdził, że w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy trzeba uwzględnić ograniczenia, które mogą być następstwem położenia danej nieruchomości na terenie danego obszaru specjalnego. W świetle dyspozycji art. 73 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się bowiem ograniczenia, które wynikają z ustanowienia na podstawie u.o.p. parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz – jeżeli jest to dozwolone – ich otulin. Ponadto sąd słusznie stwierdził, że ograniczenia dotyczące sposobu korzystania z nieruchomości, z powodu wymagań ochrony środowiska przyrodniczego obowiązujących na jej terenie, jeżeli dana nieruchomość położona jest w takim obszarze specjalnym, nie podlegają badaniu przez organ wydający decyzję o warunkach zabudowy, ponieważ jest to właśnie przedmiot oceny w postępowaniu przed organem współdziałającym. Powyższy organ uprawniony jest bowiem do zajęcia stanowiska w odniesieniu do ewentualnej ochrony wartości przyrodniczych na danej nieruchomości oraz ograniczeń

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 (dalej: p.o.ś.); zob. także M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 21–35.

w zabudowie i zagospodarowaniu, a stanowisko formułuje w formie postanowienia. Powoduje to obowiązek organu współdziałającego, w ramach oczywiście tylko swojej właściwości rzeczowej, do wykazania, czy budowa danego obiektu budowlanego naruszy zakazy obowiązujące na terenie konkretnego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym lub np. czy trwale zniekształci rzeźbę terenu. W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 27 kwietnia 2011 r. (II SA/Gd 56/10, Lex nr 1128602) Sąd prawidłowo sformułował tezę, że właściciel nieruchomości, jeżeli planuje jej wykorzystanie, projektuje zabudowę, inwestycję czy nawet określony rodzaj działalności gospodarczej, nie ma oczywiście zagwarantowanej ustawowo niezmienności otoczenia. Oznacza to, że nawet spadek turystycznej atrakcyjności danej nieruchomości nie powoduje naruszenia interesu prawnego, lecz tylko interesu faktycznego. Dlatego też postulat ochrony malowniczego krajobrazu, ochrony stosunków miejscowych, jak i społeczno-gospodarczego przeznaczenia takiej nieruchomości odnosi się w istocie do interesu ogólnego, a nie interesu indywidualnego, czyli nie może stanowić podstawy do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup>.

Należy jednak pamiętać, że wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu – jeżeli nie obowiązuje na danym terenie m.p.z.p. lub pozwolenia na budowę – jeżeli plan miejscowy już obowiązuje, musi być niekiedy z woli ustawodawcy poprzedzone obowiązkiem uzyskania przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji danego przedsięwzięcia zgodnie z dyspozycją art. 71 ust. 1 i 2 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<sup>9</sup>. Dotyczy to zarówno przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jak i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, także wtedy, jeżeli są one planowane na terenie parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu. Ponadto powyższa decyzja środowiskowa nie może naruszać ustaleń obowiązującego m.p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 80 ust. 2 powołanej wyżej ustawy<sup>10</sup>. Należy także zaznaczyć, że na mocy art. 79 ust. 1 ustawy, lecz jeszcze przed wydaniem decyzji środowiskowej, właściwy organ zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w tym postępowaniu, jeżeli w jego ramach przeprowadza się ocenę oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Z kolei właściwy organ do

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 (dalej: u.s.g.).

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1405; zob. także G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 265–292.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 14 marca 2014 r., II OSK 2546/12, Lex nr 1458791.

wydania przedmiotowej decyzji środowiskowej powinien w jej podstawie ustalić brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 84 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 8 cyt. ustawy). Oznacza to, że w postępowaniu administracyjnym, które kończy się wydaniem decyzji z art. 84 ust. 1 tejże ustawy, nie jest wymagany udział społeczeństwa.

Kolejny problem wymagający rozstrzygnięcia ma miejsce, jeżeli zachodzą rozbieżne wykładnie treści ustaleń aktu prawa miejscowego o utworzeniu danego obszaru specjalnego w zakresie ograniczeń prawa własności adresatów rzeczywistych, a więc takich, które oddziałują bezpośrednio na ich interes prawny. W takim przypadku należałoby rozstrzygać taki konflikt na rzecz interesu indywidualnego (interesu prawnego strony) aż do bezpośredniej kolizji z interesem ogólnopaństwowym, lecz i interesem publicznym lokalnym, które wyznaczają cel priorytetowy utworzenia danego obszaru specjalnego o charakterze przyrodniczym. Jego realizacja determinuje następnie „ostrość” obowiązującego w jego obrębie specjalnego reżimu prawnego w postaci np. zakazów (np. art. 17 ust. 1 u.o.p. dla parku krajobrazowego oraz art. 24 ust. 1 dla obszaru chronionego krajobrazu). Dlatego też ochrona interesu publicznego w tych sprawach w formie aktu prawa miejscowego także kształtuje ograniczenia prawa własności przy zastrzeżeniu jednak, że – tak jak plan miejscowy – nie może ona ograniczać istoty prawa własności w świetle dyspozycji art. 64 ust. 3 Konstytucji RP<sup>11</sup>.

Dlatego też słusznie podniesiono w wyroku NSA z dnia 6 września 2012 r., 217/12, Lex nr 1251915, że wprowadzone aktem prawa miejscowego tworzącym dany obszar specjalny o charakterze przyrodniczym zakazy powinny mieć każdorazowo ustawowe umocowanie. Należy bowiem podkreślić, że ograniczają one prawo własności nieruchomości, które jest konstytucyjnie chronione. Ponadto powyższe zakazy powinny podlegać ocenie również w zakresie zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>12</sup>. Należy także zaznaczyć, że zakazy zawarte w akcie prawa miejscowego, który tworzy obszar chronionego krajobrazu, dotyczą w istocie działalności istotnej, a nie każdej dotyczącej przekształcenia rzeźby terenu lub zmiany stosunków wodnych. Natomiast z zasady proporcjonalności wynika obowiązek oceny wprowadzonych zakazów ograniczających prawo własności odnośnie do zakresu oddziaływania na środowisko przyrodnicze na terenie obszaru chronionego krajobrazu oraz biorąc pod uwagę ustalony stan

11 Por. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 276–283; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny...*, s. 110–142.

12 J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny...*, s. 16–34.

faktyczny, np. występowanie szczególnie cennych walorów przyrodniczych. Dlatego też muszą być ustanowione konieczne ograniczenia prawa własności, w szczególności dotyczące obowiązku znoszenia określonych działań wobec nieruchomości w postaci zakazów o charakterze administracyjnoprawnym. Powinny być one wprowadzone przez sejmik województwa w celu realizacji funkcji priorytetowej tworzonego obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym. Dotyczy to także określenia zakresu koniecznej ingerencji w sferę przestrzennych uprawnień właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej biorąc pod uwagę wartość użytkową danego zasobu przyrodniczego środowiska poddanego ochronie, np. w parku krajobrazowym lub obszarze chronionego krajobrazu dotyczyło to niezbędnej „ostrości” specjalnego reżimu prawnego koniecznego dla realizacji celu utworzenia parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu.

Należy zaznaczyć, że ustawy katalog zakazów wprowadzanych dla danej prawnej formy ochrony przyrody nie może być poszerzony o inne zakazy, których nie przewiduje ustawodawca. Wszelkie ograniczenia prawa własności w postaci zakazów wprowadzane uchwałą sejmiku województwa muszą mieć podstawę ustawową i mieścić się w ramach katalogu zakazów określonych w u.o.p.<sup>13</sup>. Dlatego też sejmik województwa tworzący obszar chronionego krajobrazu może na jego terenie wprowadzić część, a nawet wszystkie ustawowe zakazy, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony tego obszaru, lecz zakazy te nie mogą być modyfikowane czy też rozszerzone przez sejmik województwa.

W tym miejscu należy przedstawić sporny problem wymagający rozstrzygnięcia, co wynika np. z wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2016 r., II OSK 1949/14, Lex nr 2037456, jak i wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r., II OSK 1986/14, Lex nr 2037458, dotyczący wprowadzonego zakazu budowy, co skutkuje odmową wydania decyzji o warunkach zabudowy dla takiego obiektu budowlanego na danej części obszaru chronionego krajobrazu lub parku krajobrazowego. Ustawodawca nie wprowadził bowiem, tak jak np. w rezerwacie przyrody, całkowitego zakazu budowy. Dlatego też konieczne jest każdorazowe prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, z którego musi wynikać, że do projektowanego przedsięwzięcia ma zastosowanie zakaz zabudowy w odległości 100 m od zbiorników wodnych. Z kolei nie spełnia tego warunku powstałe przez zatamowanie wody w rowie melioracyjnym sztucznie powstałe rozlewisko, które nie ma ze swojej istoty trwałych granic, tak jak w przypadku stałego, naturalnego zbiornika wodnego.

---

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2011 r., IV SA/Wa 1507/11, Lex nr 1155028 i wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 217/12, Lex nr 1251915.

Na podkreślenie zasługuje także wyrok NSA z dnia 8 listopada 2016 r., II OSK 1772/15, Lex nr 2190746, wydany w sprawie odmowy uzgodnienia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska projektu m.p.z.p. w zakresie jego ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego. Sąd trafnie sformułował w nim wiodącą tezę na gruncie zastosowania art. 16 ust. 7 u.o.p. Wynika z niej, że powyższe uzgodnienie dokonywane w formie postanowienia musi być w tym zakresie przedmiotowym spójne i kompleksowo oceniać wszystkie ustalenia planu miejscowego, które mogą negatywnie oddziaływać na ochronę zasobów przyrodniczych środowiska, zgodnie z dyspozycją art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p. w związku z art. 16 ust. 7 u.o.p. Ponadto organ uzgodnieniowy powinien wyjaśnić, z jakich przyczyn uznaje projektowane przeznaczenie danego obszaru w planie miejscowym za sprzeczne z celami parku krajobrazowego (art. 16 ust. 3 i 7 u.o.p.) i zakazami, które obowiązują na jego terenie (art. 17 u.o.p.). Dlatego też organ uzgodnieniowy nie posiada kompetencji do samodzielnego ustalenia konkretnego przeznaczenia określonego terenu objętego projektem planu miejscowego, ponieważ w takim przypadku wkraczałby bez umocowania ustawowego w tzw. władztwo planistyczne gminy jako jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejny ważny problem rozstrzygnął wyrok NSA z dnia 28 września 2007 r., II OSK 813/07 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sąd stwierdził bowiem, że uchwalając m.p.z.p. gmina jest związana, zgodnie z art. 9 ust. 4 u.p.z.p., uchwałą rady miasta w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>14</sup>, które przewidują istotne ograniczenia wykonywania prawa własności nieruchomości. Ponadto lokalizacja nieruchomości na terenie obszaru chronionego krajobrazu nie przesądza o uprawnieniu gminy do wprowadzania na nim zakazu zabudowy mieszkaniowej. Wynika to z tego, że taki zakaz musi mieć jednoznaczne umocowanie w przepisach aktu prawa miejscowego, na mocy którego utworzono obszar chronionego krajobrazu, lub innych aktów prawnych wprowadzających na tym obszarze ograniczenia wykonywania prawa własności. Z kolei w wyroku NSA z dnia 7 lipca 2011 r., II OSK 745/11, Lex nr 1083687, Sąd słusznie orzekł, że obowiązek uwzględnienia w ustaleniach m.p.z.p. przepisów szczególnych, a więc także dotyczących prawnych form ochrony przyrody stanowiących w formie aktu prawa miejscowego, oznacza obowiązek uwzględnienia przeznaczenia terenu ustalonego w przepisach szczególnych, a więc również w zakresie ustalonym w tych prawnych formach ochrony przyrody, w tym także zakazów obowiązujących w obrębie tych obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym.

---

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.

## Podsumowanie

Należy zaznaczyć, że w polskim systemie prawnym orzecznictwo sądów administracyjnych nie tworzy, tak jak w systemie *common law*, precedensów sądowych, lecz oddziałuje w praktyce także na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w zakresie kształtowania właściwej linii orzeczniczej<sup>15</sup>. Z dyspozycji art. 170 p.p.s.a. wynika bowiem, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz także inne sądy, jak i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie określonych także inne osoby, a więc również w sprawach z zakresu prawa ochrony przyrody. Jest to bowiem także ważne z tej przyczyny, że akty prawa miejscowego w zakresie ochrony przyrody zawierają również postanowienia generalne (ogólne) adresowane do wielu adresatów, które mogą naruszać ich interesy prawne w zakresie dotyczącym ograniczenia korzystania z nieruchomości usytuowanej w obszarze specjalnym, np. zmieniające przeznaczenie nieruchomości lub wyłączające czy też ograniczające uprawnienia właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Ponadto analizowane akty prawa miejscowego mogą naruszać interesy prawne wielu adresatów, którzy mogą je w różnym okresie i niezależnie od siebie zaskarżyć do sądu administracyjnego. Natomiast cel utworzenia parku krajobrazowego lub obszaru chronionego krajobrazu powinien kształtować także treść koniecznych zakazów wprowadzanych w akcie prawa miejscowego, który tworzy prawną formę ochrony przyrody. Jednak sejmik województwa nie może rozszerzać tych zakazów poza upoważnienie ustawowe nawet za pomocą wykładni systemowej lub celowościowej wprowadzając w praktyce całkowity zakaz budowy obiektów budowlanych na ich terenie. Z drugiej strony należy podkreślić, że w żadnym przypadku utworzenie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym w formie aktu prawa miejscowego nie może być wzruszone w drodze referendum gminnego, powiatowego czy wojewódzkiego, nawet kiedy większość mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego wypowiedziałaby się przeciw np. utworzeniu takiego obszaru specjalnego. Zachodzi bowiem w tym przypadku prymat interesu publicznego ogólnopaństwowego nad interesem publicznym lokalnym realizowanym przez organy samorządu terytorialnego przy zastrzeżeniu, że w istocie jest to jeden interes publiczny jako klauzuli generalnej, a konflikt dotyczy wartości<sup>16</sup>. Z tych względów konieczne jest „ważenie” interesu publicznego ogólnopaństwowego z interesem publicznym lokalnym samorządu terytorialnego w takim stanie fak-

15 Zob. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 272–314.

16 Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73–101, 230–231; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny...*, s. 145–188.

tycznym również w zakresie zarówno ich odpowiedniej hierarchii, jak i kolizji dóbr, ponieważ ochrona przyrody jest także dobrem wspólnym<sup>17</sup>. Dlatego też prawna ochrona przyrody będąca częścią prawnej ochrony środowiska powinna nawiązywać do uzasadnienia aksjologicznego, które nie może pomijać ustawowych gwarancji ochrony godności osoby ludzkiej w korelacji z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, co nie wyklucza jednak prawnej ochrony wartości przyrodniczych, tylko wyznacza nieprzekraczalne granice tak ukierunkowanej ochrony, na straży której stoi orzecznictwo sądów administracyjnych.

### **Selected issues of judicial decisions about special ecological areas made by administrative courts**

#### Summary

The article presents the main issues resulting from judicial decisions about special ecological areas made by the Supreme Administrative Court as well as by regional administrative courts. For this purpose, the concept of a special area was analysed from the legal point of view. Landscape parks and landscape protected areas were used as examples of such areas. Special legal order applicable in these areas is based on restrictions. In addition, the administrative law analysis includes the key issues concerning the functioning of these special ecological areas, which are described in judicial decisions of administrative courts.

*Translated by Jerzy Stelmasiak*

---

17 J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny...*, s. 143-194.

## Obszar specjalny – kilka refleksji na temat koncepcji, jej ewolucji i przydatności we współczesnym prawie

### Uwagi wstępne

Pomiędzy prawem administracyjnym i prawem ochrony środowiska występują silne związki, o czym świadczą przede wszystkim współdziałanie, współdziałanie i przenikanie się ich regulacji. Przykładem koncepcji i konstrukcji prawnej instytucji prawnej, wykształconej i funkcjonującej na granicy prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, jest obszar specjalny.

Idea obszaru specjalnego, którego istotą jest powiązanie wyodrębnienia określonego terenu ze swoistą regulacją prawną umożliwiającą realizację priorytetowych celów i zadań w wyraźnie oznaczonej przestrzeni, na tyle istotnych, że uzasadniających wprowadzenie określonych ograniczeń w podejmowaniu działalności na danym terenie, narodziła się w okresie międzywojennym. Koncepcja obszaru specjalnego nawiązująca do tej idei nadal jest stosowana i we współczesnej doktrynie w zasadzie jest powszechnie akceptowana, aczkolwiek, odwołując się do kategorii obszaru specjalnego, używa się różnych określeń (w szczególności: „obszar specjalny”<sup>1</sup>, „strefa spe-

<sup>1</sup> J. Boć, *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, Wrocław 1979, s. 198 i n.; M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „*Studia Iuridica*” 1974, t. II, s. 59 i n.; T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej*, „*Studia Iuridica Silesiana*”, Katowice 1979, nr 6, s. 48; J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 103 i n.

cialna”<sup>2</sup>, „obszar ochrony specjalnej”<sup>3</sup>, „specjalny obszar administracyjny”<sup>4</sup>). Nie jest ograniczana jedynie dla polskiej doktryny czy praktyki. Także w innych państwach europejskich, niezależnie od ich różnic ustrojowych i gospodarczych, wykorzystuje się instytucję obszaru specjalnego uzupełniająco, obok instytucji zasadniczego podziału terytorialnego, w zaspokajaniu potrzeb zarządzania publicznego<sup>5</sup> lub jako instrument kształtowania i gospodarowania przestrzenią.

Celem opracowania jest przedstawienie założeń i ewolucji koncepcji obszaru specjalnego oraz ustalenie jej współczesnego wielopłaszczyznowego wykorzystania.

## Geneza i kształtowanie się koncepcji obszaru specjalnego

Początków koncepcji obszaru specjalnego w polskim prawie administracyjnym należy poszukiwać w okresie międzywojennym. Inspirację do sformułowania podstawowych założeń tej koncepcji stanowiły przede wszystkim rozwiązania prawne ustanawiające ochronę zespołową zasobów naturalnych, wprowadzające ograniczenia w korzystaniu z naturalnych wartości przyrodniczych i w prowadzeniu działalności przez podmioty gospodarujące w przestrzeni<sup>6</sup>. Wprowadzenie ochrony zespołowej zasobów naturalnych upoważniało organy administracji do samodzielnego ustalania obowiązków i uprawnień różnych podmiotów i oznaczało przyzna-

2 Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 23–24, 165 i n.; M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 2, s. 15 i n.; L.N. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 9 i n.; S. Pieprzny, *Rodzaje stref specjalnych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2011, nr 13, s. 233 i n.; R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2013, s. 134 i n.

3 B. Dolnicki, *Strefa ochronna jako element planu zagospodarowania przestrzennego*, w: *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*, red. J. Sommer, Wrocław 1984, s. 93.

4 L. Dubiński, *Obszar ograniczonego użytkowania jako administracyjna strefa specjalna*, w: *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, red. L. Dubiński, T. Kocoł, Kraków 2012, s. 67 i n.

5 M. Kulesza, *Kilka uwag o zarządzaniu aglomeracją miejską. Wyzwania instytucjonalne i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 6, s. 69.

6 Taki charakter można przypisać rozwiązaniom zawartym m.in. w ustawie z dnia 23 marca 1922 r. o uzdrowiskach (Dz.U. z 1922 r. Nr 31, poz. 254 z późn. zm.), ustawie wodnej z dnia 19 września 1922 r. (Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 z późn. zm.), ustawie z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (Dz.U. RP z 1932 r. Nr 35, poz. 357 z późn. zm.), ustawie z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. RP z 1934 r. Nr 31, poz. 274), rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o prawie łowieckim (Dz.U. z 1927 r. Nr 110, poz. 934 z późn. zm.) i rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych (Dz.U. R. P. z 1928 r. Nr 36, poz. 336 z późn. zm.).

nie administracji publicznej szczegółowego władztwa na danym obszarze<sup>7</sup>. Powiązanie „szczególnego władztwa” administracyjnego z określonym obszarem stanowiło podstawę do sformułowania w okresie międzywojennym koncepcji obszaru specjalnego<sup>8</sup>, w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku recypowanej, a następnie rozwiniętej przez współczesnych badaczy prawa administracyjnego<sup>9</sup>.

Ogólną koncepcję obszaru specjalnego sformułował Andrzej Wasilewski, analizując istotę i charakter prawny obszaru górniczego<sup>10</sup>. Autor ten mianem obszaru specjalnego określił „część przestrzeni państwa, w granicach której – z uwagi na jej szczególne przeznaczenie – wprowadzony zostaje aktem prawnym specjalny, tj. odbiegający od obowiązującego na całym obszarze państwa, system norm prawnych mających zabezpieczyć, tzn. umożliwić lub ułatwić realizację priorytetowych zadań i celów państwa w granicach danego obszaru”<sup>11</sup>. Innymi słowy, realizacja tych zadań i celów państwa na tych terenach nie byłaby możliwa lub byłaby utrudniona bez jednoczesnego wprowadzenia systemu szczególnych norm prawnych.

Przyjmując za punkt wyjścia pojęcie „obszaru specjalnego” sformułowane przez Andrzeja Wasilewskiego, także inni autorzy analizowali cele i przesłanki wyodręb-

7 Zob. na temat: obszaru ochrony uzdrowiskowej J. Cybichowski, w: *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, t. 2, red. J. Cybichowski, Warszawa 1930, s. 1097; obwodów rybackich J. Panejko, w: K. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne*, cz. I., Kraków 1919, s. 825–826; obwodów łowieckich J. Panejko, *Polskie...*, s. 831–833; lasów ochronnych J. Panejko *Polskie...*, s. 852–856 i 861–862; obszarów ochronnych dla wodociągów i źródeł J. Panejko, *Polskie...*, s. 878.

8 J. Filipek, *Administracja państwowa w obliczu współczesnych zadań ochrony naturalnego środowiska człowieka*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1977, rok X, s. 5 i n.; J. Stelmasiak, *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986, s. 109–110. Na temat pierwszych systemowych działań na rzecz ochrony przyrody w II Rzeczypospolitej (1918–1939) zob. np. A. Tarnowska, *Rozwiązania instytucjonalne w zakresie ochrony przyrody w II RP*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 4, s. 57–81.

9 A. Wasilewski, *Obszar górniczy (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1969, s. 96 i n.; M. Kulesza, *Obszar...*, s. 59 i n.; K. Podgórski, *Obszary ochrony specjalnej i ich znaczenie dla ochrony środowiska przyrodniczego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” 1975, nr 88, s. 87 i n.; L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 1974, t. II, s. 51 i n.; T. Kurowska, *Obszar...*, s. 48; J. Stelmasiak, *Instytucja...*, s. 63 i n.; tenże, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 7 i n. oraz cytowana tam literatura. Prezentuje badania prowadzone w tym zakresie przez ww. autorów m.in. L.N. Zacharko w pracach: *Strefy specjalne w prawie administracyjnym*, Katowice 2012, s. 11–23; *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, w: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 786–794; *Strefy specjalne w prawie administracyjnym a przywileje dla przedsiębiorców na terenie specjalnych stref ekonomicznych – przyczynek do dyskusji*, w: *Państwo i prawo w dobie globalizacji. Księga jubileuszowa*, red. S. Sagan, Rzeszów 2011, s. 325–333.

10 Zob. A. Wasilewski, *Obszar...*, s. 109.

11 Tamże, s. 96–97 oraz 118.

niania oraz skutki prawne i faktyczne tworzenia takich obszarów. Do instrumentów prawnych wyodrębniających obszary specjalne z punktu widzenia ochrony zasobów przyrody nawiązywał w swoich badaniach Ludwik Jastrzębski. Zdaniem tego autora konstrukcja obszaru specjalnego stanowi jeden z prawnych środków ochrony przyrody charakteryzujący się odrębnymi od pozostałych cechami. Zauważył, że nie stanowią one jednorodnej kategorii, lecz różnią się celem i rodzajem ochrony, wielkością oraz trybem tworzenia i znoszenia. Na tej podstawie zaproponował klasyfikację obszarów specjalnych, wyróżniając: specjalne obszary ochronne (tworzone z uwagi na interes publiczny, wyrażający się w zaspokojeniu potrzeb estetycznych, naukowych, zdrowotnych i społecznych oraz ochrony krajobrazu), strefy ochronne (tworzone ze względów sanitarnych, funkcjonalnych lub bezpieczeństwa obiektów wywierających szkodliwy wpływ, niebezpiecznych lub szkodliwych dla otoczenia albo wymagających ochrony przez ujemnymi wpływami otoczenia) oraz strefy zagrożenia lasów<sup>12</sup>. Jednocześnie postulował podjęcie działań legislacyjnych, stopniowo zmierzających do uregulowania statusu specjalnych obszarów ochronnych i stref ochronnych<sup>13</sup>.

W tym samym okresie badania nad obszarem specjalnym, jako prawnym instrumentem ochrony i kształtowania środowiska naturalnego, prowadził Michał Kulesza<sup>14</sup>. Autor ten uzasadniał koncepcję obszaru specjalnego istnieniem pewnych zadań państwowych. Wychodząc z założenia, że realizacja tych zadań jest limitowana występowaniem ściśle określonych warunków przestrzennych, wskazywał na konieczność istnienia – oprócz określonych warunków przestrzennych koniecznych do prowadzenia działalności określonego typu – także priorytetowego charakteru (w stosunku do innych typów) działalności lub przedsięwzięć podejmowanych na danym terenie. Autor ten doszedł do wniosku, że celem tworzenia obszarów specjalnych jest najczęściej zachowanie i zapobieganie degradacji form przyrodniczych oraz próba organizowania przestrzeni<sup>15</sup>. Jego zdaniem jednak zakres zastosowania konstrukcji obszaru specjalnego jest szerszy niż wyznaczają to granice problematyki ochrony i organizowania środowiska naturalnego. Wskazywał, że jedynie niektóre obszary specjalne są tworzone wyłącznie do celów ochrony środowiska, a większość z nich ustanawiana jest dla innych celów, najczęściej gospodarczych lub

12 L. Jastrzębski, *Ochrona...*, s. 51 i n.; a także tego autora *Ochrona prawna przyrody i środowiska w Polsce. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1976, s. 25 oraz *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 14–21.

13 L. Jastrzębski, *Ochrona...*, s. 57.

14 M. Kulesza, *Obszar...*, s. 59 i n.

15 M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Administracyjne gwarancje realizacji planu przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 5, s. 76 i n.

społecznych<sup>16</sup>. Konstrukcja obszaru specjalnego stanowi instrument gospodarowania przestrzenią, ponieważ umożliwia efektywną realizację zadań, których wykonanie wymaga wyodrębnienia pewnego obszaru i które są na tyle szczególne, że nie można ich pogodzić z wykonywaniem na tym samym terenie działalności innego rodzaju<sup>17</sup>. W późniejszym okresie Michał Kulesza postulował, jako pierwszy w powojennej doktrynie, wykorzystanie konstrukcji obszaru specjalnego do aktywizacji określonych obszarów (np. obszarów zagrożonych emigracją ludności czy degradacją środowiska)<sup>18</sup>.

Środki prawne służące ochronie określonego elementu środowiska analizował także Karol Podgórski<sup>19</sup>. Charakteryzując obszary o odrębnym reżimie prawnym, służące ochronie elementów środowiska przyrodniczego, podkreślał, że znaczenie obszarów ochrony specjalnej dla ochrony środowiska przyrodniczego jest bardzo ograniczone. Ustanowienie takiej ochrony nie wywiera bowiem wpływu na poprawę stanu zastanego, który przy znacznym stopniu przekształcenia elementów ochrony środowiska jako przedmiotów ochrony jest niejednokrotnie wysoce niezadowolający. Jednocześnie obszary ochrony specjalnej pozostają pod ujemnymi wpływami otoczenia. Okoliczności te doprowadziły tego Autora do konstatacji, że bez ścisłego przestrzegania prawa ochrony środowiska przyrodniczego w szerokiej skali nie jest możliwe osiągnięcie zamierzonego celu ustanawiania obszarów specjalnych<sup>20</sup>.

W tym samym okresie Teresa Kurowska analizowała obszar specjalny jako jedną z metod gospodarowania zasobami naturalnymi, a ściślej – jako jeden z instrumentów pozwalających administracji na zaspokajanie jej potrzeb rzeczowych z nieruchomości. Badała znaczenie przepisów prawa administracyjnego, ustanawiających normy reżimu specjalnego w zakresie racjonalnego gospodarowania zasobami naturalnymi, charakter prawny aktów ustanawiających te normy oraz skutki prawne w sferze korzystania z nieruchomości gruntowej wywołane normami reżimu specjalnego<sup>21</sup>. Sformułowała tezę, że „obszar specjalny wkracza w sferę wyłącznych uprawnień właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej, osiągając cele i wykonując zadania ogólnospołeczne”, przy czym interesy indywidualne podmiotów uprawnionych na podstawie różnych tytułów prawnorzeczowych zostają podporządkowane interesowi społecznemu. Szczegółowość norm reżimu specjalnego jest determinowana szczególną wartością użytkową rzeczy (nieruchomości grun-

---

16 M. Kulesza, *Obszar...*, s. 70.

17 Tamże, s. 69.

18 M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 261.

19 K. Podgórski, *Obszary...*, s. 89 i n.

20 Tamże, s. 96–97.

21 T. Kurowska, *Obszar...*, s. 56.

towej) i jej funkcją społeczno-gospodarczą, a także rangą zaspokajanych potrzeb<sup>22</sup>. Norma reżimu specjalnego, ingerująca w sferę korzystania z gruntu – ścieśniając zakres uprawnień właściciela na rzecz podmiotu realizującego zadania państwa – wyznacza granice i zakres, a nawet precyzuje sposób wykonywania uprawnienia. Wskutek utworzenia obszaru specjalnego prawo własności nieruchomości gruntowej zostaje w znacznym stopniu ograniczone, a pewne uprawnienia właściciela – gdy przepis szczególny tak stanowi – mogą nawet podlegać wyłączeniu<sup>23</sup>. Autorka ta podnosiła ścisły związek pomiędzy planowaniem przestrzennym a kategorią obszaru specjalnego. Z jednej strony plan zagospodarowania przestrzennego jest instrumentem prawnym przesądzającym o przestrzennym zakresie obowiązywania poszczególnych reżimów prawnych służących do realizacji priorytetowych zadań i celów państwa. Z drugiej strony natomiast, obszar specjalny, jako istniejąca niezależnie od planu instytucja prawna, jest jedną z form realizacji planu zagospodarowania przestrzennego<sup>24</sup>.

Relacje między reżimem specjalnym a reżimem powszechnym stanowiły przedmiot zainteresowań badawczych Jana Bocia. Autor ten w regulacji obszarów specjalnych do reżimu powszechnego zaliczył normy zawierające podstawy ich tworzenia, natomiast do reżimów specjalnych – normy aktów kreujących konkretne obszary specjalne<sup>25</sup>. Do reżimów specjalnych zaliczył część unormowań prawnych, które dotyczą stanów specjalnych i obszarów specjalnych i na tym tle analizował sytuację obywatela w razie zbiegu reżimów specjalnych<sup>26</sup>. Do badań tych nawiązywał także w późniejszym okresie, dowodząc, że skutki administracyjnoprawne utworzenia obszaru specjalnego są uzależnione od jego położenia prawnego wobec reżimu prawnego<sup>27</sup>.

Charakter więzi między koncepcją obszaru specjalnego a innymi znanymi prawu administracyjnemu instytucjami odnoszącymi się do gospodarowania przestrzenią analizował Jerzy Stelmasiak<sup>28</sup>. Autor ten badał koncepcję i konstrukcję prawną ob-

22 Tamże, s. 43.

23 T. Kurowska, *Obszar...*, s. 43; też, *Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego*, w: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska*, red. K. Podgórski, Katowice 1981, s. 38–39.

24 Por. zwłaszcza T. Kurowska, *Obszar...*, s. 28–29.

25 J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 102.

26 Tamże, s. 102 i s. 105–106. Do badań tych nawiązywał także w późniejszym okresie. Por. np. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Podstawowe instytucje prawne ochrony środowiska*, w: *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013, s. 204–206.

27 Por. np. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Podstawowe...*, s. 204–206.

28 J. Stelmasiak, *Miejscowy...*, s. 103 i n.; tenże, *Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)*, w: *Polska lat dziewięćdziesiątych: przemiany państwa i prawa*, t. 2, red. L. Antonowicz, Lublin 1998, s. 147 i n.; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych*

szarów specjalnych o charakterze ekologicznym w celu określenia podstawowych czynników warunkujących prawidłowość zagospodarowania przestrzennego na ich terenie pod kątem ochrony zasobów środowiska. Analizował także relacje między interesem indywidualnym i interesem publicznym w obszarach specjalnych o charakterze ekologicznym<sup>29</sup>. W efekcie swych badań stwierdził, że ustanawianie przez ustawodawcę obszarów specjalnych jest przejawem interwencji państwa w sferę reglamentacji dóbr (w tym przypadku zasobów przyrodniczych środowiska), dla realizacji priorytetowego zadania na oznaczonym terenie<sup>30</sup>. Zaproponował ogólną klasyfikację obszarów specjalnych, wyróżniając w tej kategorii obszary specjalne o nadrzędnej funkcji ekologicznej oraz obszary specjalne o nadrzędnej funkcji gospodarczej<sup>31</sup>. Autor ten zauważył, że obszar specjalny w wyniku stopniowej ewolucji ze środka o charakterze wyłącznie konserwatorskim stał się środkiem planowego kształtowania środowiska<sup>32</sup>. Zasadnie postulował, aby cel, dla którego realizacji obszar specjalny został ustanowiony, był świadomy i ustalony przez ustawodawcę pod kątem zadań perspektywicznych, nie sprowadzał się zaś jedynie do doraźnego rozstrzygnięcia określonego zjawiska. Wymaga tego stabilizacja nowego porządku prawnego na tego rodzaju wyodrębnionym obszarze<sup>33</sup>.

Jerzy Sommer w swoich badaniach nad celami obszarów specjalnych w ochronie środowiska zwrócił uwagę na to, że obszar specjalny jest tworzony dla osiągnięcia określonego celu i ten cel uzasadnia odrębności jego reżimu prawnego. Celem utworzenia obszaru specjalnego w ochronie środowiska jest dążenie do zapewnienia wzmożonej ochrony określonych walorów środowiska. Na podstawie tego, w jaki sposób jest wykonywany główny cel, dla realizacji którego utworzono obszar specjalny, zaproponował podział takich obszarów na: mające na celu ochronę określonych walorów środowiskowych przed niebezpieczeństwami, które mogłyby powstać w przypadku prowadzenia określonej działalności na terenie objętym granicami obszaru specjalnego (obszary chronione); tworzone wokół terenów o szcze-

---

*o charakterze ekologicznym, w: System Prawa Administracyjnego, t. 7: Prawo administracyjne materialne, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 686–717.*

<sup>29</sup> Zob. w szczególności prace: J. Stelmasiak, *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, w: *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 15–22; J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.

<sup>30</sup> J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *Park narodowy jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Ocena stanu prawnego funkcjonowania polskich parków narodowych*, red. M. Kowalska, Warszawa 2015, s. 355.

<sup>31</sup> J. Stelmasiak, *Miejscowy...*, s. 103 i n.; J. Stelmasiak, *Instytucja...*, s. 66.

<sup>32</sup> J. Stelmasiak, *Instytucja...*, s. 63; tenże, *Miejscowy...*, s. 106.

<sup>33</sup> Tenże, *Instytucja...*, s. 68.

gólnych walorach środowiskowych, które mają na celu ochronę tych walorów (obszary chroniące); utworzone wokół jakiegoś źródła zanieczyszczeń, mające na celu ochronę przed niebezpieczeństwami generowanymi przez to źródło (specjalne modyfikujące szkodliwe oddziaływanie na środowisko instalacji)<sup>34</sup>.

Prowadzone współcześnie badania, uznanych za obszary specjalne, obszarowych (zespołowych) form ochrony są wielopłaszczyznowe i koncentrują się wokół różnych problemów. Przede wszystkim analizowano skutki prawne ustanowienia obszaru specjalnego dla: sposobów korzystania z nieruchomości<sup>35</sup>, wyboru miejsca realizacji inwestycji<sup>36</sup>, dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach chronionych<sup>37</sup>, a także lokalizowania obiektów budowlanych służących do prowadzenia działalności gospodarczej lub przeznaczonych na cele mieszkaniowe oraz lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i zakładów stwarzających zagrożenie poważnej awarii przemysłowej<sup>38</sup>. Przedmiotem badań są także związki obszarów specjalnych, tworzonych w celu ochrony środowiska z aktami z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Badając wpływ oddziaływania administracji rządowej na miejscowe planowanie przestrzenne uznano, że wyznaczanie obszarów specjalnych jest jednym z pośrednich instrumentów interwencji organów administracji rządowej w ustalenia planistyczne<sup>39</sup>.

34 J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza. Rozwój. Perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 164 i n. Do tego podziału nawiązali także inni autorzy. Por. np. A. Fogel, *Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3–4, s. 83 i n.; A. Fogel, *Kompetencje gminy w ustanawianiu form ochrony przyrody i ochrony zabytków*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11, s. 26 i n.

35 J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 12: *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. E. Bagińska, J. Parchomiuk, Warszawa 2010, s. 450 i n.; M. Szalewska, *Podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu ustanowienia obszarowych form ochrony przyrody w Polsce*, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2015, nr 2.

36 Por. M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 99–101.

37 A. Habuda, *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej na obszarach chronionych*, w: *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, red. R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik, Lublin 2014, s. 34.

38 M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010, s. 90 i n.

39 P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011, s. 325 i n.; H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, w: *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013, s. 21; L. Zacharko, *Strefy...*, s. 146–156.

## W poszukiwaniu uniwersalnej koncepcji obszaru specjalnego

Kategoria obszaru specjalnego nie jest wewnętrznie jednolita i poddawana była klasyfikacjom przeprowadzonym na podstawie zróżnicowanych kryteriów. Dotychczas w doktrynie klasyfikowano obszary specjalne w szczególności ze względu na kryterium celu<sup>40</sup> i rodzaj ochrony<sup>41</sup>, przedmiot ochrony<sup>42</sup>, funkcje<sup>43</sup> i przesłanki ich tworzenia<sup>44</sup>, sposób wyodrębniania<sup>45</sup>, kryterium występowania<sup>46</sup>, a także kryterium interesu podmiotu gospodarującego<sup>47</sup> oraz kryterium rodzaju organów, którym przysługuje kompetencja do ustanowienia obszaru specjalnego i kryterium pomocnicze trwałości, względnie tymczasowości, ustanowionego obszaru<sup>48</sup>.

Znaczne zróżnicowanie w ramach kategorii obszarów specjalnych dowodzi, że mało wartościowe naukowo jest budowanie uniwersalnej (jednolitej, ogólnej) koncepcji obszaru specjalnego odnoszącej się do wszystkich znanych ustawodawstwu obszarów odrębnych. Stworzenie takiej koncepcji rodzi uzasadnione obawy zarówno co do wartości poznawczych, jak i praktycznej jej użyteczności. O ile koncepcja obszaru specjalnego mogłaby mieć zastosowanie do ochrony zasobów przyrody, o tyle już objęcie zakresem przedmiotowym ogólnej koncepcji obszaru specjalnego wszystkich znanych ustawodawstwu instytucji prawnych wyodrębniających określone obszary budzi zastrzeżenia. Niekiedy bowiem ustawodawca wyodrębnia określony teren, ale nie towarzyszy temu odrębny reżim publicznoprawny dla danego obszaru lub występują jedynie elementy tego reżimu. W koncepcji obszaru specjalnego można zaobserwować luki, które wynikają z trudności ujednoczenia tej kategorii. Dotychczas nie wypracowano stanowiska w przedmiocie określenia charakteru prawnego aktu prawnego tworzącego (znoszącego) obszar specjalny ani skutków prawnych tworzenia (znoszenia) takich obszarów<sup>49</sup>. W efekcie, wartości poznaw-

40 J. Olszewski, *Export Processing Zones jako nowa forma obszaru specjalnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 11, s. 12; J. Sommer, *Obszary...*, s. 165–166.

41 L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 37–40.

42 P. Sosnowski, *Gminne...*, s. 193.

43 J. Stelmasiak, *Instytucja...*, s. 66; J. Parchomiuk, *Przesłanki...*, s. 451; P. Nastaj, *Uzdrowisko jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym*, „Rozprawy z Zakresu Nauk Prawnych 2012”, nr 3, s. 150.

44 M. Kulesza, *Obszar...*, s. 67 i n.; J. Boć, *Zagadnienia...*, s. 199–200.

45 S. Pieprzny, *Rodzaje...*, s. 235.

46 M. Pacak, *Komentarz do art. 4, w: Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. M. Pacak, K. Zmerek, LexisNexis 2013, System Informacji Prawnej Legalis.

47 T. Kurowska, *Obszar...*, s. 51.

48 W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 25.

49 Por. A. Wasilewski, *Obszar...*, s. 41 i n.; J. Stelmasiak, *Instytucja...*, s. 39 i n.; J. Stelmasiak, *Miejscowy...*, s. 111.

cze niejednolitej wewnętrznie konstrukcji obszaru specjalnego budzą wątpliwości. Obszar specjalny jako zbiorcza kategoria prawna charakteryzuje się bowiem różnorodnością w wielu płaszczyznach, w szczególności w zakresie: trybu tworzenia (znoszenia) obszaru, formy aktów tworzących (znoszących) obszar, treści reżimu prawnego tam obowiązującego, podmiotów wyposażonych w szczególne upoważnienie do działania. Wątpliwości wobec uniwersalnej koncepcji obszaru specjalnego są podnoszone w doktrynie, a wobec tego, że mają istotny charakter, nie mogą zostać pominięte przy końcowej ocenie tej koncepcji. Zdaniem niektórych autorów wręcz podważają one wartość nie tylko praktyczną, ale i poznawczą (teoretyczną) uniwersalnej koncepcji obszaru specjalnego<sup>50</sup>. Z drugiej strony jednak postulowano w piśmiennictwie podjęcie działań legislacyjnych umożliwiających stworzenie uniwersalnej i precyzyjnej konstrukcji prawnej obszaru specjalnego<sup>51</sup>.

## Założenia koncepcji obszaru specjalnego

Niezależnie od formułowanych ocen oraz znaczenia i przydatności koncepcji obszaru specjalnego, poszczególni badacze zgodnie zauważają, że prawna istota obszaru specjalnego wyraża się w powiązaniu wyodrębnienia określonej przestrzeni ze swoistą regulacją prawną (reżimem prawnym), która modyfikuje dotychczasowy powszechnie obowiązujący porządek prawny<sup>52</sup>. W obrębie obszaru specjalnego wprowadzony zostaje odpowiedni (dostosowany do przyczyn jego ustanowienia) system norm prawnych, które powinny umożliwić lub ułatwić realizację priorytetowych zadań i celów leżących u podstaw utworzenia danego obszaru. W praktyce oznacza on wprowadzenie ograniczeń publicznoprawnych o niejednolitym charakterze<sup>53</sup>.

Wartości stanowiące podstawę rozwiązań prawnych regulujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych są różnorodne<sup>54</sup>. Jakkolwiek ogólnie określone w porządku powszechnym, stają się za każdym razem motywem rozwiązań

50 Por. T. Kurowska, *Obszar...*, s. 28–29; J. Grabowski, *Specjalne strefy ekonomiczne. Charakterystyka prawna*, „*Studia Iuridica*” 1996, nr XXXII, s. 73.

51 Tak np. M. Longchamps, *Przestrzeń w prawie środowiska*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*” 1985, CXLIII, nr 857, s. 180–181.

52 A. Wasilewski, *Obszar...*, s. 96–97; M. Kulesza, *Obszar...*, s. 62; J. Boć, *Obywatel...*, s. 103.

53 Por. Z. Leoński, *Materialne...*, s. 165–166.

54 Tytułem przykładu: P. Zacharczuk wyróżnił następujące rodzaje dominujących (podstawowych) merytorycznych wartości leżących u podstaw regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych: środowisko, rzecz i urządzenie publiczne, zabytek, zdrowie, bezpieczeństwo państwa i rozwój gospodarczo-społeczny. Zob. P. Zacharczuk, *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „*Forum Prawnicze*” 2016, nr 38, s. 27 i n.

szczególne przez ich związek z niepowtarzalnymi walorami wyodrębnionego obszaru czy przez zamiar realizacji celów szczegółowych<sup>55</sup>. Występują niekiedy sytuacje, w których ten sam obszar specjalny lub jego część ma służyć realizacji nie jednego, lecz większej ilości celów szczególnych. Jednocześnie obszar specjalny nie jest zastrzeżony wyłącznie dla działań służących realizacji tych zadań i celów, dla których został wyodrębniony (aczkolwiek może i tak się zdarzyć). Inne zadania i cele mogą być realizowane w granicach obszarów specjalnych o tyle, o ile nie pozostaje to w sprzeczności z zadaniami i celami priorytetowymi, leżącymi u podstaw utworzenia danego obszaru<sup>56</sup>.

Bezpośrednia realizacja celów i zadań obszaru, dla których został utworzony, zostaje powierzona jednemu z istniejących już organów administracji publicznej bądź przyporządkowana odpowiedniemu organowi utworzonemu specjalnie w tym celu. Niezbędne jest także odpowiednie zabezpieczenie warunków wykonania zadań publicznych, dla których obszar specjalny został utworzony.

Wyodrębnienie obszaru specjalnego następuje w indywidualnych przypadkach i nie jest związane z podziałem terytorialnym państwa, mającym charakter generalny<sup>57</sup>. Ustanowienie obszaru specjalnego rodzi określone skutki prawne zarówno w sferze prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego oraz prawa karnego i prawa o wykroczeniach, w szczególności statuuje: nakazy i zakazy określonych zachowań, ograniczenie prawa własności i innych praw rzeczowych, obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych, reglamentację prowadzenia działalności gospodarczej oraz różnego rodzaju postanowienia policyjno-administracyjne (ochronno-porzędkowe) mające na celu zapewnienie (tj. umożliwienie lub ułatwienie) realizacji priorytetowych zadań i celów państwa w granicach danego obszaru<sup>58</sup>. Wymienione

55 J. Boć, E. Samborska-Boć, *Podstawowe...*, s. 203.

56 Tego typu obszary specjalne, które w całości lub w części zastrzeżone zostały wyłącznie dla prowadzenia działalności będącej przyczyną jego utworzenia (np. pas drogi granicznej, teren ochrony bezpośredniej ujęć i źródeł wody) proponuje się w doktrynie określać zamkniętymi, w przeciwieństwie do innych, które mają charakter obszarów otwartych lub częściowo otwartych (np. obszar górniczy, park narodowy). Zob. A. Wasilewski, *Obszar...*, s. 110; tenże, *Prawo gospodarowania zasobami przyrody a ochrona środowiska*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1977, Rok X, s. 67; T. Kurowska, *Obszar...*, s. 51.

57 J. Stelmasiak, D. Lebow, *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, w: *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, Łódź 2008, s. 110; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 221.

58 A. Wasilewski, *Obszar...*, s. 113–116; M. Kulesza, *Obszar...*, s. 62; Z. Leoński, *Materialne...*, s. 165 i n. Zob. także M. Longchamps, *Przestrzeń...*, s. 178–179; J. Boć, *Obywatel...*, s. 104; tenże, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2010, s. 459. Zob. także P. Jankowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4, s. 107–108 oraz cytowana tam literatura.

wyżej środki prawne konstytuujące treść reżimu obszaru specjalnego determinują cel, funkcje i zadania pełnione przez obszar specjalny.

## Współczesne zastosowanie koncepcji obszaru specjalnego

Zmiany ustrojowe i gospodarcze państwa wpływają na przeobrażenia celów tworzenia obszarów specjalnych, pełnionych przez nie funkcji oraz ewolucję działań administracji publicznej podejmowanych wobec takich obszarów.

Poszukując motywów tworzenia obszarów specjalnych w różnych okresach zauważono, że wprawdzie katalog celów, dla których ustanawia się obszary specjalne jest zróżnicowany, ale najczęściej, choć w niejednakowym stopniu, dotyczą one ochrony (elementów lub wartości) środowiska naturalnego lub ochrony przyrody. Rzadziej odnoszą się natomiast do ochrony życia i zdrowia lub bezpieczeństwa. Niejednokrotnie ochrona środowiska czy przyrody jest wyłącznym celem wyodrębnienia takiego obszaru. Ochrona przestrzeni i wartości leżących u podstaw utworzenia obszaru specjalnego (związanych z tym obszarem albo pozostających poza nim) jest uzasadniana interesem publicznym i/lub interesem indywidualnym wywodzonym z treści norm prawa administracyjnego materialnego<sup>59</sup>. Wyodrębnione w tym celu obszary w doktrynie umownie określa się mianem „ekologicznych”<sup>60</sup>. Elementy konstrukcyjne tej kategorii obszarów specjalnych były dotychczas często przedmiotem badań. Prezentacja w doktrynie założeń koncepcji obszaru specjalnego odbywała się najczęściej w nawiązaniu do wybranej kategorii obszaru specjalnego. W tym celu, najczęściej w ostatnim ćwierćwieczu, analizowano specjalny reżim wprowadzany w wyniku ustanowienia: obszarowych form ochrony przyrody<sup>61</sup>, obszaru ograniczonego użytkowania<sup>62</sup> i strefy przemysłowej w rozumieniu

59 T. Bąkowski, *Obszar specjalny*, w: *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 200.

60 Najpełniejszego wyliczenia obszarów specjalnych tworzonych dla potrzeb ochrony środowiska dokonali w najnowszej literaturze prawa administracyjnego E. Samborska-Boć i J. Boć, wyróżniając blisko 40 takich rodzajów. Zob. np. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Podstawowe...*, s. 206–207.

61 Z bogatego piśmiennictwa na ten temat zob. np. J. Sommer, *Obszary...*, s. 167–183; L. Zacharko, *Strefy...*, s. 113–126; J. Stelmasiak, A. Wilk-Ilewicz, *Park...*, s. 352–360; A.E. Miszczak, *Obszar chronionego krajobrazu. Analiza administracyjnoprawna*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G – IUS” 2015, vol. LXII; A. Fogel, *Plany...*, s. 83–98; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 171–302.

62 J. Sommer, *Obszary...*, s. 184–201; L. Dubiński, *Obszar...*, s. 74; B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Warszawa 2011; A. Mi-ler, *Obszar ograniczonego użytkowania: zagadnienia prawne*, Toruń 2012; P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 318–326.

ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>63</sup>, uzdrowiska<sup>64</sup>, a także obwodu łowieckiego<sup>65</sup> czy wyodrębnionego w związku ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt obszaru zapowietrzonego lub zagrożonego<sup>66</sup>. Analizując motywy leżące u podstaw ich wyodrębnienia zwrócono uwagę, że przemawiają za tym najczęściej przesłanki zachowawcza (konserwacyjna) i zapobiegawcza oraz aktywnego organizowania przestrzeni – mają one służyć ochronie określonego dobra, niekiedy natomiast kształtowaniu działalności podmiotu wykonującego zadania państwa na danym obszarze lub podmiotu w zakresie korzystania z określonego dobra<sup>67</sup>.

Coraz częściej, stanowiąc wyraz doraźnej regulacji uwarunkowanej pojawiającymi się potrzebami, rezultatem utworzenia obszaru specjalnego staje się wprowadzenie określonych przywilejów (preferencji)<sup>68</sup>. W piśmiennictwie utworzenie tego typu obszarów specjalnych, określanych umownie „ekonomicznymi”, uzasadnia się przede wszystkim potrzebą ochrony przez państwo dóbr szczególnie cenionych lub determinowania rozwoju gospodarczego określonego terenu<sup>69</sup>. Ustanawia się je w zasadzie w celu wprowadzenia określonych przywilejów ekonomicznych<sup>70</sup> (preferencji natury ekonomicznej), a zarazem umożliwienia większej skuteczności nadzoru państwa nad podmiotami korzystającymi z przyznanych przywilejów. Niekiedy

63 Zob. np. Z. Bukowski, *Podstawy prawne tworzenia oraz kwalifikacja prawna stref przemysłowych*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy” 2012, nr 2; L. Zacharko, *Strefy...*, s. s. 133–134; A. Miler, *Obszar...*, s. 332–342; P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 326–331.

64 P. Nastaj, *Uzdrowisko jako obszar specjalny o charakterze ekologicznym*, „Rozprawy z Zakresu Nauk Prawnych” 2012, nr 3; P. Jankowska, *Administracyjnoprawne ograniczenia w strefach ochrony uzdrowiskowej*, „Studia Prawa Publicznego” 2014, nr 4; M. Ofiarska, *Status prawny uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej*, w: *Szczególny status gminy uzdrowiskowej – z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych*, red. E. Koniuszewska, Szczecin 2016, s. 11–37; P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 574–593.

65 N.K. Gesek, *Konstytucyjnoprawna problematyka procedury tworzenia obwodów łowieckich*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 2; J. Skocka, J. Szczepański, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 60; P. Zacharczuk, *Obszary...*, s. 346–378.

66 A. Skóra, *Akty prawa miejscowego jako administracyjnoprawny „instrument” ochrony zdrowia ptaków, innych zwierząt oraz zdrowia i życia ludzi na terenie RP*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14.

67 M. Kulesza, *Obszar...*, s. 70 oraz T. Kurowska, *Koncepcja...*, s. 136. Zob. także P. Otawski, *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce*, w: *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, red. S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus, Lublin 2007, s. 130; A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 187; D. Lebowa, *Podstawy prawne funkcjonowania parków krajobrazowych w Polsce*, w: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 191.

68 M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000, s. 163 i n. Zob. także S. Pieprzny, *Rodzaje...*, s. 234 i cytowana tam literatura.

69 Z. Leoński, *Materialne...*, s. 165–166.

70 Por. J. Olszewski, *Export...*, s. 12.

wprowadza się także inne elementy publicznoprawne. Do tej kategorii obszarów specjalnych zaliczyć należy przede wszystkim specjalną strefę ekonomiczną i wolny obszar celny. Rozwiązania takie są dopuszczalne w prawie unijnym, natomiast ich implementacja do prawa krajowego następuje wraz z odpowiednim uszczegółowieniem w zakresie stosowanych preferencji w postaci ulg i zwolnień z określonych danin publicznych w granicach dopuszczalnej pomocy publicznej.

Ideą tworzenia obszarów specjalnych o charakterze ekonomicznym jest kształtowanie na wydzielonym obszarze korzystniejszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej od dostępnych poza tym obszarem. Konstrukcję tę wykorzystuje się w praktyce w celu optymalnego wykorzystania i zagospodarowania określonych części terytorium państwa, np. przyspieszenia jego rozwoju gospodarczego. Cel ten może zostać osiągnięty m.in. przez rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, tworzenie nowych miejsc pracy, zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej, a także zasobów naturalnych i aktywizacji lokalnych rynków pracy.

Utworzenie obszaru specjalnego o charakterze ekonomicznym jest wyrazem interwencji państwa w sferę gospodarki. Może ona odbywać się zarówno bezpośrednio (np. poprzez system koncesjonowania działalności przedsiębiorców), jak i pośrednio (m.in. poprzez system zwolnień i preferencji podatkowych dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie takiego obszaru). Obszary specjalne o charakterze ekonomicznym, wraz z obowiązującymi na nich szczególnymi rozwiązaniami w zakresie ciężarów publicznoprawnych oraz ewentualnych dotacji (dopłat, subsydiów), są ważnym elementem polityki społeczno-gospodarczej państwa, często w wymiarze długookresowym. Efekty tych rozwiązań należy analizować zarówno w kontekście interesu publicznego (państwa, jednostki samorządu terytorialnego), jak i interesu indywidualnego (przedsiębiorcy, obywatela).

W granicach obszaru specjalnego możliwe jest prowadzenie tylko określonej kategorii działalności gospodarczej. Wyłączenia mają charakter zabezpieczający strategiczne interesy ekonomiczno-finansowe i technologiczne państwa w skali kraju lub regionu (np. w praktyce zakazywane jest prowadzenie działalności gospodarczej w branżach o dużej przychodowości, do których stosowanie zwolnień i preferencji w zakresie podatku dochodowego, przesądzających o istocie obszaru specjalnego, nie jest celowe). Dodatkowo prowadzenie działalności gospodarczej jest poddane szczególnym zakazom i ograniczeniom. Wymaga uzyskania stosownego zezwolenia stanowiącego podstawę do korzystania przez przedsiębiorcę ze zwolnień dochodu od podatku dochodowego i preferencji w tym zakresie, natomiast udzielana pomoc publiczna powinna mieścić się w prawnie określonych ramach (tzw. dozwolona pomoc publiczna).

## Uwagi końcowe

Idea obszaru specjalnego sformułowana w okresie międzywojennym, wywodząca się z rozwiązań prawnych ustanawiających ochronę zespołową zasobów naturalnych, stanowi podstawę także współczesnej koncepcji obszaru specjalnego. Ma szczególne znaczenie w przypadku tych obszarów, w odniesieniu do których uzasadniona jest władcza i organizatorska interwencja państwa.

Coraz częściej prawodawca stosuje konstrukcję obszaru specjalnego, widząc w niej instrument przydatny w rozwiązywaniu różnorodnych problemów. Niejednokrotnie korzystanie z tego rodzaju instrumentu prawnego jest wyrazem doraźnej regulacji wymuszonej pojawiającymi się potrzebami natury gospodarczo-ekonomicznej lub społecznej. W doktrynie wyrażane jest stanowisko, że tworzenie kolejnych obszarów specjalnych będzie nieodzowne w związku z szybkim rozwojem społecznym, europeizacją prawa krajowego, postępującą juralizacją życia publicznego oraz potrzebą ochrony coraz to nowych wartości mających wymiar społeczny<sup>71</sup>. Formułuje się także postulaty ustanowienia określonych kategorii obszarów<sup>72</sup>. Jednocześnie sygnalizuje się potrzebę dokonania określonych modyfikacji koncepcji obszaru specjalnego dotychczas prezentowanej w doktrynie, aby umożliwić objęcie ogólną koncepcją obszaru specjalnego różnych form prawnego gospodarowania przestrzenią<sup>73</sup>.

Wykształcone w doktrynie pojęcie obszaru specjalnego nie jest, jak dotychczas, terminem normatywnym. Podobnie jak inne narzędzia badawcze, pełni jednak niekwestionowaną istotną rolę zarówno w procesie poznawczym, jak i dydaktycznym<sup>74</sup>.

---

71 Tak S. Pieprzny, *Rodzaje...*, s. 246.

72 M. Machoń, *Refleksja nad propozycją utworzenia strefy specjalnej dla lasów w Polsce*, w: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*, red. M. Woźniak, M. Kościelniak-Marszał, Wrocław 2015, s. 133–140.

73 P. Otawski, *O koncepcji obszaru specjalnego*, „Prawo i Administracja” 2003, nr 2, s. 283–284.

74 Zob. także L.N. Zacharko, *Strefy...*, s. 19.

## **Special Protection Area – a handful of reflections on the concept, its evolution and utility in present day law**

### Summary

Particularly strong connections exist between administrative and environmental law. Analysis of selected legal institutions proves the coexistence, cooperation and mutual permeation of administrative and environmental regulations. Among legal institutions that operate at the interface of administrative and environmental law is Special Protection Area (SPA). The concept of SPA was formed in the interwar period. Basic premises of the concept were inspired mostly by legal solutions establishing joint protection of environmental resources, introducing limitations in the use of natural values and in human activity conducted in certain areas. In the '70s the idea of special protection area was assimilated, and then explored and developed by researchers of administrative law. The concept of SPA in contemporary legal doctrine is well-grounded, although Special Protection Area is known under a variety of names. The aim of this paper is to present the main assumptions underlying the concept of SPA and its evolution, as well as to point to the concept's multifaceted applications in present day world.

*Translated by Aneta Orłowska*

## Krajobraz a normy planowe – wybrane rozważania prawne z uwzględnieniem zmian w zakresie reklam<sup>1</sup>

### Wstęp

Celem opracowania jest zbadanie norm planowych odnoszących się do pojęcia krajobrazu. Koncepcja rozważań zrodziła się w wyniku uchwalenia przepisów, których celem jest wzmocnienie narzędzi oddziaływania w tym obszarze. Badanie obejmuje wybrane rozważania prawne. Szczególnie istotne dla założeń badawczych są zmiany dotyczące reklam. W oparciu o ukształtowany cel podstawowy sformułowano następujące pytania badawcze: 1) Jak wygląda organizacja krajobrazu w podstawowych założeniach doktrynalnych? 2) Na ile „krajobraz” ma znaczenie prawne? 3) Jak kształtuje się prawne planowanie krajobrazu z uwzględnieniem nowych narzędzi oddziaływania? 4) Czy normy tzw. „ustawy krajobrazowej” pozwolą na tworzenie skutecznych przepisów lokalnych?

Powyższe pytania służą wytyczeniu granicy badań obejmujących jedynie wybrane kwestie. Kompleksowe ich omówienie wymaga znacznie szerszych rozważań, dlatego formułowany cel i odpowiedzi na postawione pytania stanowić mogą przyczynek do dalszych analiz prawnych.

Badanie podzielono na „segmenty”. Pierwszy obejmuje zagadnienia ogólne i badanie wybranych aspektów doktrynalnych związanych z pojęciem „krajobrazu”. W kolejnej części pojęcie to zanalizowano pod kątem prawnym. Ostatnim elemen-

---

<sup>1</sup> Analiza obejmuje stan prawny na maj 2017 r.

tem są ustalenia dotyczące najnowszych zmian w przedmiotowym zakresie badawczym. Treści te dają podwaliny pod część badań odnoszącą się bezpośrednio do prawnego planowania krajobrazu z uwzględnieniem tzw. ustawy krajobrazowej, pozwalającej na tworzenie aktów prawa miejscowego, służących porządkowaniu gminnego „krajobrazu”.

## Wybrane aspekty „krajobrazu” w ujęciu ogólnym

Pojęcie krajobrazu rozumiane jest różnorodnie, bo sam krajobraz jest „systemem” bardzo złożonym. Jak uważają Frantisek Kale i Peter Mariot, „pierwsze znaczące ingerencje człowieka w środowisko naturalne datują się od neolitu, kiedy ludzie zaczęli systematycznie uprawiać ziemię i tworzyć środowisko o nowych wartościach – a mianowicie krajobraz”<sup>2</sup>. Autorzy, pojęciem tym, określają stosunkowo cienką warstwę powierzchni lądów, w której człowiek bezpośrednio działa<sup>3</sup>. W „systemie” krajobrazowym „istnieje różnorodna sieć zależności i związków między elementami o różnym pochodzeniu”<sup>4</sup>. Zależności te przeplatają się. Krajobraz składa się z elementów „przyrody nieożywionej”, czyli gór, powietrza, wody i pokrywy glebowej, oraz elementów „przyrody ożywionej”, jak rośliny i zwierzęta, oraz „wytworów społeczności ludzkiej”. Do ostatniego elementu systemu autorzy zaliczają: miasta, zakłady przemysłowe itp. Zmiany w krajobrazie mają charakter globalny i wynikają głównie z rewolucji naukowo-technicznych. Nie bez znaczenia jest także rozwój przemysłu, stopień rozwoju cywilizacji, zaludnienie, a nawet moda.

W latach 80. ubiegłego wieku podkreślano, że obszar bezpośredniej ingerencji człowieka przekroczył 55% powierzchni lądów. Cele ingerencji w środowisko naturalne były (w ostatnich stuleciach) podyktowane „polepszeniem środowiska życia człowieka”. Jednak w rezultacie okazuje się, że dokonane zmiany są nieodwracalne i „bezpośrednio lub pośrednio” negatywnie wpływają na człowieka<sup>5</sup>. Na zmiany krajobrazu ma także wpływ stosowanie nowych substancji. Przykładem mogą być wykorzystywane obecnie w rolnictwie pestycydy lub GMO.

Sama „organizacja” krajobrazu także ewoluowała na przestrzeni lat. Nie bez znaczenia jest bezustannie zwiększająca się liczba mieszkańców Ziemi, czego konsekwencją jest wzrost produkcji żywności, ubrań i innych dóbr konsumpcyjnych.

---

2 F. Kele, P. Mariot, *Krajobraz, człowiek, środowisko*, Ossolineum 1986, s. 9–10.

3 Por. tamże, s. 10.

4 Tamże.

5 Por. tamże.

Wraz z przyrostem ludności powiększają się obszary miast. Obserwowany nieograniczony konsumpcjonizm powoduje nadmierną produkcję odpadów, a producenci prześcigają się w dostarczaniu nowych produktów klientowi, bo to „napędza” gospodarke. Ze sprzedażą produktu wiąże się reklama, która pod różnymi postaciami trafiła w ostatnich latach do przestrzeni „krajobrazowej”, zwłaszcza terenów miejskich i podmiejskich.

Przed transformacją ustrojową nieliczni tylko autorzy widzieli problemy dotyczące kształtowania i ochrony środowiska naturalnego. Adam Kowalewski wskazywał, że „stosunki przyrodnicze na obszarze wielkich aglomeracji miejskich cechuje wyraźna degradacja środowiska naturalnego”<sup>6</sup>. Szczególne niebezpieczeństwa autor dostrzegał w stolicy, gdzie jako największe z nich (w odniesieniu do środowiska) widział w intensywnej urbanizacji, chemizacji i zanieczyszczeniu atmosfery, wód i gleb oraz melioracji i kanalizacji terenów o niewłaściwych stosunkach wodnych<sup>7</sup>. Autor na przykładzie Warszawy, dostrzegał szereg negatywnych zjawisk<sup>8</sup>. Zaliczał do nich „brak perspektywicznego planowania społecznego i gospodarczego”, które jego zdaniem powoduje nieodwracalne straty przyrodnicze oraz „brak skutecznego programowania i planowania inwestycyjnego”<sup>9</sup>.

Słusznym jest twierdzenie, iż największą intensywność wpływu na krajobraz „osiągają ingerencje antropogeniczne w miejskim krajobrazie kulturalnym”<sup>10</sup>. Genezy zmian należy upatrywać kilka tysięcy lat temu. Wytworzony przez tysiące lat krajobraz zastąpił naturalne otoczenie człowieka. Cytowani wcześniej autorzy wskazują, że „wspólną cechą wszystkich wysoko zurbanizowanych obszarów jest (...) sztuczny krajobraz, będący wynikiem bezpośredniej działalności ludzkiego rozumu i rąk”<sup>11</sup>.

Zróznicowane planowanie krajobrazu określają typy funkcji, jakie mają do spełnienia poszczególne obszary (np. obszary przemysłowe, rolnicze, mieszkaniowe, wypoczynkowe). Proces urbanizacji najbardziej wymusza produkcja przemysłowa. Polskim przykładem jest charakterystyczna zabudowa fabryczna miasta Łodzi. Na przestrzeni lat zaobserwować można skoncentrowanie zabudowy miast i wsi z uwzględnieniem funkcji centralnej zamieszkiwanego obszaru (rynek miejski, wokół którego funkcjonują różnorodne procesy społeczne). Obecnie obserwuje się

6 A. Kowalewski, *Warszawa. Problemy rozwoju*, Warszawa 1981, s. 152.

7 Por. tamże, s. 153.

8 Na temat tendencji architektonicznych Warszawy na przestrzeni lat z uwzględnieniem okresu po 1945 r. zob. J.A. Chrościński, A. Rottermund, *Atlas architektury Warszawy*, Warszawa 1977, s. 42 i n.

9 A. Kowalewski, *Warszawa...*, s. 179.

10 F. Kele, P. Mariot, *Krajobraz...*, s. 55.

11 Tamże.

tendencje „odciążające” centrum, zwłaszcza dużych miast (np. ze względu na hałas czy smog). Przykładem są adaptowane do warunków polskich wzorce zachodnioeuropejskie polegające na przekształceniu centrum w obszary związane z działalnością kulturalną oraz rodzajem wykonywanej pracy. Z kolei centra handlowe „wyprowadzane” są poza obszar ścisłego, często zabytkowego centrum. Skoncentrowanie w centrum „życia” miasta powoduje, że tereny te są najczęściej odwiedzane, co podnosi atrakcyjność dostępnych gruntów pod zabudowę. W państwach wysokorozwiniętych niewielka dostępność tych gruntów spowodowała powstawanie wysokiej zabudowy, łącznie z wpisaniem w krajobraz tzw. drapaczy chmur. Nie ma większego problemu, gdy ich zabudowa nie koliduje z innymi istniejącymi wcześniej budynkami lub sama ze względu na swoje walory estetyczne nie jest „wymuszonym” elementem krajobrazu. Dobrym przykładem może być nowojorski Manhattan z charakterystyczną zabudową wysokościową, ujednoczoną kolorystycznie z zaprojektowanymi terenami zieleni miejskiej. Najlepszą jest sytuacja, w której zabudowa nie koliduje z naturalnym otoczeniem albo już istniejącymi zabytkami. Jako sztandarowy przykład właściwego zagospodarowania przestrzeni krajobrazowej niech posłuży wzorzec budownictwa na Wyspach Kanaryjskich, głównie na wyspie Fuerteventura, gdzie władze publiczne doprowadziły do jedności architektonicznej poprzez „narzucenie” kolorystyki budynków, bowiem wszystkie domy na wyspie muszą mieć elewację w kolorze białym. Ale dobre przykłady da się wskazać także w europejskich aglomeracjach. Za najbardziej efektowny można uznać Paryż z elewacjami w kolorze piaskowym (ecru), który wpisuje się w kolor zabytków (z elewacjami z piaskowca). Paryskie kamienice z kolei w każdej epoce zmieniały swoje oblicze i były swoistym „dziełem (...) w rozwoju kultury artystycznej swojej epoki”<sup>12</sup>.

Polska wieś także znacząco zmieniła swój krajobraz. Jak to krytykują niekiedy urbaniści i projektanci „obrosła w tuje”, co słusznie podnoszone jest także przez „środowiskowców” jako zagrożenie dla bioróżnorodności. Poza tym, dochodzi do zatracania gatunków endemicznych. Już około 30 lat temu Ignacy Tłoczek zwracał uwagę, że „wieś staje się olbrzymim i nieskoordynowanym placem budowy, zmienia się technika wznoszenia domów, pojawiają się nowe materiały o niesprawdzonych właściwościach fizykochemicznych, mające ujemny wpływ na ludzki organizm”<sup>13</sup>. Niestety autor miał rację. Dzisiaj bowiem udowodniono szkodliwość używanego w budownictwie azbestu, który w jest PRL-owską pozostałością na pokryciach dachów domów mieszkalnych i gospodarskich. Drugim niechlubnym przykładem są

---

12 J.Z. Łoziński, *Pomniki sztuki w Polsce*, Warszawa 1985, s. 7.

13 I. Tłoczek, *Dom mieszkalny na polskiej wsi*, Warszawa 1985, s. 7.

pustaki żużlowe, produkowane niejednokrotnie amatorsko, stanowiące materiał służący nie tylko do budowy budynków dla zwierząt, ale i dla ludzi. Należy się zgodzić z Tłoczkiem, że omawiany okres był paradoksem w budownictwie wiejskim, bowiem przez lata ulegały zniszczeniu tradycyjne obiekty drewniane. Obecnie dostrzec można pogłębiający się chaos w przestrzeni wiejskiej. Niezmiernie krytycznie należy odnieść się do „bezładu” architektonicznego. Z jednej strony dostrzeżę tendencje proekologiczne w budownictwie i zagospodarowaniu przestrzeni, a z drugiej – nie porządkuje się tej przestrzeni w sposób należyty. Bezład krajobrazowy na polskiej wsi „męczy” równie mocno, jak w mieście. Niestety od lat niewiele się zmienia. W krajobraz polskich wsi od dawna wrosły pseudodworki, pseudopłace i ostatnio pseudolofty. Całość dopełniają wątpliwej jakości i estetyki reklamy, parkany, płoty, bramy wjazdowe, skwery, zieleńce, tereny wypoczynkowe itp., których spójność architektoniczna pozostawia wiele do życzenia (np. w zakresie kolorystyki, użytych materiałów, zastosowanej formy przestrzennej).

Od lat w budownictwie, dla poprawienia jakości krajobrazu, próbuje się wprowadzać nowe tendencje. Jednak natura wyznacza pewne stałe determinanty, których nie da się ignorować. Chodzi o „klimat, nasłonecznienie, powietrze, opady, siłę i kierunek wiatru”<sup>14</sup>. Niektóre z nich są sprzymierzeńcami człowieka, inne determinują do zastosowania określonego rodzaju formy i materiału w przestrzeni zarówno wiejskiej, jak i miejskiej.

## Krajobraz jako zagadnienie prawne

W systemie prawnym funkcjonują odrębne ustawy dotyczące zagadnień ochrony przyrody oraz kształtowania środowiska. Jak wskazuje Barbara Szulczewska, „ochrona krajobrazu nie jest przedmiotem odrębnych regulacji prawnych, poza ratyfikowaną przez Polskę w 2006 r. Europejską Konwencją Krajobrazową”<sup>15</sup>. Autorka słusznie dodaje, że w „okresie formułowania podstaw prawnych ochrony środowiska zakładano, że ustawa Prawo ochrony środowiska stanowić będzie (...) ogólne założenia i kierunki kształtowania środowiska w szerokim rozumieniu tego terminu. Natomiast zagadnienia szczegółowe miały być regulowane w odrębnych ustawach.

---

<sup>14</sup> Por. tamże, s. 48.

<sup>15</sup> B. Szulczewska, *Przyroda, środowisko, krajobraz w planowaniu przestrzennym*, s. 309, file:///C:/Users/Asia/AppData/Local/Temp/Barbara\_Szulczewska\_2009\_Przyroda\_srodowisko\_krajobraz\_w\_planowaniu\_przestrzennym.pdf(dostęp: 11.05.2017), s. 309.

Założenie to udało się zrealizować jedynie w ograniczonym stopniu<sup>16</sup>. Dalej autorka dodaje, że ustawa Prawo ochrony środowiska<sup>17</sup> koncentruje się „na kwestiach korzystania z zasobów przyrody oraz sposobach ograniczania i przeciwdziałania zagrożeniom i zanieczyszczeniom środowiska. Natomiast ustawa o ochronie przyrody (...) przede wszystkim reguluje zasady i sposoby ochrony walorów przyrodniczych, czyli tych elementów środowiska przyrodniczego, które – podobnie jak zabytki, dokumentujące historię Polski – stanowią świadectwo dziedzictwa przyrodniczego”<sup>18</sup>. Jednak „krajobraz” nie został zdefiniowany w badanych przez autorkę ustawach, ale znaleźć go można w obowiązującej na gruncie prawnym ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>19</sup>. Jak wskazuje Anna Fogel, jest to pierwszy akt europejski „w całości i wyłącznie poświęcony krajobrazowi w najszerszym możliwym rozumieniu”<sup>20</sup>. Zawiera on w swojej treści pojęcia takie jak: „krajobraz”, „polityka w zakresie krajobrazu”, „cel jakości krajobrazu”, „ochrona krajobrazu” oraz „gospodarowanie krajobrazem” i „planowanie krajobrazu”<sup>21</sup>.

Poszukując dalej zrozumienia terminu „krajobrazu” w aspekcie prawnym na gruncie krajowym, badanie wiedzie do sprawdzenia norm w samorządowej ustawie ustrojowej. Tu art. 7. ust 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>22</sup> normuje: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych

16 Tamże.

17 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519.

18 B. Szulczewska, *Przyroda...*, s. 309. Dalej autorka prowadzi rozważania na temat definicji „środowiska” i „przyrody”. Zob. także rozważania K. Bartniak, *Prawna ochrona krajobrazu*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 578–582.

19 Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14 poz. 98).

20 *Ustawa krajobrazowa*, red. A. Fogel, Warszawa 2016, s. 22.

21 Art. 1 Europejskiej Konwencji Krajobrazowej i określone w nim definicje są następujące: „krajobraz” znaczy obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich;

b) „polityka w zakresie krajobrazu” znaczy wyrażenie przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych, które pozwalają podejmować specjalne środki ukierunkowane na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazów; c) „cel jakości krajobrazu” znaczy, w przypadku określonego krajobrazu, sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do cech otaczającego go krajobrazu; d) „ochrona krajobrazu” znaczy działania na rzecz zachowania i utrzymania własnych lub charakterystycznych cech krajobrazu tak, aby ukierunkować i harmonizować zmiany, które wynikają z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych; e) „gospodarowanie krajobrazem” znaczy działanie, z perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju, w celu zapewnienia regularnego podtrzymania krajobrazu tak, aby kierować i harmonizować jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych; f) „planowanie krajobrazu” znaczy skuteczne działanie perspektywiczne mające na celu powiększenie, odtworzenie lub utworzenie krajobrazów.

22 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 446, 1579, 1948.

gminy”, na pierwszym miejscu tego rodzaju zadań wskazując sprawy związane z „ładem przestrzennym”, nie „krajobrazem”.

Z kolei, stosunkowo niedawno, podjęto ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych, w art. 12 której uchwalono, iż „związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne” w kilku zakresach. Na pierwszym miejscu wskazano „kształtowanie ładu przestrzennego”. Ustawa miała jednak, zdaniem wielu, wady, do których trzeba zaliczyć podstawową, czyli brak odpowiednich aktów wykonawczych faktycznie tworzących metropolie. Ustawę ogłoszono 18 listopada 2015 roku. Weszła w życie z początkiem 2016 roku po to, by w rezultacie uchylić jej obowiązywanie 7 kwietnia 2017 roku. Jednak w wyniku dyskursu nad obowiązywaniem ustawy powstała nowa konstrukcja prawna w postaci definicji „obszaru metropolitalnego”, która dotyczy oddziaływań miasta. Jak wskazuje Rafał Gajewski, za P. Śleszyńskim, termin ten można zastąpić innymi, np. „obszar funkcjonalny”, „region miejski”, „aglomeracja”, „zespół miejski”<sup>23</sup>. Choć, jak słusznie wskazuje autor, powołując się na Z. Niewiadomskiego<sup>24</sup>, definicja „obszaru metropolitalnego”<sup>25</sup>, podobnie jak definicja „obszaru funkcjonalnego”, nie jest to instytucja prawna, lecz pojęcie należące do zakresu „planowania i polityki regionalnej” i oznacza specyficzny „układ przestrzenny”. Zatem należy w tym miejscu podkreślić, że nie chodzi tu także o „krajobraz”.

Dalsze badanie wiedzie ku nowym rozwiązaniom prawnym. Wprowadzenie ich nastąpiło ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>26</sup>. Nowe normy spowodowały, że w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>27</sup> w art. 2 pkt 16e ustawodawca zdefiniował, oczekiwane od dawna, pojęcie „krajobrazu”, które oznacza „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka”. Ustawodawca postanowił dodać do słownika pojęciowego także „krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagają-

<sup>23</sup> Zob. R. Gajewski, *Definicja pojęcia „obszar metropolitalny” w nauce i prawie*, w: J.H. Szlachetko, R. Gajewski, *Instytucjonalne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego na obszarach metropolitalnych*, Gdańsk 2016, s. 23, gdzie autor przywołuje publikację P. Śleszyńskiego, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, „Przegląd Geograficzny” 2013, nr 2, s. 174.

<sup>24</sup> Autor powołuje się w tym miejscu na Z. Niewiadomskiego: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 326.

<sup>25</sup> Więcej rozważań na ten temat zob. R. Gajewski, *Definicja...*, s. 27 i n.

<sup>26</sup> Dz.U. poz. 774 z późn. zm.; obowiązuje ona od 11 września 2015 r.

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778, 904, 961, 1250, 1579; z 2017 r., poz. 730.

cy zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania”, wyznaczając w ten sposób także pojęcie „krajobrazu priorytetowego”<sup>28</sup>.

## Prawne planowanie krajobrazu z uwzględnieniem tzw. „ustawy krajobrazowej” pozwalającej na podejmowanie „uchwał reklamowych”

Planowanie krajobrazu w prawie polskim związane jest z tworzeniem określonych dokumentów planistycznych. Jednak prawodawca w tytule ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym używa pojęcia „planowania przestrzennego”, a nie „krajobrazowego”. Dotychczasowe planowanie dotyczyło więc „przestrzeni” bez wskazywania w nazwie rodzajowej przedmiotowego „krajobrazu”. W art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 powyższej ustawy wskazane jest, iż „w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” trzeba brać pod uwagę „wymagania ładu przestrzennego (...), walory architektoniczne i krajobrazowe”. W wymiarze lokalnym planowanie sprowadzało się dotąd do znanych od lat instrumentów planistycznych w postaci: 1) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz 2) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 3 i n.). Nadal w art. 3 pkt 2a pozostaje unormowanie, iż „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony”.

Jak wskazano wcześniej, pojęcie prawne „planowania krajobrazu” określone jest w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Tu rozumiane jest ono jako rodzaj „działania”, mającego charakter „perspektywiczny”, aby zrealizować określony cel w postaci: 1) powiększenia, 2) odtworzenia, 3) utworzenia – krajobrazu. Definicja wskazuje wyraźnie, że celem jest podjęcie „skutecznych” działań.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu spowodowała zmiany przepisów w dziesięciu aktach normatywnych. Zmiany te dotyczą obu aktów związanych z ochroną środowiska, czyli ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>29</sup> oraz ustawy o ochronie przy-

---

<sup>28</sup> Bardzo ciekawe i trafne rozważania na temat obu definicji zawarte są w *Ustawa krajobrazowa...*, s. 98–116.

<sup>29</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519.

rody<sup>30</sup>. Poza tym, nowela objęła ustawę egzekucyjną<sup>31</sup>, Kodeks wykroczeń<sup>32</sup>, Prawo budowlane<sup>33</sup>, ustawę o drogach publicznych<sup>34</sup>, ustawę o podatkach i opłatach lokalnych<sup>35</sup>, ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>36</sup>, ustawę dotyczącą ocen oddziaływania na środowisko<sup>37</sup> oraz ustawę związaną z analizowanym przedmiotem, czyli dotyczącą planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>38</sup>. W ostatnim z aktów zmiany dotyczyły prawnego określenia pojęcia „krajobraz”, który jest widzianą przez ludzi „przestrzenią”, zawierającą elementy: 1) ukształtowane przez działalność człowieka (np. budynki, budowle, drogi, mosty, estakady, płoty, parkany i reklamy); 2) ukształtowane w wyniku czynników naturalnych (np. elementy przyrodnicze typu: góry, rzeki, głązy narzutowe, naturalne skupiska drzew i krzewów). Wzmacnianie narzędzi ochrony krajobrazu spowodowało, że ustawodawca dodał do słowniczka ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poza wskazywanym wyżej pojęciem oraz pojęciem „krajobrazu priorytetowego” określenia, których brakowało w polskim prawie. Chodzi o cztery pojęcia związane są z umiejscowieniem reklam. Od lat wskazywano na konieczność zmian w tym zakresie i „uprzątnięcia” przestrzeni ze szpecących reklam, które to ze względu na wiele cech, np. kolor, wielkość i formę oraz miejsce ich eksponowania nie poprawiają wizerunku krajobrazu. Dlatego ustawodawca w art. 2 pkt 16a zdefiniował pojęcie „reklamy”. Uznał, że jest nią „upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej”: 1) osoby, 2) przedsiębiorstwa, 3) towary, 4) usługi, 5) przedsięwzięcia, 6) ruchy społeczne. Już na gruncie definiowania dostrzec można pewną lukę prawną. Bowiem żadnym z wymienionych nie są przecież organy, uczelnie, samorządy, które także szeroko się reklamują (wyjątek stanowi reklamowanie przez nie dwóch ostatnich „usług” lub „przedsięwzięcia”). Zatem należy uznać, że pojęcie to nie jest do końca precyzyjne.

30 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134, 2249, 2260; z 2017 r. poz. 60, 132.

31 Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 599, 868, 1228, 1244, 1579, 1860, 1948.

32 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1094, 1485, 1634, 1707.

33 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 290, 961, 1165, 1250, 2255.

34 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440, 1920, 1948.

35 Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 716, 1579, 1923.

36 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.

37 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, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 353, 831, 961, 1250, 1579, 2003.

38 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778, 904, 961, 1250, 1579; z 2017 r. poz. 730.

W art. 2 pkt 16d zdefiniowano pojęcie „szyldu”. Jest to „tablica reklamowa” lub „urządzenie reklamowe”. Z kolei w art. 2 pkt 16b oraz art. 2 pkt 16c wskazano obie definicje. Pojęcia te łączy wspólna cecha. Otóż mają one posiadać znamiona zmaterializowanego przedmiotu, co już na wstępie wskazuje, że nie jest nim „zapach” albo „dźwięk”, które „informują o działalności”. Zatem na pewno „szyldem” reklamowym nie jest uwalnianie kurtyny zapachowej przed sklepem drogowym, mięsnym lub – co gorsza – rybnym. Choć zapach może informować o prowadzonej na nieruchomości działalności, nie jest ani „szyldem”, tym bardziej „tablicą reklamową” ani też „urządzeniem reklamowym”. Tablica reklamowa, jako „przedmiot materialny”, ma być przeznaczona lub służyć ekspozycji reklamy „wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklama naklejana na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem”. Wyliczenie to należy traktować jedynie jako przykładowe. Najważniejszą cechą, która decyduje o kwalifikacji, jest posiadanie „płaskiej powierzchni”. Zatem, dla przykładu, trójwymiarowy „ludzik” firmy Michelin reklamujący opony nie jest „tablicą reklamową”. Ale gdy przybierze postać dwuwymiarową, może za taką zostać uznany. Ten sam „ludzik” może mieć także znamiona „urządzenia reklamowego”, bo np. będzie wystawał poza obręb tablicy reklamowej i będzie podtrzymywał go stelaż. Choć ustawodawca w definicjach nie dostrzega takiej różnicy, to ma ona znaczenie dla naliczania opłaty reklamowej oraz kar pieniężnych. I już tutaj sam fakt, iż „ludzik” utrudnia ich „naliczenie” lub „wymierzenie”, budzi wątpliwości<sup>39</sup>. „Urządzenie reklamowe” ma bowiem być przeznaczone lub służyć „ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa” i – podobnie jak wyżej – wyłączeniu spod definicji podlegają „drobne przedmioty codziennego użytku wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem”.

Na gruncie definicji reklamy Anna Fogel widzi jeszcze problem nieściśłości tej definicji z definicją zawartą w ustawie o drogach publicznych<sup>40</sup>. Autorka dostrzega również problem związany z reklamą dźwiękową oraz nieprecyzyjnością pojęcia „przedsięwzięcia”, gdzie trzeba się zgodzić, iż nie są nimi np. „imprezy sportowe”. Dlatego słusznym zdaniem autorki, trzeba koniecznie wziąć pod uwagę wykładnię celowościową przy interpretacji przepisów. Nie można zapominać o właściwej interpretacji przepisów, których rozumienie przekładać się będzie na tworzenie prawa

<sup>39</sup> Wysokość opłaty reklamowej lub kary może także zależeć od pola powierzchni bocznej.

<sup>40</sup> Zob. *Ustawa krajobrazowa...*, Warszawa 2016, s. 95.

miejscowego. Tu już należy wskazać pewne obawy. Bowiem sam fakt, możliwości tworzenia prawa miejscowego w zakresie uporządkowania krajobrazu przy pomocy „wzmocnionych” instrumentów prawnych spowoduje zapewne, próby lokalnego „myślenia” o uprządkowaniu „krajobrazu” ale też budzi obawy o jakość nowych tzw. „uchwał krajobrazowych”. W samym ich kolokwialnym określaniu jest chaos.

Widoczne to było na seminarium eksperckim, zorganizowanym przez Uniwersytet Gdański oraz Instytut Metropolitalny pt. „Uchwała krajobrazowa. Pomiedzy regulacją prawną a praktyką samorządową”, które odbyło się 31 marca 2017 r. Zwłaszcza „samorządowcy” używali w odniesieniu do tworzonego prawa miejscowego dotyczącego uprządkowania przestrzeni w zakresie reklam co najmniej trzech określeń. Nazywali oni bowiem tworzone przez siebie akty miejscowe naprzemienne „uchwałą krajobrazową” oraz „uchwałą reklamową”, ale niestety także niekiedy „ustawą krajobrazową”. Ostatnie z używanych pojęć można uznać za przejęzyczenie, przynajmniej taką można żywić nadzieję. Wracając do pierwszych sformułowań, skoro ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zmieniająca tak wiele aktów prawnych, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uznana została za tzw. ustawę krajobrazową, to dla odróżnienia, kiedy uchwała dotyczy konkretnego przedmiotu regulacji, powinna eksponować swoisty dla siebie zakres. Zatem nowelizacja „okrzyknięta” mianem „krajobrazowej” (z czym na gruncie wielu innych aktów prawnych da się polemizować) akurat w odniesieniu do „planowania i zagospodarowania przestrzennego” zawiera obszerny art. 7, który odnosi się zwłaszcza do problematyki „reklam”. Nowelą z 2015 roku do ustawy z roku 2003 dodano art. 37a, w którym uznano, że „rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane”. Chociażby z powyższego względu akty tworzone na gruncie miejscowym w odniesieniu do reklam w gminach powinny nosić miano „uchwał reklamowych”.

Trzeba też dodać, że organy stanowiące mogą między innymi określać zasady i warunki sytuowania reklam, ich gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Poza tym, rada gminy (rada miasta) może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. Oczywiście nie należy się spodziewać, aby wprowadzanie takiego zakazu nie doprowadziło do sprzeciwu zarówno ze strony zarówno reklamodawców, jak i podmiotów, których wsparciem w utrzymaniu są dochody z sytuowania na posesji reklam. Samo sformułowanie, jako konstrukcja prawna, może być podważone już na gruncie kon-

stytucyjnym. Część prawników już dostrzega<sup>41</sup>, że uchwalenie przez gminy zakazu wieszania „tablic reklamowych” i stawiania „urządzeń reklamowych” skończy się pozwami do sądów. Tworzone uchwały stają się „aktami prawa miejscowego”, co wzmacnia ich pozycję normatywną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy także zauważyć, że ewentualnie tworzone tzw. uchwały reklamowe, których proces uchwalania w niektórych polskich gminach już się rozpoczął, a kilka miast już je podjęło<sup>42</sup>, niekoniecznie wpłyną na zaprowadzenie porządku w przestrzeni miejskiej czy wiejskiej albo poza jej granicami. Trzeba pamiętać, że podział administracyjny kraju oparty jest o gminy, których obecnie jest ok. 2,5 tysiąca. Zatem każda gmina może podjąć uchwały określające skrajnie różne zasady sformułowane w odniesieniu do reklam.

Pod wątpliwość należy też poddać fakt, że każda rada może mieć inną „wizję reklamową”, np. w zakresie dopuszczenia możliwości stosowanych kolorów na reklamach. Skrajną sytuacją może być dzielnica z reklamami wyłącznie w kolorze różowym, sąsiadująca z dzielnicą reklam wyłącznie w odcieniach zieleni. Nie należy bać się tego rodzaju wskazań, bo są one możliwe do prawnej realizacji chociażby w oparciu o sformułowany art. 7 ustawy nowelizującej przepis dopuszczający tworzenie „uchwał reklamowych” przewidujących „różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów”. Tu już praktyka pokazuje, że formułowanie granic tych obszarów nie jest jednolite we wszystkich gminach. Niektóre opierają się na „strefach” i ograniczenia wprowadzają tylko w wybranych obszarach, np. w centrum. W tych przypadkach uchwała „może” zawierać załącznik graficzny ułatwiający określenie granic strefy. Interpretacja przepisu pozwala na działanie fakultatywne. A doktrynalne „mrzonki” o stosowaniu przez gminy wykładni celowościowej nijak się mają do polskiej lokalnej rzeczywistości. Z kolei praktycy wskazują, że wyznaczenie stref oznaczać może, iż na jednej stronie ulicy dopuszczalne będzie wieszanie reklam, a na drugiej obowiązywać będzie zakaz. Regulacje zmieniające prawo z 2015 roku pozwalają na określanie kwestii reklamowych w „uchwale reklamowej”, dając także możliwości tworzenia zakazów w zakresie dotyczącym ogrodzeń (wyłączając tylko ogrodzenia „autostrad i dróg ekspresowych oraz ogrodzeń linii kolejowych”). Co istotne, podejmowane uchwały określające warunki oraz termin „dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic rekla-

<sup>41</sup> Zob. K. Kaszubowski, *Procesowe aspekty wolności zabudowy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zagadnienia wybrane)*, w: T. Bąkowski, *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Gdańsk 2016, s. 73 i n.

<sup>42</sup> Analizowana sytuacja prawna dotyczy połowy maja 2017 r.

mowych i urzędzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych” muszą w swojej treści wyznaczyć minimum 12-miesięczny okres na wejście tych przepisów w życie (licząc od dnia wejścia w życie uchwały). Dodatkowo, przy tworzeniu „uchwał reklamowych” rady gmin (rady miast) mogą: „1) wskazywać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale; 2) wskazywać obszary oraz rodzaje ogrodzeń, dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu jej wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale”<sup>43</sup>.

## Wnioski

Doprecyzowanie pojęcia „krajobraz” w prawie polskim na gruncie planowania przestrzennego było bardzo potrzebne. Normy planowe na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu teoretycznie zostały znacząco wzmocnione. Na płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego stało się to dzięki podjęciu stanowczych działań nowelizacyjnych w zakresie uporządkowania „krajobrazu” w obrębie dotychczasowego chaosu reklamowego w przestrzeni gminnej. Wzmocnienie tego obszaru nowymi narzędziami prawnymi dla ogólnej percepcji przestrzeni jest słuszne. Jednak już w chwili obecnej dostrzegane są pewne drobne luki na gruncie ukształtowanych nowych pojęć prawnych związanych ze stawianiem i wieszaniem reklam.

Należy się zgodzić z pierwszymi komentatorami nowych norm, którzy słusznie widzą nieścisłość w samym nazewnictwie ustawy nowelizującej. Nazywanie jej „ustawą krajobrazową” z pewnością nie jest prawidłowe z punktu widzenia prawnorodowiskowego. Jednak, jeśli już taka tendencja się pojawiła, to z pewnością nazywanie uchwał miejscowych tworzonych dla potrzeb wzmocnienia przepisów „reklamowych” nie powinno być nazywane „uchwałami krajobrazowymi”. Tu właściwszym wydaje się określanie ich „uchwałami reklamowymi”.

---

<sup>43</sup> Dobrym przykładem realizacji zasady dostępu do informacji oraz właściwego prowadzenia konsultacji społecznych jest Kraków. Jeśli chodzi o uchwałę, zwaną w tym mieście „uchwałą krajobrazową”, były one prowadzone od 9 maja do 10 czerwca 2016 r. Do wzięcia w nich udziału zachęcała przygotowana informacja internetowa ([http://www.krakow.pl/?dok\\_id=199408&chap=1](http://www.krakow.pl/?dok_id=199408&chap=1)). Poza tym, sam projekt jest zamieszczony na oficjalnej stronie miasta ([www.krakow.pl](http://www.krakow.pl)) – na podanych stronach internetowych można do dziś odnaleźć niezbędne informacje. Kraków nie stronił od debaty publicznej w tym względzie i spotkań z mieszkańcami. Bardziej należy się obawiać jakości uchwał w mniejszych gminach, gdzie zaledwie „słyszano” o możliwości ich tworzenia, a uzyskanie informacji co do ewentualnego terminu ich podjęcia jest niemożliwe.

Co do „aparatu” pojęciowego wprowadzonego nowymi przepisami, budzi już pewne wątpliwości ich „pojemność”. Bowiem, dla przykładu, w przygotowanym zakresie definicyjnym, wątpliwości budzą pewne rodzaje reklam (np. w postaci zapachu czy dźwięku).

Gminne normy planowe kształtowane przez nowe przepisy nie mogą być objęte na zmiany w zakresie reklam. Pewne obawy budzi jednak zbyt daleko idąca fakultatywność ich tworzenia. Celem wprowadzenia przepisów było poprawienie jakości otoczenia. O ile w dużych miejscowościach należy mieć nadzieję, że faktycznie tak się stanie, to już w mniejszych może nie do końca zakończyć się to oczekiwanym sukcesem. Należy pamiętać, że lokalnie administracja publiczna niechętnie wypełnia rolę „świadcząca” – albo o niej zapomina. Natomiast swoje zadania w sferze „władczej” wypełnia znacznie chętniej. Innym problemem jest niechęć mieszkańców do uczestnictwa w konsultacjach społecznych (inna sprawa jest ich faktyczna skuteczność).

Kolejnym z aspektów możliwości wpływania normami z „uchwał reklamowych” na zagospodarowanie przestrzenne jest sama jakość tych uchwał i „twórczy” zamysł ich konstruktorów.

Dotychczasowy brak koncepcji dotyczący uporządkowania kolorystyki na polskich osiedlach, np. co do jednolitości dachów, elewacji, materiałów używanych na ogrodzenia jest przykładem bezradności lokalnych władz. Obserwacje te mogą wywołać obawy, że z reklamami będzie podobnie. Z drugiej jednak strony może to lepiej dla niektórych gmin. Wystarczy, że przestrzeń zaśmiecona jest wątpliwej jakości projektami architektonicznymi, chociażby „pałacami”, na których budowę lokalne władze zezwalają, nie zwracając uwagi, czy wpisują się one w lokalny krajobraz. Niejednostkowe są też przykłady elewacji z jaskrawymi kolorami usytuowane obok domu z bali, w którym właściciel zaplanował płot z kutymi elementami. Niestety, należy się obawiać, że jakość reklam w lokalnej przestrzeni, będzie nadal zależała od „gustu” lokalnego uchwałodawcy. Możliwość tworzenia w każdej z polskich gmin własnej koncepcji reklamowej może rozminąć się z oczekiwaniami ustawodawcy krajowego.

**Landscape and planned norms –selected legal considerations.  
Taking into account changes in advertising**

Summary

The study includes doctrinal and legal considerations on landscape planning. In the beginning, the analysis is centered around the aspects of “landscape” in general and normative terms. This provides the basis for exploring more specific issues related to the introduction of new legal tools through the so-called. “Landscape Law”, which is a determinant for the creation of local regulations in the field of space shaping. The article focuses on the changes in advertising placement in the community.

*Translated by Ireneusz Kierzkowski*



## Analiza wartości zabytku nieruchomego w orzecznictwie sądów administracyjnych

**N**a poziomie ustawodawstwa zwykłego podstawowe znaczenie w odniesieniu do ochrony materialnych elementów dziedzictwa kulturowego ma ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>1</sup>, która określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków (art. 1u.o.z.). Ustawa ta stanowi konkretyzację konstytucyjnego unormowania przewidującego, że jednym z podstawowych obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej jest ochrona dziedzictwa narodowego. Ustawa obejmuje swym zakresem przedmiotowym zabytki, a więc m.in. nieruchomości, 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 (art. 3 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami)<sup>2</sup>.

Termin „zabytek” jest wykorzystywany w języku nauk humanistycznych, szczególnie w historii kultury i sztuki konserwatorskiej, ale nie wypracowano jego jednoznacznej definicji stosowanej w nauce<sup>3</sup>. Grzegorz Bukal wyjaśnia, że „kryterium czasowe pozwalało na łatwą, automatyczną identyfikację obiektu zabytkowego, bo

1 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm. (dalej: u.o.z.).

2 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., VII SA/Wa 1638/16, CBOSA.

3 M. Dreła, *Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim*, „Ochrona Zabytków” 2008, nr 1, s. 111.

to co jest stare, jest zabytkiem”<sup>4</sup>. Piotr M. Stępień dodaje, że „im dalej na osi czasu, tym cenniejszy jest każdy obiekt, a nawet jego resztki”<sup>5</sup>.

W orzecznictwie zaznacza się, że potrzeba ochrony zabytków nieruchomości wymusza ograniczenia w chronionym konstytucyjnie prawie własności, m.in. wykluczając możliwość zużycia rzeczy oraz określając sposób korzystania z niej, ale z działań organów administracji nie mogą wynikać takiego rodzaju ograniczenia uprawnień właściciela zabytków, które ingerowałyby w „rdzeń”, czyli istotę prawa własności, powodując niedopuszczalne jego naruszenie<sup>6</sup>. Jak zauważa J. Pruszyński, „w sensie prawnym zabytek to jedynie przedmiot wpisany do urzędowego repertorium noszącego nazwę rejestru zabytków, prowadzonego przez właściwy organ administracji publicznej”<sup>7</sup>.

W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zestawieniu z poprzednią ustawą z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 ze zm.) kluczowe przestaje być pojęcie dobra kultury, a znaczenia nabiera pojęcie zabytku.

Zmiana ta w dużym stopniu wynikała z przeświadczenia, że to zwłaszcza z powodu braku precyzji podstawowych pojęć ustawa z 1962 r. wykazywała się zarówno małą skutecznością, jak i niskim stopniem dostosowania do współczesnych potrzeb. Jak zauważył przed wielu laty Jan Pruszyński, „krytyka, jakiej poddaje się poszczególne przepisy ustawy, wynika często nie z faktu, że działają one źle, lecz z tego, że nie działają one wcale”<sup>8</sup>. W poprzedniej ustawie o ochronie dóbr kultury pojęcie zabytku oznaczało dobra kultury wpisane do rejestru zabytków lub w muzeach do inwentarza, wchodzące w skład bibliotek oraz inne, jeżeli ich charakter zabytkowy był oczywisty.

Obecna ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 roku definiuje zabytki jako nieruchomości lub rzeczy ruchome, 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

4 Autor dodaje jednak, że „oczywiście pojęcie wieku jest relatywne i zmienne, i o jego słuszności lub nie można by długo dyskutować” – G. Bukal, *Produkcja zabytków jako problem konserwatorski (przykład Gdańska)*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej w Polsce*, red. B. Szymgin, Warszawa–Lublin 2008, s. 22.

5 P.M. Stępień, *Kryzys teorii – czy kryzys praktyki? Co powinniśmy naprawić w systemie ochrony dziedzictwa architektonicznego*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej...*, s. 125.

6 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., II SA/Gd 399/14, CBOSA.

7 J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 76.

8 Tenże, *Prawna ochrona zabytków architektury w Polsce*, Warszawa 1977, s. 105.

ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową<sup>9</sup>. G. Bukal wywodzi, że ustawowa definicja zabytku „stosunkowo jasno formułuje kryterium czasu, mówiąc o «epokach minionych», ale jako dodatkowe (a może pierwszorzędne?) kryterium wartości dodaje «interes społeczny»<sup>10</sup>.

Monika Drela zauważa, że pojęcie zabytku pojawia się w przepisach prawnych tam, gdzie ustawodawca uznał, że zachowania ludzi względem zabytku muszą różnić się od tych samych zachowań względem przedmiotów niebędących zabytkiem<sup>11</sup>. Niestety, obiektywne sporządzenie listy takich przedmiotów nie jest możliwe. Nie zostało nawet przewidziane uwzględnienie subiektywnego kryterium społecznej akceptacji dla konkretnych wyborów dokonywanych w tym zakresie. Katarzyna Płażyńska stwierdza, że „ocena, czy zachowanie konkretnego zabytku leży w interesie społecznym, wiąże się z arbitralnością opinii w tym zakresie, wynikającą z tego, że objęcie ochroną prawną zabytku jest konsekwencją decyzji administracyjnej, która nie jest uzależniona od głosu społecznego”<sup>12</sup>.

Zdaniem Janusza Bogdanowskiego, sprzeczność wewnętrzna tkwi w samym zabytku, gdyż „przysłowiowe niemal określenie zabytku jako destruktu lub rudery dotyczyć może jedynie stanu zachowania, nie zaś jego istoty”, którą stanowi jego „wartość dokumentalna”. Oznacza to, że „ogółem te dwa ujęcia, znaczenie historyczne i stan zachowania, to dwa różne i często nie dostrzegane, a podstawowe aspekty tego samego zagadnienia. Nie można bowiem oceniać przedmiotu, obiektu czy tradycji głównie z punktu widzenia ich stopnia zachowania”<sup>13</sup>.

Bogusław Szmygin twierdzi, że „idealistycznym celem ochrony zabytków jest ich utrzymanie w oryginalnej postaci i przekazanie przyszłym pokoleniom”<sup>14</sup>. Podobnie, w orzecznictwie organów konserwatorskich oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych za najcenniejszą wartość zabytku uznaje się jego autentyzm, któ-

9 B.J. Rouba podkreśla różnice zakresu obu regulacji: „w stosunku do wcześniej obowiązującej ustawy o ochronie dóbr kultury z 1962 roku pole ochrony zostało tu zawężone wyłącznie do zabytków. Ustawowa ochrona nie obejmuje więc dóbr kultury współczesnej, choćby nawet były najcenniejsze” – B.J. Rouba, *Teoria w praktyce polskiej ochrony, konserwacji i restauracji dziedzictwa kultury*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej...*, s. 103.

10 G. Bukal, *Produkcja zabytków...*, s. 17.

11 Dalej autorka obrazowo pisze, że „niszczenie własnego stołu jest dozwolone, niszczenie własnego domu podlega pewnym ograniczeniom wynikającym z prawa administracyjnego, a niszczenie zabytkowego budynku jest zakazane” – M. Drela, *Definicja zabytku nieruchomego...*, s. 111.

12 K. Płażyńska, *Świadectwo minionej epoki czy dobro kultury współczesnej? Problemy ochrony prawnej architektury nowoczesnej*, w: *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2014, s. 108–109.

13 J. Bogdanowski, *Spuścizna historyczna a społeczeństwo*, „Ochrona Zabytków” 1991, nr 1, s. 17.

14 B. Szmygin, *Teksty doktrynalne w ochronie dziedzictwa – analiza formalna i propozycje*, w: *Współczesne problemy teorii konserwatorskiej...*, s. 145.

ry traktuje się jako „stopień zachowania oryginalnej substancji obiektu”<sup>15</sup>. Jednym z takich elementów autentyczności mogą być oryginalne rozwiązania materiałowe zastosowane do wykończenia powierzchni elewacji, charakterystyczne dla budynków z danego okresu rozwoju architektury<sup>16</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że o kwestii istnienia wartości zabytkowej decyduje „zachowanie substancji, która inkorporuje rdzeń wartości zabytkowej”<sup>17</sup>. W przypadku zabytkowych obiektów architektonicznych ważnym elementem autentyczności jest ich wygląd. Dopuszczalność działań wobec zabytku może być rozpatrywana w kontekście wpływu na uszczuplenie wartości zabytku, do których należy jego wygląd, np. w przypadku umieszczenia reklamy na zabytku wymagane jest, aby „sposób jej umieszczenia, mocowania, gabaryty, materiały, kolorystyka były podporządkowane wartościom zabytku i nie naruszały ich”<sup>18</sup>. W kwestii możliwości adaptacji zabytku do nowych, współczesnych funkcji przyjmuje się, że działania zmierzające do polepszenia warunków użytkowania budynku są możliwe, „o ile dokonywane zmiany nie wpływają na uszczuplenie wartości zabytku”<sup>19</sup>. Obowiązek sprawowania opieki nad zabytkiem spoczywa na właścicielu obiektu, a winien przejawiać się w jak najdłuższym utrzymaniu zabytku w jak najlepszym stanie. Zabytek nie jest wyłącznie prywatnym dobrem właściciela, bowiem jego interesy są z tej przyczyny ustawowo ograniczone<sup>20</sup>.

Katarzyna Barełkowska stwierdza, że „u podstaw nowoczesnego myślenia o zabytku powinno leżeć jego całościowe postrzeganie jako unikalnego składnika dziedzictwa kultury, który buduje bogactwo wartości, historii, treści, znaczeń i który funkcjonuje w szerokim kontekście społecznym. Każdy zabytek jest nośnikiem innego zbioru wartości, jest indywidualnością”<sup>21</sup>.

W odniesieniu do konkretnego dobra kultury fundamentalnym aktem administracyjnym wojewódzkiego konserwatora zabytków jest decyzja o wpisaniu go do rejestru zabytków, z uwzględnieniem jego istotnej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Decyzja o wpisie danego obiektu do rejestru zabytków powinna być poprzedzona wnikliwą analizą zasadności takiego wpisu, przy uwzględnieniu

15 Wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., II OSK 1346/14, CBOSA.

16 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2014 r., VII SA/Wa 254/14, CBOSA.

17 Wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r., II OSK 1157/10, CBOSA.

18 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2014 r., VII SA/Wa 37/14, CBOSA.

19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2013 r., VII SA/Wa 1682/13, CBOSA.

20 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 1269/16, CBOSA.

21 K. Barełkowska, *Koegzystencja architektury historycznej i współczesnej – bilans wartości dodanej i utraconej w projektach adaptacji funkcjonalno-przestrzennych*, w: *Wartość funkcji w obiektach zabytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa 2014, s. 46; zob. B.J. Rouba, *Dlaczego adaptacje niszczą zabytki i czy tak być musi?*, w: *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, red. B. Szmygin, Warszawa–Lublin 2009, s. 126.

konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa własności oraz wynikać z niekwestionowanych wartości obiektu jako zabytku, a z jej uzasadnienia powinno wynikać, że wszystkie okoliczności istotne dla sprawy zostały rozważone i ocenione oraz ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją<sup>22</sup>.

Zabytkiem nieruchomym jest nieruchomości, jej część lub zespół nieruchomości. To obiekt trwale związany z miejscem i otoczeniem. Jednak nie każdy zabytek objęty jest ochroną prawną, gdyż ochrona ta obejmuje tylko te zabytki, w stosunku do których zastosowano określoną formę ochrony. Z kolei zakres i formy ochrony zabytku uzależnione są od stanu prawnego<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 9 ust. 1u.o.z. do rejestru wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym taki zabytek się znajduje.

{art. 10, art. 11, art. 24, art. 142 ust. 1 u.o.z.; art. 82 u.o.d.k.; § 1, § 2, § 3, § 4, § 20, ogólne r.p.r.z. z 2011 r.; § 2, § 3, § 4, § 6 r.p.r.z. z 1963 r. }

W myśl art. 10–11u.o.z. jedynym organem ochrony zabytków posiadającym kompetencje do wpisywania zabytków do rejestru jest właściwy terytorialnie wojewódzki konserwator zabytków. Wpis do rejestru zabytków dokonywany jest na podstawie decyzji administracyjnej, ale już samo sporządzenie wpisu ma charakter czynności materialno-technicznej.

W art. 22 ust. 4 u.o.z. przewidziano, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy. W gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, jak też inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków<sup>24</sup>.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że jeśli jakiś obiekt spełnia przesłanki określone w ustawie, to jest on zabytkiem w znaczeniu materialnym. Fakt ujęcia obiektu w wykazie zabytków zmienia sytuację prawną takiego obiektu w kontekście jego ochrony, a „charakter ochrony i określenie jej zasad w formie prawa wywołuje konkretne skutki prawne w zakresie ich działań lub zaniechań”<sup>25</sup>. Ustawodawca definiuje zabytek za pomocą nieostrych pojęć, jak

22 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., VII SA/Wa 1638/16, CBOSA.

23 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2014 r., IV SA/Wa 580/14, CBOSA.

24 Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r., II OSK 713/15, CBOSA.

25 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2014 r., IV SA/Wa 580/14, CBOSA.

„świadectwo epoki”, „wartość historyczna”, które wymagają oceny, a oceny tej dokonują służby konserwatorskie w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków<sup>26</sup>.

Zdaniem NSA, zabytek nieruchomy nie może być rozumiany jako nieruchomości w sensie cywilnoprawnym, lecz zgodnie z definicją ustawową zawartą w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Definicja zabytku i nawiązująca do niej definicja zabytku nieruchomego wskazuje na części nieruchomości, jak też ich zespoły. Zabytkiem nie jest tylko i wyłącznie zindywidualizowany obiekt budowlany wpisany do rejestru zabytku na podstawie decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków, ale są nimi także pewne układy przestrzenne posiadające wartość jako całość, a także ich elementy<sup>27</sup>.

Jak podnosi Piotr Dobosz, z art. 6 ust. 1 pkt 1 oraz art. 9 u.o.z. wynika, że można rozróżnić zabytki nieruchome podlegające wpisowi do rejestru zabytków: 1) jednostkowe małych rozmiarów terytorialnych, np. dzieła architektury i budownictwa jak kamienice, kościoły czy dwory oraz 2) obszarowe o znacznym zasięgu terytorialnym, np. układy urbanistyczne, ruralistyczne, zespoły budowlane, obiekty techniki, jak kopalnie, huty, elektrownie i inne zakłady przemysłowe<sup>28</sup>. Z kolei w orzecznictwie sądownoadministracyjnym rozróżnia się wpisy indywidualne oraz obszarowe. Zdaniem NSA, wpisanie do rejestru zabytków układu urbanistycznego oznacza, że jest on wpisem obszarowym, a nie indywidualnym, ale nie wynika z tego, że obiekty znajdujące się na takim obszarze nie podlegają ochronie zabytków, gdyż „wpis obszarowy oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty”, przy czym inny jest jedynie zakres ochrony takich obiektów niż w przypadku obiektów indywidualnie wpisanych do rejestru zabytków<sup>29</sup>. NSA zwrócił uwagę na fakt, że w katalogu zabytków nieruchomych określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.z. wyodrębniono dwie kategorie zabytków: zabytki przestrzenne, tj. krajobraz kulturowy, układy urbanistyczne i ruralistyczne, zespoły budowlane oraz zabytki indywidualne, tj. dzieła architektury i budownictwa<sup>30</sup>.

26 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 66/17, CBOSA.

27 Wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., II OSK 887/11, CBOSA.

28 P. Dobosz, *Nieruchomość zabytkowa jako przedmiot regulacji prawnej*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 555–556.

29 Ponadto, zdaniem NSA, w przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają „zewnątrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową)”. Z kolei w przypadku wpisu indywidualnego „ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków” – wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, CBOSA.

30 Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., II OSK 848/10, CBOSA.

Zdaniem NSA zabytkiem nieruchomym może być „zespół budowlany, który tworzy powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcje, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi” (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 3 pkt 13 u.o.z.), a także „przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg” (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 3 pkt 12 u.o.z.)<sup>31</sup>. W ocenie NSA w definicji historycznego zespołu budowlanego wskazuje się, że „jest nim powiązana przestrzennie grupa budynków wyodrębniona ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi”. Takie cechy zespołu „nadają rozstrzygnięciu podejmowanemu przez konserwatora zabytków charakter ocenny w tym znaczeniu, że wymagają ustalenia stopnia powiązania wielu obiektów ze sobą, ich związków, a także oszacowania stopnia i charakteru ich wyodrębnienia. W kontekście rozstrzygnięcia o wpisie do rejestru historycznego zespołu budowlanego nie można zatem tracić z pola widzenia zindywidualizowanych okoliczności stojących za potrzebą objęcia określonego zabytku przestrzennego ochroną, które mogą sprawiać, że decyzja o wpisie do rejestru powinna zostać ograniczona, ze względu na swój przedmiot, tylko do jego niezbędną części”<sup>32</sup>.

Warto również zauważyć, że w doktrynie konserwatorskiej zwraca się szczególną uwagę na pojmowanie zabytku jako spójnej całości. Odnosi się to również do zabytków nieruchomych. Edmund Małachowicz na pierwszym miejscu wśród zasad konserwacji spuścizny kulturowej odnoszonych do obiektów architektury stawia zatem zasadę uwzględnienia integralności obiektu, zespołu i otoczenia<sup>33</sup>.

W uchwale NSA z 2015 roku podkreślono, że „niekoniecznie zabytek nieruchomy wpisany do rejestru zabytków będzie stanowił nieruchomość jako całość. Wprost przeciwnie, z reguły do rejestru zabytków wpisywane będą obiekty budowlane lub zespoły tych obiektów stanowiące część nieruchomości, w rozumieniu art. 46 § 1 K.c.” W związku z tym NSA przyjął, że sformułowanie „nieruchomość wpisana do rejestru zabytków” (w art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody) „stanowi pewien skrót myślowy, a w istocie chodzi o nieruchomość, na której znajduje się zabytek nieruchomy wpisany do rejestru zabytków”<sup>34</sup>.

31 Uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 19 października 2015 r., II OPS 3/15, CBOSA.

32 Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2013 r., II OSK 2382/11, CBOSA.

33 E. Małachowicz, *Konserwacja i rewaloryzacja architektury w zespołach i krajobrazie*, Wrocław 1994, s. 84.

34 Uchwała siedmiu sędziów NSA...

W przypadku wpisu do rejestru zabytków zespołu budowlanego jego elementami są budynki (obiekty budowlane) tworzące ten zespół. W takiej sytuacji przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki, ze względu na wyróżniające cechy zespołu, natomiast w razie wpisania do rejestru zabytków dodatkowo takiego budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku<sup>35</sup>. Wpisanie do rejestru zabytków zespołu budowlanego oraz układu urbanistycznego, w których skład wchodził budynek, oznacza, że również ten budynek jest objęty ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków w zakresie ochrony zespołu budowlanego oraz układu urbanistycznego. Budynek ten był objęty taką ochroną, jak zabytek wpisany do rejestru zabytków, chociaż nie został dodatkowo indywidualnie wpisany do rejestru zabytków<sup>36</sup>. Przykładowo, NSA stwierdził, że dwór w K. „poza indywidualnymi wartościami stanowi również główny element zespołu dworsko-parkowego w K. i skreślenie go z rejestru zabytków stanowiłoby uszczuplenie wartości zabytkowej całego chronionego założenia”<sup>37</sup>. W podobnej sprawie zdaniem NSA, założenie pałacowo-parkowo-folwarczne jako nieruchomość stanowiąca historyczny zespół budowlany „stanowi powiązaną przestrzennie grupę budynków wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi”. Oznacza to, że „ochronie konserwatorskiej podlegają nie tylko same obiekty budowlane położone na terenie założenia i ich wzajemne relacje przestrzenne, ale także układ kompozycyjny zespołu i parku oraz podział funkcjonalny tego założenia”. Założenie to zostało wpisane do rejestru zabytków „jako całość, a poszczególne elementy o odmiennych funkcjach i zróżnicowanym stopniu walorów artystycznych w równym stopniu kształtują wartość tego zespołu pałacowo-parkowo-folwarcznego. Tym samym integralność tego zespołu w znacznym stopniu przesądza o jego wartości zabytkowej”<sup>38</sup>. W innej sprawie NSA stwierdził, iż rozebranie murów jednej z budowli wchodzącej w skład zespołu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków „nie oznacza wcale, że zniknął zabytek wpisany do rejestru (gdyż jest nim zespół budynków)”<sup>39</sup>.

Zdaniem NSA, postępowanie przed organami ochrony zabytków ma charakter autonomiczny, a jego zakres wyznaczony jest przez ustawę o ochronie zabytków

35 Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., II OSK 2152/10 oraz wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, CBOSA.

36 Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 427/12, CBOSA.

37 Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2037/15, CBOSA.

38 Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2013 r., II OSK 722/12, CBOSA.

39 Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2014 r., II OSK 328/13, CBOSA.

i opiece nad zabytkami. Sąd stwierdził, że organy ochrony zabytków „mają obowiązek dbania o zachowanie cech zabytkowych układu, w związku z tym do ich kompetencji należy wydawanie pozwoleń na prowadzenie prac przy zabytku”<sup>40</sup>. Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Decyzja ta winna także określać zakres i sposób prowadzenia robót budowlanych w otoczeniu zabytku<sup>41</sup>.

W toku postępowań administracyjnych mogą pojawiać się wątpliwości co do wartości objętych ochroną. Przykładem merytorycznie interesującego sporu wokół problemu podstaw wpisania otoczenia zabytku do rejestru było postępowanie poddane kontroli sądowej w 2016 roku. Ustalenia i wnioski zawarte w opinii Narodowego Instytutu Dziedzictwa na rzecz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego strona podważała poprzez złożenie opinii sporządzonej przez rzeczoznawcę z listy ministerialnej. W opinii eksperta ustalono, że objęcie otoczenia strefą ochrony konserwatorskiej nie wynikało z relacji widokowych na istniejący zespół pałacowo-parkowy, lecz podyktowane było istnieniem wówczas wartościowego starodrzewu w postaci alei stanowiącej element zamykający kompozycję otoczenia założenia parkowego. Stanowisko to opierało się na założeniu, że aleja nie pełniła roli osi widokowych na zespół pałacowo-parkowy, ale miała istotne znaczenie w wyodrębnieniu przedmiotowego zespołu pałacowo parkowego z tła okolicznego krajobrazu<sup>42</sup>.

Do rejestru może być również wpisane otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, a także nazwa geograficzna, historyczna lub tradycyjna tego zabytku<sup>43</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie podkreśla się, że pierwszym etapem zniszczenia obiektu zabytkowego może być dewastacja jego otoczenia<sup>44</sup>. Otoczeniem zabytku, zgodnie z art. 3 pkt 15u.o.z., jest „teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych”. Roztoczenie ochrony wokół obiektu wynika z założenia, że otoczenie jest pewną przestrzenią, która jest z nim fizycznie i funkcjonalnie związana. Za-

---

40 Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2013r., II OSK 1733/11, CBOSA.

41 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r., VII SA/Wa 1008/16, CBOSA.

42 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2017 r., VII SA/Wa 965/16, CBOSA.

43 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., VII SA/Wa 1638/16, CBOSA.

44 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2014 r., IV SA/Wa 580/14, CBOSA.

kres ochrony zależy od rozległości kompozycji przestrzennej, a więc obszaru tworzącego z chronionym zabytkiem nieruchomym integralną całość<sup>45</sup>.

W dużym stopniu są to jednak możliwości czysto teoretyczne, w rzeczywistości o raczej znikomym znaczeniu praktycznym. W literaturze trafnie wskazuje się na istotne wady ustawowej definicji oraz negatywne praktyczne konsekwencje tych wad, co dotyczy braku precyzji zarówno pojęcia „wartości widokowych zabytku”, jak i możliwości określenia „szkodliwego oddziaływania czynników zewnętrznych”<sup>46</sup>. W konsekwencji powoduje to, że „nieprecyzyjna i oderwana od rzeczywistości konstrukcja omawianej definicji skutkuje niemalże całkowitym brakiem jej zastosowania w procesie wpisywania otoczenia zabytku do rejestru”<sup>47</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny, uznając integralność zespołu zabytkowego za istotną wartość zabytku jako całości, określił podział zabytku jako zagrożenie dla jego wartości: „walory przedmiotowego zabytku narusza zaproponowany w niniejszej sprawie podział. Podział ten w sposób sztuczny, niezwiązany z historycznymi podziałami, dzieli część reprezentacyjną założenia parkowo-pałacowego na dwie części (dekomponuje historyczny układ przestrzenno-architektoniczny zabytku, zwłaszcza dziedziniec paradny i park oraz narusza relacje przestrzenne, artystyczne, historyczne i widokowe pomiędzy obiektami budowlanymi”, a „prewencyjna rola organów ochrony konserwatorskiej przejawia się w udaremnieniu niewłaściwego korzystania z zabytku i w zapobieżeniu zagrożeniu mogącemu spowodować uszczerbek dla wartości zabytku”<sup>48</sup>.

Ponadto obok indywidualnych wpisów do rejestru zabytków mogą występować inne formy ochrony, np. wpis do rejestru układu ruralistycznego lub urbanistycznego, park kulturowy itp., które mają charakter przestrzenny. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wpisanie do rejestru zabytków zespołu budowlanego oraz układu urbanistycznego, w których skład wchodzi konkretny budynek, oznacza, że również ten budynek został objęty ochroną wynikającą z wpisu do rejestru zabytków w zakresie ochrony zespołu budowlanego oraz układu urbanistycznego<sup>49</sup>.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ochronie konserwatorskiej podlegają także wygląd zewnętrzny poszczególnych budynków, determinujący ogólny wygląd

45 K. Zalasińska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010, s. 221–222.

46 A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 73–76.

47 Tamże, s. 76.

48 Wyrok NSA z dnia 31 lipca 2013 r., II OSK 722/12, CBOSA.

49 Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2013 r., II OSK 1733/11, CBOSA.

i kształt układu urbanistycznego<sup>50</sup>. W innym orzeczeniu stwierdzono, że o wartości zabytku „stanowi nie tylko jego forma, ale także w równej mierze ekspozycja”<sup>51</sup>.

W orzecznictwie zauważa się również, że w razie wpisania do rejestru zabytków dodatkowo takiego budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W takim przypadku zakres ochrony konserwatorskiej jest szerszy<sup>52</sup>. W sytuacji, gdy przedmiotem ochrony konserwatorskiej jest cały zespół nieruchomości, nie ma żadnego uzasadnienia dla zróżnicowanego traktowania poszczególnych działek wchodzących w skład tego zespołu<sup>53</sup>.

Interesującym przykładem wpisu otoczenia o znacznych rozmiarach jest decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków wydana na podstawie ustawy z 2003 roku o wpisaniu do rejestru zabytków „układu ruralistycznego wsi wraz z otoczeniem”. Przedmiotowy wpis nastąpił „w celu jak najlepszej ekspozycji, a także ochrony wartości widokowych układu ruralistycznego”. Jako otoczenie zabytku wyznaczono tereny niezalesione i w większej części niezabudowane wzdłuż granic wschodniej i zachodniej, a „rozległy i równinny teren otoczenia stwarza możliwość prezentacji otwarcia widokowego na panoramę wsi”<sup>54</sup>.

Odrębnym problemem jest zmiana otoczenia zabytku poprzez jego przemieszczenie. WSA zauważył, że translokacje zabytkowych obiektów są przeprowadzane w sytuacjach wyjątkowych i zawsze mają charakter działań ostatecznych, ratunkowych<sup>55</sup>. W innej sprawie WSA stwierdził, że „zabytek jest nierozdzielny od historii, której jest świadectwem, i od otoczenia, w którym jest położony. A zatem przemieszczenie zabytku w całości lub części nie może być dopuszczalne, chyba że wymaga tego zachowanie zabytku lub usprawiedliwiają je względy na nadrzędny interes. Konieczne w związku z tym jest, aby w indywidualnej sprawie zostało wykazane dlaczego w tej konkretnej sytuacji ochrona zabytku musi być realizowana w formie przemieszczenia obiektów”<sup>56</sup>.

W orzecznictwie wskazuje się na fakt, że wpisanie do rejestru zabytków historycznego założenia ruralistycznego nie oznacza, iż wszystkie budowle na tym terenie są zabytkami. Układ ruralistyczny tworzą zarówno elementy zabytkowe, jak i obiekty

50 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2011 r., I SA/Wa 362/11, CBOSA.

51 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2006 r., I SA/Wa 753/06, CBOSA.

52 Wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2011 r., II OSK 2152/10 oraz wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10 – oba w CBOSA.

53 Wyrok NSA z dnia 15 października 2013 r., II OSK 1140/12, CBOSA.

54 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2014 r., VII SA/Wa 1284/13, CBOSA.

55 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 czerwca 2014 r., II SAB/Kr 122/14, CBOSA.

56 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2009 r., I SA/Wa 257/09, CBOSA.

współczesne, co oznacza, że wpisanie do rejestru zabytków układu ruralistycznego ze względu na jego zabytkowe cechy nie jest tożsame z uznaniem za zabytek każdej nieruchomości wchodzącej w jego skład. W ocenie sądu „jest to immanentna cecha decyzji tego typu, co nie może być przesłanką do uchylenia decyzji i rezygnacji z objęcia ochroną prawną cennego dla regionu układu przestrzennego. Ustalono bowiem obiektywną potrzebę ochrony tego zabytku w interesie społecznym, w celu zachowania dziedzictwa historycznego oraz kulturowego”. WSA uznał również, że „obiekty budowlane wchodzące w skład zabytku ruralistycznego stanowią jego substancję zabytkową, przesadzając o jego bycie i wartości. Ochrona konserwatorska tych obiektów w tym zakresie ogranicza się do skali, bryły i formy, a także lokalizacji w określonym układzie, natomiast nie dotyczy wystroju wewnętrznego i architektonicznego takiego budynku”<sup>57</sup>.

Na gruncie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury o wykreśleniu zabytku z rejestru mogła zadecydować również śmierć techniczna budynku, ale nie jedynie zły stan techniczny zachowania budynku będący wynikiem wieloletnich zaniedbań, braku zabezpieczenia i bieżących prac remontowo-konserwatorskich, do czego zobowiązany był właściciel zabytku. Zgodnie z art. 16 ust. 1 tej ustawy obiekt mógł zostać skreślony z rejestru zabytków w dwóch przypadkach: gdy uległ całkowitemu zniszczeniu lub gdy jego wartość zabytkowa została zdyskwalifikowana wobec nowych ustaleń naukowych<sup>58</sup>.

Obecnie, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z 2003 roku, wpisany do rejestru zabytek, który uległ zniszczeniu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo którego wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych, zostaje skreślony z rejestru zabytków. Przepis ten stosuje się odpowiednio do skreślenia z rejestru części zabytku. Dokonując oceny, czy zachodzą wymienione w powyższym przepisie przesłanki wykreślenia zabytku z rejestru, należy mieć na uwadze, że dobra kultury wpisane do rejestru zabytków podlegają szczególnej ochronie prawnej<sup>59</sup>.

Skreślenie z rejestru następuje wówczas, gdy zabytek wpisany do rejestru uległ zniszczeniu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo jego wartość, będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru, nie została potwierdzona w wyniku nowych ustaleń naukowych. Skreślenie z rejestru zabytków powinno mieć miejsce jedynie w wyjątkowych sytuacjach, co

57 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 1598/14, CBOSA.

58 Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2001 r., I SA 906/00, CBOSA.

59 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2006 r., I SA/Wa 596/06, LEX nr 295985.

oznacza, że aby dany obiekt mógł być skreślony z rejestru zabytków, muszą wystąpić łącznie dwie przesłanki, tj. zniszczenie obiektu i utrata przez ten obiekt wartości wymienionych w ustawie z 2003 roku<sup>60</sup>. Skreślenie z rejestru następuje na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Postępowanie w sprawie skreślenia zabytku z rejestru wszczyna się z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy.

Przepisy regulujące zagadnienie wpisu obiektu do rejestru zabytków nie wprowadzają szczegółowych przesłanek, którymi winien kierować się organ dokonujący oceny celowości objęcia zabytku ochroną konserwatorską. Decyzja tego organu ma charakter uznaniowy i opiera się na ocenie danego przedmiotu ochrony przez pryzmat ustawowej definicji zabytku, zgromadzonej w sprawie dokumentacji oraz wiedzy i doświadczenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (oraz podległych mu pracowników wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków)<sup>61</sup>. Organy ochrony konserwatorskiej są zobowiązane do ochrony zabytków, która polega na podejmowaniu działań służących zachowaniu wartości zabytkowych, przy wykorzystaniu przysługujących organom środków i instrumentów o charakterze władczym<sup>62</sup>. Organy te wyposażone w odpowiednie kompetencje i specjalistyczną wiedzę, wydając decyzje powinny mieć na względzie wyłącznie ochronę dziedzictwa narodowego, w tym dokonywać oceny projektowanych robót z uwagi na zachowanie zabytku czy objętego ochroną układu przestrzennego<sup>63</sup>.

W orzecznictwie podkreślano, że okoliczność złego stanu technicznego zabytku nie może mieć żadnego znaczenia dla statusu prawnego zabytku<sup>64</sup>. Zdaniem NSA „zniszczenie elementów zabytku, których zachowanie nie miało wpływu na istotę tego zabytku, powoduje uszczerbek w wartości zabytkowej, choć nie może powodować skreślenia. Organy oceniające zasadność wpisu do rejestru zabytków obiektu, który uległ zniszczeniu, powinny więc ocenić, czy stan zachowania tego obiektu jest na tyle zły, że nie przedstawia on już żadnej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej”<sup>65</sup>. Przykładowo, zniszczenia obiektu w 50% rozpatrywane są jedynie w kontekście wartości użytkowej obiektu i celowości jego remontu w świetle praktyki budowlanej, wskazując na pilną konieczność podjęcia prac budowlanych<sup>66</sup>.

60 Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2037/15, CBOSA.

61 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 694/16, CBOSA.

62 Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2037/15, CBOSA.

63 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2017 r., VII SA/Wa 150/16, CBOSA.

64 Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2455/15, CBOSA.

65 Wyrok NSA z dnia 25 maja 2011 r., II OSK 1157/10, CBOSA.

66 Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., II OSK 2691/15, CBOSA.

Z tego względu bez znaczenia w postępowaniu prowadzonym w sprawie zasadności wpisu do rejestru zabytków jest kwestia, czy obiekt jest w stanie technicznym dobrym, czy też złym, czy wymaga wykonania prac budowlanych polegających na remoncie, czy też wymaga wykonania robót rekonstrukcyjnych<sup>67</sup>. W ocenie NSA przesłanką, która musi być spełniona, by nastąpiło wykreślenie z rejestru zabytków, jest nie tyle sam fakt zniszczenia zabytku, lecz zniszczenie w takim stopniu, który powoduje utratę wartości historycznej, naukowej lub artystycznej. Jako zabytek architektury i budownictwa, stanowiący część układu urbanistycznego, podlega ochronie i opiece bez względu na stan zachowania<sup>68</sup>.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przesłankę skreślenia zabytku z rejestru stanowi zniszczenie zabytku w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej, jak również brak potwierdzenia w nowych ustaleniach naukowych wartości obiektu będącej podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru<sup>69</sup>.

Zły stan zachowania zabytku nie przesądza o braku wartości zabytku. Przykładowo, w sporządzonej w 2012 roku w toku postępowania administracyjnego opinii Narodowego Instytutu Dziedzictwa stwierdzono, że „mimo złego stanu zachowania, obiekt reprezentuje wybitne wartości artystyczne, historyczne, architektoniczne, rzeźbiarskie i naukowe. Jest późnym przykładem śląskiego, barokowego, sakralnego budownictwa ewangelickiego”<sup>70</sup>. Inaczej wygląda sytuacja, gdy z opinii wynika, że stan techniczny obiektu, spowodowany wieloletnim brakiem zabezpieczenia przed czynnikami atmosferycznymi, jest zły, jednak istnieje możliwość odbudowy zniszczonych elementów, która nie spowodowałaby utraty jego wartości zabytkowych, a materiał dowodowy sprawy nie daje podstaw do przyjęcia, że obiekt na skutek zniszczenia utracił swą wartość historyczną, tj. nie zaistniały przesłanki dla wykreślenia zabytku z rejestru. W sprawie skreślenia obiektu z rejestru zabytków nie mogą być brane pod uwagę okoliczności, które spowodowały jego zniszczenie, w tym zaniechanie wypełnienia obowiązków wynikających z art. 5 ustawy przez jego właściciela<sup>71</sup>. Ochrona konserwatorska jest niezależna od oceny technicznej dokonanej przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane, a zły stan

67 Wyrok NSA z dnia 4 marca 2008 r., II OSK 234/07, CBOSA.

68 Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1373/15, CBOSA.

69 Wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r., II OSK 1776/15, CBOSA.

70 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2013 r., VII SA/Wa 1182/13, CBOSA.

71 Wyrok NSA z dnia 14 marca 2008 r., II OSK 234/07, CBOSA.

techniczny zabytku, jeżeli nie wiąże się z utratą wartości historycznej, artystycznej lub naukowej nie dyskwalifikuje objęcia obiektu ochroną<sup>72</sup>.

Organy ochrony zabytków, w tym miejskie służby konserwatorskie, posiadają szczególne uprawnienia w zakresie badania wartości artystycznych, historycznych lub zabytkowych obiektów podlegających wpisowi do rejestru zabytków. Zatem w sytuacji, gdy stan faktyczny nie wymaga ekspertyzy, ale jedynie oceny w świetle posiadanej wiedzy w zakresie właściwości organu, zbędne jest przeprowadzenie do wodu z opinii biegłego<sup>73</sup>.

Interesujący jest sposób wywodzenia wartości zabytkowych przez organy ochrony zabytków. Przykładowo: „Błędne jest założenie skarżącego, że zabytek nie istnieje. Faktycznie bowiem zabytek istnieje i pomimo że jest w stanie ruiny, to z powodów wyżej omówionych, nie utracił wartości historycznej i naukowej. Wbrew wywodom skargi, nie ma znaczenia fakt, że cały kompleks był przebudowany”, gdyż „nie wydaje się, aby istniały zabytki historyczne, które nigdy nie były przebudowywane i istnieją w niezmienionym kształcie oraz w tym samym krajobrazie”, a „podnoszona przez skarżącego (...) konieczność znacznych nakładów na zrekonstruowanie dworu, a tym samym nieopłacalność ekonomiczną takiej inwestycji, nie stanowią przesłanek z art. 13 ust. 1 ustawy<sup>74</sup>”.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując problem, czy przeciwko skreśleniu zabytku z rejestru zabytków mogą przemawiać osobiste cechy i dokonania jego twórcy, uznał, że oceniając, czy zabytek może być skreślony z rejestru zabytków, uwzględnia się jedynie jego wartości naukowe, historyczne i artystyczne. Zdaniem sądu okoliczności związane z postacią, która wybudowała budynek obecnie uznany za zabytek, mieszczą się w granicach określonych sformułowaniem odnoszącym się do wartości historycznych. Zatem co do zasady nie jest wadliwa wykładnia art. 13 ust. 1u.o.z. polegająca na tym, że przez wartości historyczne rozumie się także okoliczności związane z osobą, która stworzyła zabytek, ale nie powinno to być jedyną przesłanką rozstrzygnięcia<sup>75</sup>.

Kierunek praktyki administracyjnej i orzecznictwa w sprawach skreśleń z rejestru zabytków potwierdzają dane statystyczne – w 2015 roku w Narodowym Instytucie Dziedzictwa w kategorii zabytków nieruchomych przyjęto i opracowano 122 decyzje odmawiające takich skreśleń<sup>76</sup>.

72 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 694/16, CBOSA.

73 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2017 r., II SA/Łd 66/17, CBOSA.

74 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2008 r., I SA/Wa 654/08, CBOSA.

75 Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2013 r., II OSK 2514/11, CBOSA.

76 Narodowy Instytut Dziedzictwa, *Sprawozdanie z działalności Narodowego Instytutu Dziedzictwa za 2015 rok*, Warszawa 2016, s. 2.

Pomimo znacznego rozdrobnienia wielu zabytków na skutek ich nieracjonalnych podziałów, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego odmawia często wykreślenia z rejestru zabytków takich pozostałości po dawnym zintegrowanym zabytku, przyjmując, że fakt podzielenia działki nie powoduje utraty wartości historycznej obiektu<sup>77</sup>.

W orzecznictwie sądowym ocenia się, że nawet jeśli nakazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków prace przy zabytku stanowią znaczne obciążenie finansowe dla właściciela, to „argumenty natury ekonomicznej, a nie prawnej, nie mogą być przesłanką rezygnacji z działań mających na celu zachowanie substancji i wartości zabytkowej przedmiotowego budynku w momencie ich realnego zagrożenia postępującą degradacją”<sup>78</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł jednak, że w obowiązującym stanie prawnym „ochrona zabytków nie jest wartością absolutną”, gdyż „w określonych sytuacjach podlega ograniczeniu, jak inne wartości”. Jako dowód na poparcie tej tezy Sąd wskazał na treść art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, pozwalającą, za zgodą wojewódzkiego konserwatora zabytków, na działania dotyczące np. podziału zabytku nieruchomego, zmiany jego przeznaczenia, sposobu korzystania, umieszczania na nim urządzeń technicznych, tablic reklamowych, czyli „pozwalające na czynności powodujące zmiany w zabytku”. NSA podkreślił jednocześnie, że wspomniany przepis art. 36 ust. 1 u.o.z. „jest spójny z regulacją art. 5 Konstytucji RP stanowiącą, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że konieczne jest wzajemne harmonizowanie ochrony zabytków z innymi zasadami, normami i wartościami”<sup>79</sup>.

W literaturze podnosi się niejednokrotnie wątpliwości w kwestii zasadności dokonywania wielkiej liczby wpisów do rejestru<sup>80</sup>. Prezentowany jest również pogląd, że jakkolwiek kryteria oceny wartości zabytkowych oparte na teoretycznych, naukowych przesłankach powinny mieć dla całego dziedzictwa charakter uniwersalny, to metody postępowania decydujące o zachowaniu tych wartości są zróżnicowane. O różnicach przesądzają specyficzne cechy budowli determinujące postępowanie ochronno-konserwatorskie<sup>81</sup>. Michał T. Witwicki zauważa zjawisko braku „powszechnie przyjętych kryteriów oceny wartości zabytkowej i nierzadko nieumie-

77 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2009 r., I SA/Wa 653/08, CBOSA.

78 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 48/09.

79 Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2751/12, CBOSA.

80 G. Bukal, *Produkcja...*, s. 24.

81 P. Molski, *Waloryzacja dziedzictwa architektonicznego w systemie ochrony zabytków, System ochrony zabytków w Polsce...*, s. 58.

jętności dokonania jej” i ocenia, że już podczas wpisu do rejestru zabytków mogą być popełnione „błędy, które powodują istotne trudności w prawidłowym działaniu w odniesieniu do obiektów objętych ochroną”<sup>82</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalne są korzystne tendencje do wielostronnej analizy i konkretyzacji wartości zabytków (tj. posiadanej przez konkretny zabytek wartość historyczną, artystyczną lub naukową), stanowiących świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym. Równoległe widoczna jest jednak niekorzystna tendencja w postaci akceptacji dla schematyczności i arbitralności ocen formułowanych przez organy administracji, które ulegają nasileniu w sytuacji formalnej „równości” zabytków oraz braku rozróżnienia zabytków o znaczeniu ogólnonarodowym, regionalnym i lokalnym, co znajduje odzwierciedlenie w przekazaniu państwowym organom konserwatorskim kluczowych kompetencji wobec wszystkich tych kategorii zabytków. Tendencja ta wykazuje się anachronizmem na tle europejskim i negatywnie wpływa na efektywność działań administracji publicznej w tym zakresie, a w konsekwencji powoduje znaczne ograniczenie rzeczywistych możliwości poprawy stanu zabytków w Polsce.

## **The value analysis of the ancient immovable monument in jurisdiction of administrative courts**

### Summary

The article concerns general trends in jurisdiction of administrative courts related to the value analysis of the ancient immovable monuments in Poland.

According to the Act of 23 July 2003 on the protection and preservation of ancient monuments (Journal of Laws of 2014, item 1446, as later amended) the ancient monument protected by law is an immovable object as well as part or group of objects, made by man or connected with man's activity and constituting a testimony to past era or event, and the preservation of which is in conformity with the public interest due to its historical, artistic or scientific value.

The author presents various sentences of administrative courts on the protection and preservation of ancient monuments.

---

<sup>82</sup> M.T. Witwicki, *Kryteria oceny wartości zabytkowej obiektów architektury jako podstawa wpisu do rejestru zabytków*, „Ochrona Zabytków” 2007, nr 1, s. 78.

The first group of sentences of administrative courts contains the problems of the register of monuments. One of the most important form of protecting monuments is entering into the register of monuments. Ancient immovable monuments include among others architectural and construction works, parks and gardens, cultural landscapes, urban and rural layouts and complexes of buildings, technical objects etc.

The problems of preservation of the monuments are visible in the second group of sentences of administrative courts. The preservation of the ancient monument is exercised by its owner or possessor who has many duties and who is obliged to obtain the approval of public authorities for any changes of the situation of the ancient immovable monument, considering its historical, artistic or scientific value.

The consequence of permanent value analysis of the ancient immovable monuments could be also removing from the register. There are many sentences of administrative courts which are devoted to the problems of monuments connected with the loss of their historical, artistic or scientific value. Monuments entered into the register but subsequently damaged in a way resulting in the loss of their historical, artistic or scientific value constituting the basis for their entry into the register has not been confirmed by new scientific findings, shall be removed from the register.

The author presents an opinion that the protection and preservation of ancient monuments should first of all take into account the problems of their historical, artistic or scientific value of the concrete historical object and its individual, specific situation.

*Translated by Janusz Sługocki*

ZAGADNIENIA PROCESOWE  
PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA



## Organizacje społeczne i ekologiczne w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska w latach 1980–2000

### Wstęp

Współczesny kształt uprawnień procesowych organizacji ekologicznych (czyli organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona środowiska) stanowi wynik ewolucji regulacji prawnej, której początków doszukiwać się należy w rozwiązaniach przyjętych w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska w 1980 roku<sup>1</sup>. Nie ulega wątpliwości, że współcześnie na ich szerokie uprawnienia procesowe wpływ mają regulacje unijne oraz postanowienia prawa publicznego międzynarodowego, lecz obserwacja krajowej regulacji ukazuje, że nawet w okresie poprzedzającym proces akcesyjny i uczestnictwo Polski w strukturach UE organizacje te uzyskiwały kolejne uprawnienia procesowe. Analiza kolejnych regulacji z lat 1980–2000 ukazuje wyraźną tendencję do zwiększania uprawnień organizacji społecznych/ekologicznych, uzasadnianą argumentacją o reprezentowaniu przez nie interesów ogółu (często w ten sposób wyjaśniano brak uprawnień indywidualnych, których sedno stanowić powinno prawo do sądu), wzmacnianiu głosu społeczeństwa i reprezentowaniu interesu społecznego (publicznego).

Oznacza to, że zmieniające się na przestrzeni dwóch dekad uprawnienia udziału organizacji społecznej/ekologicznej w postępowaniu administracyjnym stano-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 (dalej: u.o.ś.).

wić mogą dowód dla udowodnienia tezy, że ewolucja ta miała związek ze zwiększeniem świadomości ekologicznej społeczeństwa i rządzących oraz tendencjami demokratyzacji życia *per se*, a nie została narzucona jako rozwiązanie zewnętrzne (unijne).

Podkreślam to z uwagi na fakt, że zarówno w sferze stanowienia prawa, jak i jego stosowania pojawia się argument o przemożnym wpływie prawa ponadnarodowego na współcześnie ukształtowany zakres uprawnień procesowych organizacji ekologicznych. Nie negując tego poglądu, jestem jednak zdania, że współczesne ukształtowanie regulacji prawnej posiada własną podbudowę – nie tylko tetyczną, ale przede wszystkim aksjologiczną, w przepisach prawa ochrony środowiska obowiązujących między rokiem 1980 a 2000, tj. od wejścia w życie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska do uchwalenia i wejścia w życie pierwszej ustawy w tym obszarze uchwalonej celem dostosowania do regulacji unijnych i międzynarodowych, tj. ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 2000 roku<sup>2</sup>. Aby udowodnić prawdziwość tej tezy, należy poddać analizie prawnej przepisy wyżej wzmiankowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, z uwzględnieniem zmian dokonujących się w jej postanowieniach na przestrzeni dwóch dekad jej obowiązywania, w obszarze udziału organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących środowiska.

## Koncepcja udziału społeczeństwa w ochronie środowiska

Współcześnie udział społeczeństwa w ochronie środowiska obejmuje następujące elementy: udział społeczeństwa w przyjmowaniu dokumentów (1), udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (2) oraz uprawnienia organizacji ekologicznych (3), a także współdziałanie organizacji ekologicznych, jednostek pomocniczych samorządu gminnego, samorządu pracowniczego, jednostek ochotniczych straży pożarnych oraz związków zawodowych w dziedzinie ochrony środowiska z organami administracji (4). Natomiast „postępowania wymagające udziału społeczeństwa” to postępowania ograniczone do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów (lub ich zmiany). Z uwagi na cel niniejszego opracowania pomijam zagadnienie udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie przyjęcia

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1157.

projektu dokumentu<sup>3</sup> oraz współdziałanie z organami administracji w dziedzinie ochrony środowiska<sup>4</sup>, skupiając się jedynie na postępowaniach administracyjnych, przy czym traktują je jako postępowanie jurysdykcyjne, tj. postępowanie, którego istotą jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej podmiotowo i konkretnej przedmiotowo; w toku postępowania zaś następuje konkretyzacja normy prawnej, a efektem tego postępowania jest rozstrzygnięcie, które wkracza w sferę praw i obowiązków podmiotu znajdującego się poza strukturą organizacyjną administracji publicznej<sup>5</sup>. Określam je łącznie „postępowaniami w sprawie ochrony środowiska”, co obejmuje zarówno postępowania obejmujące sprawy dotyczące bezpośrednio środowiska, jak i zaledwie pośrednio z nim związane<sup>6</sup>. W stosunku do nich prawodawca przewidział dla organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona środowiska, uprawnienia procesowe wychodzące poza regulację ogólną, jaką w tym zakresie stanowi art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>7</sup>, określane jako subprocedura, którą „obligatoryjnie przeprowadza się w określonych ustawami przypadkach w związku z prowadzeniem procedur głównych”<sup>8</sup>. Godny podkreślenia jest także fakt, że postępowanie może mieć charakter postępowania „w sprawie ochrony środowiska” niezależnie od tego, co reguluje akt prawny, w którym znalazły się podstawy prawne do jego przeprowadzenia<sup>9</sup>.

3 Zagadnieniu temu poświęciłam opracowanie *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, passim.

4 A. Haładyj, *Partnerstwo międzysektorowe jako przykład współdziałania w trybie art. 45 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, nr 14, s. 75–84.

5 J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 125. Podobnie również J. Jendroška, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Wrocław 2007, s. 11.

6 A. Lipiński, *Glosa do postanowienia NSA z 13 listopada 1998 r., II SA 1489/98*, „Ochrona Środowiska. Prawo i polityka” 1999, z. 2, s. 41.

7 J. Sommer, *Udział obywateli i ich organizacji w ochronie środowiska*, w: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, red. W. Radecki, Difin, Warszawa 2010, s. 319.

8 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 147.

9 K. Gruszecki, *Pojęcie „strony” w sprawach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, „Causus” 2009, nr 52, s. 6.

## Uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska w pierwotnym brzmieniu art. 99 i 100 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska

W stanie prawnym pod rządami Konstytucji PRL z 1952 roku<sup>10</sup>, po jej nowelizacji<sup>11</sup> z 1976 roku<sup>12</sup> wprowadzono obywatelskie prawo do czystego środowiska<sup>13</sup>; z tego też prawa konstytucyjnego wyprowadzono uprawnienia obywateli (dziś należałoby to rozumieć szerzej, jako społeczeństwo) działających jako niezależne jednostki i w ramach organizacji społecznych, do aktywnej działalności społecznej w sferze ochrony środowiska<sup>14</sup>. Uprawnienie obywateli (a także innych podmiotów, jak samorząd mieszkańców miast i wsi, samorząd robotniczy i związki zawodowe) oraz organizacji społecznych zainteresowanych ochroną środowiska ze względu na miejsce swojego działania, do podejmowania działań sprzyjających ochronie środowiska i zmierzające do urzeczywistnienia prawa obywatela do korzystania z jego wartości, wynikało z art. 99 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, który w brzmieniu pierwotnym dokonywał egzemplifikacji działań, mieszczących się w uprawnieniach tychże podmiotów. Polegały one na:

- kształtowaniu właściwego stosunku do środowiska, szerzenia zrozumienia celów ochrony środowiska oraz propagowania spraw ochrony środowiska i poczynań zmierzających do zapewnienia tej ochrony,
- inicjowaniu i podejmowaniu społecznych działań dotyczących ochrony środowiska,
- inicjowaniu i podejmowaniu działań dotyczących właściwego stosunku do zwierząt i innych składników przyrody żywej,

<sup>10</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. z 1952 r. Nr 53, poz. 232 ze zm.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. z 1976 r. Nr 5, poz. 29.

<sup>12</sup> Wprowadziła ona do treści art. 71 nowe, następujące brzmienie: „Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego oraz obowiązek jego ochrony”. Zgodnie z orzecznictwem TK przyjmowano, że prawo to oznacza korzystanie ze środowiska odpowiedniej jakości i o zapewnionej równowadze ekologicznej – tak orzeczenie TK z 17 XII 1991 r., U.2/91, szerzej: J. Oniszczuk, *Orzecznictwo TK w latach 1986–1996*, Warszawa 1998, s. 276.

<sup>13</sup> Omówienia ówczesnych poglądów doktryny oraz ich odniesienia do stanu prawnego po wejściu w życie konstytucji z 1997 r. oraz ustawy Prawo ochrony środowiska w 2001 r. dokonałam w artykule *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 2, s. 37–44.

<sup>14</sup> J. Jendrośka, J. Sommer, *Formy i charakter prawny wpływu obywateli i ich organizacji na treść planów i programów w zakresie ochrony środowiska*, w: *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*, red. J. Sommer, Ossolineum, Wrocław 1984, s. 157.

- zgłaszaniu wniosków mających na celu ochronę środowiska w działalności inwestycyjnej i eksploatacyjnej oraz zmierzającej do poprawy jego stanu,
- współdziałaniu z jednostkami gospodarki uspołecznionej w opracowaniu i realizacji planów i programów działania zmierzających do poprawy stanu środowiska,
- zwiększeniu społecznego wpływu na działalność zakładów pracy w celu zapewnienia optymalnej efektywności poczyniń na rzecz ochrony środowiska,
- organizowaniu spotkań mających na celu zwiększenie zainteresowania problematyką ochrony środowiska,
- wykonywaniu innych uprawnień przewidzianych w ustawie.

W praktyce jednak, jak podkreślała doktryna, uprawnienia określone w pkt 1–7 przysługiwały powyższym podmiotom na podstawie innych ustaw lub z mocy prawa i ich umieszczenie w art. 99 u.o.ś. miało jedynie charakter deklaratoryjny<sup>15</sup>. Z kolei gwarancję procesową tych uprawnień<sup>16</sup> zawierał art. 100 u.o.ś., zgodnie z którym organizacje społeczne (a także inne podmioty), mogły występować do właściwych organów administracji publicznej o zastosowanie środków zmierzających do usunięcia zagrożenia środowiska, jak też występować do sądu z roszczeniem o zaniechanie naruszenia środowiska na określonym terenie i przywrócenie stanu poprzedniego lub naprawienie zaistniałych w związku z tym szkód oraz o zakazanie lub ograniczenie działalności zagrażającej środowisku. Z tego przepisu wyprowadzić można zarówno podstawę dochodzenia roszczeń na drodze cywilnoprawnej, jak również w postępowaniu administracyjnym; roszczenia cywilnoprawne pozostawiam poza zakresem analizy<sup>17</sup>, z zastrzeżeniem jednakże, że rozwiązanie to, czyli możliwość występowania do sądów w interesie publicznym uznawane było – przed 2000 rokiem – w świetle przepisów konwencji z Aarhus za rozwiązanie służące realizacji prawa do sądu<sup>18</sup>.

Dodatkowo art. 100 ust. 2 i 3 u.o.ś. wprowadzał uprawnienia organizacji społecznych do wyrażania swego stanowiska w sprawach procedur inwestycyjnych; na

<sup>15</sup> *Uprawnienia organizacji ekologicznych* [hasło], w: H. Lisicka, I. Macek, W. Radecki, *Leksykon ochrony środowiska. Prawo i polityka*, Wrocław 1999, s. 198.

<sup>16</sup> K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy ekonomiczne, społeczne i prawne*, Warszawa 1998, s. 171.

<sup>17</sup> T. Misiuk, *Powództwo organizacji społecznych w sprawach dotyczących ochrony środowiska*, w: *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Zbigniewa Resicha*, red. T. Ereciński, M. Jędrzejewska, Warszawa 1985, s. 201–205; zob. także J.J. Skoczylas, *Cywilistycznoprawna ochrona środowiska według ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1981, nr 43, z. 1, s. 127–139 oraz tegoż, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego z zakresu cywilnoprawnej ochrony środowiska za lata 1980–1990*, w: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*, red. E. Giszter, Katowice 1992, s. 236–248.

<sup>18</sup> J. Jendrośka, J. Jerzmański, *Aarhus – efekty prawne*, cz. III: *W zgodzie z polskim ustawodawstwem*, „Eko-profit” 1998, nr 12, nr 12, s. 48.

jego podstawie organy administracji publicznej decydujące o lokalizacji inwestycji o dużym wpływie na środowisko zobowiązane były do poinformowania organizacji społecznych właściwych ze względu na przedmiot swojego działania o przygotowywanych przedsięwzięciach przed wydaniem decyzji lokalizacyjnych. Organizacje te zostały wyposażone w prawo składania – w terminie nie krótszym niż 14 dni – wniosków i zastrzeżeń, które właściwy organ zobowiązany był rozpatrzyć, informując organizacje społeczne o sposobie ich załatwienia. Termin ten po nowelizacji z 1989 roku został wydłużony do 30 dni<sup>19</sup>.

Rozwiązanie to polegało na informowaniu organizacji z urzędu, o ile uprzednio wyraziły one chęć bycia informowanymi o tych postępowaniach; w pozostałym zakresie organy administracji samodzielnie dokonywały oceny, które organizacje mogłyby być zainteresowane udziałem w postępowaniu ze względu na przedmiot swojego działania, przy czym zakres tych organizacji, które należy powiadamiać, był taki sam, jak organizacji, które mogły przystępować do postępowania na podstawie art. 100 ust. 1<sup>20</sup> (o czym poniżej), zaś ocena tego zainteresowania powinna była dokonać się „w kontekście lokalnym”, a ponieważ „organ administracji może nawet nie znać organizacji zainteresowanych ochroną środowiska działających na danym terenie”, rozwiązanie mogło stanowić obwieszczenie w prasie<sup>21</sup>. Zakres przedmiotowy postępowań dotyczył etapu wydawania decyzji lokalizacyjnych (po likwidacji instytucji decyzji o wyznaczeniu miejsca realizacji inwestycji w 1984 r.) wobec przedsięwzięć, które były inwestycjami „o dużym wpływie na środowisko”. Ze względu na zawirowania terminologiczne związane z inwestycjami szczególnie szkodliwymi i o dużym wpływie na środowisko<sup>22</sup>, przyjmowano pokrótce, że w przypadku każdej inwestycji, z którą wiązał się obowiązek sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko, należało powiadomić organizacje społeczne<sup>23</sup>, choć jednocześnie w literaturze przedmiotu podnoszono, że ustawodawca nie uregulował w sposób wystarczający udziału czynnika społecznego w „ekspertyzach środowiskowych”<sup>24</sup>. Momentem, w którym dokonywano zawiadomienia organizacji, w świetle przepisów

19 Ustawą o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne, Dz.U. z 1989 r. Nr 26, poz. 139.

20 W. Radecki, *Prawa i obowiązki obywatela w dziedzinie ochrony środowiska*, Katowice 1991, s. 71.

21 Tenże, *Prawo ochrony środowiska w praktyce (100 pytań – 100 odpowiedzi)*, Wrocław 1994, s. 192.

22 A. Haładyj, *Ewolucja systemu ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć w polskim systemie prawnym – aspekty proceduralne*, w: *Środowiskowe bariery i czynniki rozwoju gospodarczego Polski*, red. L. Preisner, Kraków 2006, s. 94.

23 J. Jendrośka, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w Polsce*, w: *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Teraźniejszość i przyszłość*, red. J. Jendrośka, E. Kaleta-Jagiełło, Wrocław 1994, s. 123.

24 J. Sommer, *Regulacja prawna ekspertyz ekologicznych*, w: *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, red. J. Sommer, Wrocław 1990, s. 188.

art. 31 k.p.a. było wszczęcie postępowania w sprawie<sup>25</sup>. Jako problematyczną sygnalizowano jednakże kwestię formy udziału<sup>26</sup> organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza w przypadku, gdy postępowanie zostało wszczęte ze zgłoszenia przez nią takiego żądania w trybie art. 100 ust. 1 u.o.ś.. Część doktryny uznawała, że organizacja przystępuje do postępowania „w sprawie własnej”<sup>27</sup>, co – w przypadku braku poinformowania w trybie art. 100 ust. 2 u.o.ś. – skutkowało wadliwością decyzji lokalizacyjnej i koniecznością wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.<sup>28</sup>. Jerzy Sommer, początkowo zwolennik uczestnictwa organizacji ekologicznej w postępowaniu jako uczestnika na prawach strony, w połowie lat 90. XX wieku uznał, że pogląd, iż organizacja jest stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., jest „lepiej uzasadniony”, gdyż inna interpretacja prowadziłaby do wniosku, że przepis art. 100 ust. 1 u.o.ś. jest zbędny (a taki wynik wykładni jest nie do przyjęcia)<sup>29</sup>. Zespół autorów: J. Boć, J. Jendrośka, K. Nowacki, G. Winter, trafniej oceniając zarówno intencję prawodawcy, jak i lokalizację tych przepisów względem k.p.a., wskazywali, że organizacja społeczna może występować w sprawie zarówno jako strona, jak też jako uczestnik na prawach strony<sup>30</sup>.

Osobnym wątkiem jest ocena „zainteresowania” danej organizacji społecznej ochroną środowiska, warunkującego jej przystąpienie do postępowania. Można bowiem założyć, że sformułowanie to odnosiło się do organizacji, dla których ochrona środowiska była albo jedynym lub głównym przedmiotem działania, albo jednym z równorzędnych przedmiotów działania, albo stała się przedmiotem działania wyłącznie z powodu realizacji innych zadań ustanowionych prawnie<sup>31</sup>. Dlatego w literaturze przedmiotu artykułowano dwa stanowiska skrajnie przeciwstawne, związane ze sposobem formułowania celów takiej organizacji. Kazimierz Sand uważał,

25 J. Jendrośka, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w Polsce...*, s. 125.

26 Pojęcie form udziału związane jest z konkretną pozycją procesową organizacji w postępowaniu, więcej zob. M. Grzeszczuk, *Z problematyki form udziału organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym*, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 220.

27 W. Radecki, *Prawa i obowiązki obywatela...*, s. 64.

28 W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska w praktyce...*, s. 193. Inaczej J. Sommer (*Prawo ochrony środowiska w Polsce. Poradnik praktyczny*, Wrocław 1993, s. 97), który dostrzega wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika, który nie dopełnił obowiązku poinformowania organizacji.

29 J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w Polsce...*, s. 91. Podobne stanowisko zajął z czasem W. Radecki, w: *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, Wrocław 1995, s. 379.

30 J. Boć, J. Jendrośka, K. Nowacki, G. Winter, *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska. Studium porównawczo-prawne*, Wrocław 1990, s. 29. Także J. Jendrośka wskazywał wyraźnie na występowanie organizacji społecznej jako uczestnika na prawach strony, zob. *Z rozważań nad znaczeniem pojęcia „obywatelskie praw do środowiska naturalnego”*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1990, nr 1022 (168), s. 99.

31 J. Boć, J. Jendrośka, K. Nowacki, G. Winter, *Dostęp do informacji i akt...*, s. 29.

że „o zainteresowaniu danej organizacji ochroną środowiska w rozumieniu ustawy można mówić wtedy, gdy przedmiot jej działania określony statutem pozostaje w związku z ochroną”<sup>32</sup>, z kolei J. Sommer był zdania, że zasadniczym kryterium podlegającym ocenie był „merytoryczny związek z ochroną środowiska, przejawiający się w działalności organizacji”<sup>33</sup>. Podobnie uważał W. Radecki, podkreślając, że uprawnienia procesowe przysługują także stowarzyszeniom zwykłym „posiadającym zaledwie regulamin”<sup>34</sup>, nie przysługują natomiast fundacjom<sup>35</sup> i że sposób zainteresowania ochroną środowiska może być w regulaminie lub w statucie wyrażony w sposób bezpośredni lub pośredni (np. organizacje uwzględniające w swojej działalności problemy ekologiczne, jak Polski Związek Żeglarski czy PTTK)<sup>36</sup>. W podobny sposób wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 26.11.1997 roku<sup>37</sup>, w którym sąd nie stwierdził co prawda wprost, że stowarzyszenie zwykle może występować na prawach strony, ale uchylił zaskarżoną decyzję ze względu na to, że organy obu instancji nie umożliwiły takiemu stowarzyszeniu udziału w postępowaniu<sup>38</sup>. W ocenie obowiązujących podówczas regulacji podkreślano, że tak ujęte uprawnienia organizacji społecznych, obywateli i innych podmiotów życia społecznego można podzielić na trzy grupy: działalność popularyzatorsko-wychowawczą; inspirowanie i realizowanie społecznych działań na rzecz środowiska i – po trzecie – współdziałanie z właściwymi organami w zakresie ochrony środowiska<sup>39</sup>.

Innym uprawnieniem przysługującym organizacjom społecznym na gruncie art. 99 ust. 1 pkt 5 u.o.s. była możliwość współdziałania z jednostkami gospodarki społecznej w opracowaniu i realizacji programów i planów działania<sup>40</sup>, choć – co

32 K. Sand, *Zadania organizacji społecznych w ochronie środowiska*, w: *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*, red. J. Sommer, Wrocław 1984, s. 142.

33 J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w Polsce...*, s. 89.

34 W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska w praktyce...*, s. 187.

35 W związku z postanowieniem NSA z 12.01.1993 r., „Monitor Prawniczy” 1993, nr 2, s. 58 fundacja nie jest organizacją społeczną; stanowisko to zostało przełamane uchwałą 7 sędziów NSA z dnia 12.12.2005 r.; II OPS 4/05, ZNSA 2006, nr 1, s. 103 i n. z głosami J.P. Tarny i J. Repela, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2001, nr 1, s. 150 i 158 oraz głosem A. Zielińskiego, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 122 i n., a także z głosem T. Bąkowskiego, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd orzecznictwa” 2007, nr 2, s. 53 i n.

36 W. Radecki, w: *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska...*, s. 372.

37 SA/Sz 2199/96 niepubl.

38 Omówienia wyroku dokonała M. Bar, w: M. Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 92.

39 K. Sand, *Zadania organizacji społecznych...*, s. 143.

40 J. Jendrońska, J. Sommer, *Formy i charakter prawny...*, s. 164.

sygnalizowano wcześniej – zagadnienie to pozostawiam poza głównym nurtem zainteresowań, odsyłając czytelnika do literatury przedmiotu<sup>41</sup>.

Omawiane wyżej uprawnienia traktowane były jako aktywność obywatelska w ochronie środowiska w „układzie zewnętrznym”, utworzona specjalnie dla celów ochrony środowiska<sup>42</sup>. Ich przeciwieństwem były działania w „układzie wewnętrznym”, związane z realizacją przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, zaś do instytucji w układzie zewnętrznym niewyspecjalizowanych zaliczano instytucje: skarg i wniosków oraz referendum i konsultacji społecznych, a także Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>43</sup>. Aktywność obywatelska w latach 80. XX wieku była ograniczana głównie do form kolektywnych, zaś sposób korzystania z uprawnień przez jednostki był niewspółmiernie niski do możliwości, co wynikało zapewne ze stanu świadomości tak ekologicznej, jak i prawnej społeczeństwa<sup>44</sup>. Jednocześnie, z perspektywy czasu, oceniano te instytucje jako pozorne, gdyż omawiane uprawnienia przysługiwały wyłącznie organizacjom istniejącym oficjalnie, a więc znajdującym się pod kontrolą władz, a co za tym idzie, niemającym możliwości pełnego wykorzystania przysługujących im praw<sup>45</sup>.

Uprawnienia organizacji społecznych brzmieniu art. 99 i 100 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w latach 1997–2000

Ponieważ już pierwsze dziesięciolecie obowiązywania ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wskazało na wiele mankamentów tej regulacji prawnej<sup>46</sup> i ogólny deficyt w wykonywaniu prawa ochrony środowiska, dlatego zasadniczej zmiany w u.o.ś., w tym uprawnień organizacji społecznych, dokonano dużą nowelizacją z 1997 roku<sup>47</sup>. W jej do art. 99 wprowadzono zmiany dotyczące odwołań do statutowej działalności organizacji społecznych, wprowadzając pojęcie „organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska”; kluczowa była także zmiana dotycząca ich uprawnień procesowych.

41 J. Sommer, *Prawo jednostki do środowiska – aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 1990, s. 205.

42 J. Jendrośka, *Podstawy prawne aktywności obywatelskiej w zakresie ochrony środowiska*, w: *Skuteczność prawa ochrony środowiska w warunkach reformy gospodarczej*, red. J. Sommer, Wrocław 1990, s. 148.

43 Tamże, s. 149–150.

44 Tamże, s. 160.

45 J. Jendrośka, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w Polsce*, w: *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Teraźniejszość i przyszłość*, red. J. Jendrośka, E. Kaleta-Jagiello, Wrocław 1994, s. 95.

46 R. Paczuski, *Zagadnienie kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uporządkowania polskiego ustawodawstwa zoologicznego*, w: *Prawo, administracja, obywatele. Księga pamiątkowa ku czci Prof. E. Smoktunowicza*, red. B. Kudrycka, J. Mieszkowski, Białystok 1997, s. 301.

47 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 885.

Po pierwsze, procedura zawiadamiania z urzędu tychże organizacji i prawo do składania uwag zostały doprecyzowane poprzez wskazanie, że przedmiotowe procedury dotyczą warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę. Przede wszystkim jednak w znowelizowanym art. 100 u.o.ś. pojawił się ustęp 4, zgodnie z którym: „Organizacjom społecznym zainteresowanym ochroną środowiska ze względu na przedmiot i teren swojego działania, a także jednostkom pomocniczym samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości miejscowej przysługuje prawo uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska”. Natomiast zgodnie z ustępem 5: „Organy zobowiązane do powiadamiania organizacji społecznych w sprawach, o których mowa w ust. 2, prowadzą listę organizacji społecznych, które, powołując się na przedmiot i teren swego działania, zgłoszą danemu organowi chęć otrzymywania takich powiadomień”. Tym samym wprowadzone zostało prawo uczestniczenia tych organizacji jako podmiotów na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, co nie rozwiązało jednak wątpliwości dotyczących charakteru tego uczestnictwa<sup>48</sup>. Dodatkowo organizacje te uzyskały możliwość złożenia właściwemu organowi administracji wniosku/informacji o chęci pozyskiwania zawiadomień z urzędu o toczących się postępowaniach, co podczas konsultacji na temat uzgadniania tekstu konwencji z Aarhus zostało uznane za kolejne modelowe rozwiązanie prawne<sup>49</sup>.

Następną kwestią wymagającą zasygnalizowania jest sposób oceny celów organizacji społecznych mogących uczestniczyć w postępowaniu w trybie art. 100 u.o.ś.. Wprawdzie znowelizowane brzmienie art. 99 ust. 1 wskazywało powiązanie sposobu weryfikacji powodów zainteresowania tych organizacji toczącym się postępowaniem poprzez odniesienie do celów statutowych (organizacje, o których mowa w art. 99 ust. 1, to „organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska”), jednocześnie jednak w art. 100 ust. 4 wskazano, że prawo uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym przysługuje „organizacjom społecznym zainteresowanym ochroną środowiska ze względu na przedmiot i teren swojego działania”, tym samym wprowadzono więc nie tylko przesłankę weryfikacji tych organizacji przez pryzmat jej celów statutowych (przedmiot działania), ale także ze względu na miejsce prowadzenia działalności. W literaturze przedmiotu jako organizacje mogące skorzystać z tego uprawnienia przykładowo wskazywano Ligę Ochrony Przyrody, Polski Klub Ekologiczny, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze czy Towarzystwo Ochrony Tatr, sygnalizując, że uprawnienie to przysługuje

48 J. Bukowska, *Zasada partycypacji społecznej i jej realizacja w polskim prawie ochrony środowiska*, w: *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i praktyka*, t. 1, red. F. Piątek, Białystok 2001, s. 299.

49 J. Jendroška, *Wciąż kontrowersyjny projekt*, „Prawo i Środowisko” 2000, nr 1, s. 111.

także „towarzystwom miłośników określonych regionów czy miejscowości”<sup>50</sup>, co wyraźnie wskazuje, że „zainteresowanie ochroną środowiska” mogło być także pośrednio, a nie bezpośrednio, umocowane w statucie<sup>51</sup>. W późniejszych publikacjach W. Radecki uznał, że literalne brzmienie art. 99 ust. 1 u.o.ś. (organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska) oznacza, iż z uprawnień procesowych przewidzianych w art. 100 mogą korzystać jedynie organizacje mające statut – tj. organizacje zarejestrowane oraz powołane, posiadające statut nadany na podstawie innych przepisów (np. Polski Związek Łowiecki). Co więcej, oprócz wymogu formalnego (posiadanie statutu) organizacje te musiały wykazać, że co najmniej „jednym z celów działania organizacji jest ochrona środowiska”<sup>52</sup>.

Sposób określania celów statutowych oraz sam fakt posiadania statutu był również istotny z punktu widzenia legitymacji sądowej tych organizacji. Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>53</sup> organizacja społeczna mogła skutecznie wnieść skargę do sądu administracyjnego tylko wtedy, gdy przedmiot sprawy dotyczył jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Już w 1989 roku Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 listopada uznał, że prawo dochodzenia roszczeń przysługuje każdej organizacji społecznej, o której mowa w art. 99 ust. 1 u.o.ś.<sup>54</sup> Jednocześnie na tym tle zapadło precedenso- we orzeczenie NSA w Warszawie<sup>55</sup>, który uznał, że ochrona ptaków wskazana jako cel statutowy zarejestrowanego stowarzyszenia nie spełnia kryteriów z art. 33 ust. 2 ustawy o NSA, nie dotyczy bowiem osób ani ich interesów prawnych, a tylko faktycznego interesu środowiska naturalnego, do którego przynależą ptaki (*sic!*). Rewizję nadzwyczajną od tego wyroku złożył Rzecznik Praw Obywatelskich uznając takie rozstrzygnięcie za likwidujące istotne od początku istnienia NSA i powszechnie akceptowane uprawnienie organizacji społecznych do występowania na drodze sądowej w interesie publicznym<sup>56</sup>, doprowadzając do wydania przez Sąd Najwyższy wyroku, w którym SN, powielając argumenty RPO, uchylił zaskarżony wyrok<sup>57</sup> i przekazał sprawę NSA do ponownego rozpoznania.

50 K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska...*, s. 171.

51 Pogląd ten W. Radecki sformułował już w 1991 r. (*Prawa i obowiązki obywatela...*, s. 61.)

52 W. Radecki, w: *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, red. J. Sommer, wyd. drugie, poprawione i uzupełnione, t. 2, Wrocław 1999, s. 502.

53 Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8 ze zm.

54 III CZP 76/98, OSNC 1990/71.

55 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 1997 r., sygn. IV SA 764/97.

56 Szczegółowe omówienie argumentów RPO podniesione w rewizji prezentuje K. Milart-Szostak, *Dotychczasowe doświadczenia w obronie praw obywatelskich w kontekście ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 1, s. 43–46.

57 Wyrok SN z dnia 8 października 1998 r., sygn. III RN 58/98.

Ostatnią kwestią wymagającą oceny jest sposób dopuszczania tych organizacji do toczącego się postępowania. Judykatura od lat formułuje bowiem pogląd, że postanowienie o dopuszczeniu organizacji do postępowania może mieć formę ograniczającą i nie gwarantuje wystarczającego zabezpieczenia interesu ochrony środowiska<sup>58</sup>.

Finalnie warto poświęcić nieco uwagi sposobom informowania organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona środowiska, o wszczęciu postępowania. Zawiadomienie tych organizacji w trybie art. 100 ust. 2 u.o.ś. powinno było nastąpić w momencie wszczęcia postępowania, lecz doktryna nie był zgodna co do formy, w jakiej powiadomienie to powinno nastąpić (formuła z art. 31 k.p.a. czy obwieszczenie w prasie). Sygnalizuje to, że już w ostatniej dekadzie XX wieku wzajemna relacja przepisów art. 100 u.o.ś. i 31 k.p.a. była niejasna, poczynając od kwestii, czy organizacja uczestniczy w postępowaniu jako strona czy jako uczestnik na prawach strony, przez różnice dotyczące powiadamiania organizacji i wymogi dotyczące postanowienia o dopuszczeniu jej do postępowania (lub jego braku).

## Zakończenie

Oceny wyżej cytowanych przepisów w świetle nowej Konstytucji po roku 1997 (w kontekście jej przepisów odnoszących się do ochrony środowiska) były już bardziej krytyczne, wskazując przede wszystkim, że art. 99–100 u.o.ś. nie są wystarczające do spełnienia wymogów płynących z art. 74 Konstytucji<sup>59</sup>. Podnoszono także praktyczne ograniczenie uprawnień organizacji społecznych do udziału w różnego rodzaju ciałach doradczych – w szczególności „prawie przestała funkcjonować PROŚ, a PROP została pozbawiona czołowych przyrodników polskich, natomiast wojewódzkie komitety ochrony środowiska zostały prawie całkowicie obsadzone przez urzędników, co całkowicie zmieniło ich charakter”<sup>60</sup>, a organizacje społeczne nie miały wpływu na politykę resortu w tak kluczowych sprawach, jak kaskada

---

<sup>58</sup> J.E. Bukowska, *Zasada partycypacji społecznej...*, s. 297.

<sup>59</sup> M. Górski, *Ekspertyza nr 178. opinia prawna dotycząca rządowej informacji o realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska za okres 1994–1996*, druk sejmowy nr 440/98, [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_99/e-178.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_99/e-178.pdf).

<sup>60</sup> S. Kozłowski, *Opinia na temat: „Czy rządowa informacja o realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska za okres 1994–1996 przedstawia ocenę, że poprzez jej wykonywanie realizowany jest model zrównoważonego rozwoju*, druk sejmowy 440, ekspertyza nr 179, [http://biurose.sejm.gov.pl/teksty\\_pdf\\_99/e-179.pdf](http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_99/e-179.pdf).

Wisły, ochrona Puszczy Białowieskiej, budowy autostrad czy organizacji olimpiady w Tatrach<sup>61</sup>.

Oceniając ówczesne regulacje doktryna podkreślała, że z jednej strony ustawodawca wyraźnie preferuje gwarancje udziału społeczeństwa w procedurach inwestycyjnych, w stosunku do procedur zmierzających do wydania pozwoleń na korzystanie ze środowiska<sup>62</sup>, a z drugiej – że uprawnienia organizacji społecznych po nowelizacji były uznawane za „zbiór mało spójnych przepisów podchodzących z wielu aktów normatywnych”, do których oprócz k.p.a. i samej u.o.ś. zaliczano także przepisy ustawy o NSA, a także przepisów szczególnych<sup>63</sup>.

Zasadniczą konkluzją, jaka nasuwa się po dokonaniu przedmiotowej analizy jest fakt, że w latach 1980–2000 organizacjom społecznym/ekologicznym przypisywano coraz więcej uprawnień procesowych, dokonując utrwalenia lub rewizji, na kanwie dotychczasowych doświadczeń, wcześniejszych rozwiązań prawnych i poglądów. Znaczącą rolę pełniły dwa centra decyzyjne: Paneuropejska Konferencja Ministrów Ochrony Środowiska, z inicjatywy której przygotowano i przyjęto w 1998 roku konwencję z Aarhus, oraz krajowe orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazujące kierunki interpretacji obowiązujących przepisów w duchu prowolnościowym.

Ewolucja, która dokonywała się w latach 1980–2000, zmierzała w kierunku zwiększania uprawnień procesowych organizacji ekologicznych, a wybrane rozwiązania krajowe, jak zawiadomianie organizacji z urzędu, uznawane było za modelowe dla twórców konwencji z Aarhus i wkład ten jest dziedzictwem Polski w tej doniosłej regulacji praw człowieka trzeciej generacji.

---

61 Tamże.

62 J. Jendrośka, *Wciąż kontrowersyjny projekt...*, s. 111.

63 J. Bukowska, *Zasada partycypacji społecznej...*, s. 295.

## **NGOs and Ecological NGOs participation in environmental proceedings between years 1980–2000**

### Summary

Contemporary shape of processual rights of environmental organizations (NGOs whose statutory goal is to protect the environment) is the result of the evolution of legal regulation, which has its origins in the solutions adopted in the Protection and Shaping of the Environment Act in 1980. However, analysis of its evolution between 1980–2000 shows a clear tendency to enhance the rights of environmental organizations, justified by the argument that they represent the interests of the public, the voice of society and – last but not least – the public interest. The paper argues that the tendency of enhancement of environmental involvement in administrative proceedings is related to increased environmental and social awareness of the environment and to the tendency of democratization of life *per se*. The analysis of the 1980–2000 legislation shows that the regulation concerning involvement of environmental organizations in environmental law has its own axiological backbone, and has not been imposed as an external (EU) solution.

*Translated by Anna Haładyj*

## Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu ochrony środowiska

### Uwagi wstępne

Podstawowe ramy udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym określa art. 8 k.p.c.<sup>1</sup>, zgodnie z którym organizacje pozarządowe, których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą dla ochrony praw obywateli, w wypadkach przewidzianych w ustawie, wszcząć postępowanie oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu. Jak trafnie zauważa się w doktrynie, przepis art. 8 k.p.c. ma charakter generalny i kompetencyjny, i jako taki normuje formy oraz przesłanki udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym<sup>2</sup>. Jego uszczegółowieniem są natomiast postanowienia innych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, odnoszące się do poszczególnych przypadków i form udziału organizacji pozarządowych w sprawach cywilnych, które w niezbędnym zakresie będą przedmiotem dalszych rozważań. Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym może przejawiać się w dwóch podstawowych formach: 1) wszczęciu postępowania, 2) wstąpieniu do już toczącego się postępowania. Ustawa procesowa przewiduje ponadto możliwość przedstawienia przez organizację pozarządową nieuczestniczącą w sprawie istotnego dla sprawy

.....  
1 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.

2 K. Gajda-Roszczyńska, *Komentarz do art. 8 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis 2015.

poglądu wyrażonego w uchwale lub oświadczeniu jej należycie umocowanych organów (art. 63 k.p.c.).

Należy podkreślić, że decyzja o wytoczeniu powództwa bądź wzięciu udziału w postępowaniu nie podlega kontroli sądu<sup>3</sup>. Sąd bada jednak, czy zadanie statutowe organizacji nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej oraz czy spełnione są warunki określone w art. 61–63 k.p.c. W każdym z tych przypadków do pozwu lub innego pierwszego pisma złożonego przez organizację pozarządową powinien zostać dołączony statut tej organizacji, aby sąd mógł bez żadnych wątpliwości ustalić, czy w konkretnej sprawie organizacja ma rzeczywiste uprawnienia, zgodne z treścią postanowień statutowych.

Wśród spraw cywilnych, w których może zaistnieć jedna z form udziału organizacji pozarządowych, są sprawy o ochronę środowiska<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 13 p.o.ś. przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Marek Sychowicz stwierdza, że sprawy o ochronę środowiska są to sprawy, których celem jest zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej przez przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie i zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych, a także przez usuwanie skutków szkodliwych zmian w środowisku. Autor ten podkreśla, że roszczenia w tych sprawach mogą polegać na żądaniu zakazania dalszych naruszeń, nakazania określonego zachowania się, naprawienia szkody, przywrócenia stanu poprzedniego bądź zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej<sup>5</sup>. To czyni dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych z wskazanych tytułów bardzo ważnym zespołem środków prawnych służących przeciwdziałaniu degradacji środowiska naturalnego, ale również środowiska stworzonego przez człowieka, jeśli ma unikalny i wartościowy charakter. W obecnym stanie prawnym podstawowe znaczenie dla dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych z zakresu ochrony środowiska mają postanowienia art. 322 p.o.ś<sup>6</sup>, który stano-

---

<sup>3</sup> A. Zieliński, *Komentarz do art. 8 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Legalis 2017.

<sup>4</sup> Szerzej o środowisku i jego zagrożeniach M. Górski, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 25 i n.

<sup>5</sup> M. Sychowicz, *Komentarz do art. 61 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz*. Art. 1–366, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Legalis 2016.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

wi, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Tak ukształtowane stanowisko ustawodawcy jednoznacznie zakotwicza tego rodzaju sprawy wśród spraw cywilnych w rozumieniu art. 2 k.p.c. Ponadto w orzecznictwie wskazano, że prawo człowieka do nieskażonego środowiska biologicznego i prawo do zaspokojenia uczuć estetycznych piękna krajobrazu mogą być chronione środkami przewidzianymi w art. 24 k.c. wtedy, gdy pogwałcenie tego prawa stanowi równocześnie naruszenie lub zagrożenie praw osobistych, których przedmiotem są dobra osobiste w rozumieniu art. 23 k.c.<sup>7</sup> Co więcej, w myśl art. 2 ust. 2 pkt ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych<sup>8</sup> do spraw gospodarczych zakwalifikowano również sprawy przeciwko przedsiębiorcom o zaniechanie naruszania środowiska i przywrócenie do stanu poprzedniego lub o naprawienie szkody z tym związanej oraz o zakazanie albo ograniczenie działalności zagrażającej środowisku. W konsekwencji mamy do czynienia z rodzajem spraw cywilnych, które w określonej konfiguracji podmiotowej (w razie zaistnienia legitymacji procesowej biernej przedsiębiorcy) nabierają charakteru gospodarczego. Nie zamyka to katalogu spraw o ochronę środowiska, którym można przypisać przymiot cywilnych, również takich, w których może wziąć udział organizacja pozarządowa. Na mocy przepisów szczególnych w tej kategorii spraw cywilnych:

Ekologiczna organizacja pozarządowa (organizacja pozarządowa, której statutowym celem jest ochrona środowiska – art. 3 pkt 16 p.o.ś) może wystąpić z roszczeniem w wypadku zagrożenia lub naruszenia środowiska jako dobra wspólnego (art. 323 ust. 2 p.o.ś.); w konsekwencji należy przyjąć, że organizacja ta musi w pozwie wykazać, że zagrożenie lub naruszenie odnosi się do środowiska jako „dobra wspólnego”. Bartosz Rakoczy wskazuje, że *de lege ferenda* należałoby odnieść się nie tyle do środowiska jako dobra wspólnego, ile do możliwego zasięgu zagrożenia lub naruszenia środowiska<sup>9</sup>. Ekologiczna organizacja pozarządowa może wystąpić z roszczeniem o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeżeli reklama ta lub inny rodzaj promocji są sprzeczne z art. 80 p.o.ś. (art. 328 p.o.ś.)<sup>10</sup>; reklama lub inny rodzaj promocji towaru lub usługi nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska

7 Wyrok SN z dnia 10 lipca 1975 r., I CR 356/75, OSPiKA 1976 nr 12, poz. 232.

8 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 723.

9 B. Rakoczy, *Odpowiedzialność w ochronie środowiska*, w: J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 514–515.

10 Szerzej J. Mucha, *Legitymacja procesowa w sprawach o zaprzestanie tzw. nieekologicznej reklamy w świetle przepisów ustawy – Prawo Ochrony Środowiska*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 25 i n.

i zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wykorzystywać obrazu dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze. W doktrynie podkreśla się, że przy materialnoprawnej podstawie ograniczającej się do zaniechania lub ograniczenia emisji reklamy albo organizacji promocji produktu lub usługi odpowiedzialny będzie przedsiębiorca zajmujący się emisją reklamy lub organizacją promocji<sup>11</sup>; jednocześnie jednak pojawia się uzasadniony pogląd, że w tym przypadku wskazane byłoby zindywidualizowanie podejścia w zależności od sprawy stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia oraz umożliwienie kierowania roszczeń zarówno przeciwko producentowi towarów lub usług mających być przedmiotem reklamy, jak i przeciwko temu, kto zajmuje się jej upublicznianiem<sup>12</sup>. Organizacja pozarządowa może wystąpić z roszczeniem za szkodę wyrządzoną wskutek działań związanych z użyciem GMO, jeżeli szkoda dotyczy środowiska jako dobra wspólnego (art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych<sup>13</sup>).

To zestawienie spraw, na których ma być skoncentrowana aktywność ekologicznych organizacji pozarządowych jednoznacznie wskazuje, że decydujące znaczenie w tym zakresie ma postrzeganie środowiska jako dobra wspólnego, co jest spójne z wyrażoną w art. 8 k.p.c. koncepcją działania organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym na rzecz ochrony praw obywateli. Jednak nie tylko zakres przedmiotowy statutowej działalności organizacji ma istotne znaczenie dla ustalenia jej kompetencji do udziału w postępowaniu cywilnym, ale również jej podmiotowość prawna. Kodeks postępowania cywilnego nie określa definicji organizacji pozarządowej, stąd też należy sięgnąć do pojęć zdefiniowanych w przepisach szczególnych, odnoszących się bezpośrednio do podstaw działalności tych organizacji. Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>14</sup> organizacjami pozarządowymi są: a) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>15</sup> lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, b) niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa

---

11 B. Rakoczy, *Pojęcie sprawy gospodarczej z zakresu ochrony środowiska*, „Przeгляд Sądowy” 2003, nr 4, s. 77.

12 K. Gruszecki, *Komentarz do art. 328 p.o.ś.*, w: K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Lex 2016.

13 T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 806.

14 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.

15 T.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.

przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Nie oznacza to, że organizacje te nie mogą prowadzić w ogóle działalności gospodarczej, ale powinna ona być działalnością o charakterze ubocznym w stosunku do działalności statutowej<sup>16</sup>. Często spotykaną praktyką jest prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe, ale jedynie w celu zapewnienia odpowiednich środków finansowych na prowadzenie zasadniczej działalności statutowej, co nie wyklucza organizacji z kręgu podmiotów uprawnionych do wykorzystywania środków prawnych niezbędnych do ochrony praw obywateli. Jednak definicja ta nie wyczerpuje problemu przesłanek podmiotowych udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym. Przepis art. 64 § 1(1) k.p.c. wiąże zdolność sądową organizacji pozarządowych z przyznaniem im zdolności prawnej. Niezależnie od tego możliwe jest przyznanie określonej jednostce niemającej zdolności prawnej zdolności sądowej na mocy przepisu szczególnego. Jednak zdolności tej nie można domniemywać, musi ona wynikać *expressis verbis* z postanowień ustawy regulującej status prawny danej organizacji. Organizacje pozarządowe wyposażone w osobowość prawną mają zdolność sądową na podstawie art. 64 § 1 k.p.c. Organizacje pozarządowe niebędące osobami prawnymi mają zdolność sądową na podstawie art. 64 § 1(1) k.p.c., jeżeli ustawa przyznaje im zdolność prawną<sup>17</sup>. Ta konstatacja jest szczególnie istotna w odniesieniu np. do stowarzyszeń zwykłych pozbawionych osobowości prawnej, które w obecnym stanie prawnym nie mają również zdolności prawnej<sup>18</sup>, a więc nie mogą korzystać z uprawnień dotyczących udziału w postępowaniu cywilnym. Reasumując, organizacje pozarządowe mające zdolność prawną w myśl przepisów regulujących ich powstanie i działanie mogą wziąć udział w postępowaniu cywilnym w sprawach cywilnych dotyczących ochrony środowiska, wyraźnie określonych przez ustawodawcę w przepisach Prawa ochrony środowiska oraz w ustawie procesowej, przy czym przedmiotem dalszych rozważań będą jedynie przypadki uregulowane w części ogólnej Kodeksu postępowania cywilnego. Wytoczenie powództwa na rzecz osoby fizycznej

Najdalej idącą formą udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym jest możliwość zainicjowania tego postępowania w określonych kategoriach spraw cywilnych. Jak już zasygnalizowano, zgodnie z art. 61 § 1 pkt 2 k.p.c. organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycz-

16 K. Gajda-Roszczyńska, *Udział organizacji społecznych w sądowym postępowaniu cywilnym – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda*, w: *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2011, s. 256 i n.

17 Postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., I CSK 396/14, Lex nr 1712802.

18 K. Gajda-Roszczyńska, *Czy stowarzyszenia zwykłe mają zdolność sądową?*, „Polski Proces Cywilny” 2014, nr 2, s. 252 i n.

nej wyrażoną na piśmie, wytaczać powództwa na jej rzecz w sprawach o ochronę środowiska. Uprawnienie to obejmuje również legitymację do składania w postępowaniu nieprocesowym wniosków o wszczęcie postępowania (art. 13 § 2 k.p.c.). Jak podkreśla K. Gajda-Roszczyńska, cel działania organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym w postaci ochrony praw określonych podmiotów oznacza, że mogą one działać co do zasady na rzecz ochrony interesów indywidualnych oraz zbiorowych (w wypadkach wskazanych w ustawie). Co do zasady organizacja pozarządowa może działać w postępowaniu cywilnym na rzecz każdej osoby, nie tylko członka organizacji<sup>19</sup>. Nie odnosi się to do sytuacji, gdy za zgodą przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, wyrażoną na piśmie, organizacja pozarządowa, której jest on członkiem, wytoczy powództwo na jego rzecz w sporze z innym przedsiębiorcą o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej (art. 61 § 3 k.p.c.). To ostatnie rozwiązanie zostało wprowadzone z uwagi na likwidację postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych, w którym – z uwagi na wskazane wyżej postanowienia odnoszące się do kategorii spraw gospodarczych – rozpoznawano również sprawy z zakresu ochrony środowiska. Definicję przedsiębiorcy określa art. 43<sup>1</sup> k.c. Przepis ten określa przedsiębiorcę jako osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 k.c., prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Natomiast zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>20</sup> działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Działalność gospodarczą zdefiniowano również w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>21</sup> jako działalność obejmującą wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, a w szczególności obejmującą czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. W konsekwencji organizacja pozarządowa mająca zadania statutowe odnoszące się do problemów ochrony środowiska może również wytoczyć sprawę o charakterze gospodarczym, jeżeli naruszenie lub zagrożenie środowiska dokonane przez innego przedsiębiorcę ma związek z działalnością gospodarczą przedsiębiorcy, którego pra-

19 K. Gajda-Roszczyńska, *Komentarz do art. 8 k.p.c., w: Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1.: *Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis 2015.

20 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.

21 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.

wa zasługują w opinii uprawnionych organów organizacji na ochronę (np. zagraża ekologicznej działalności gospodarczej).

Jak można zauważyć, niezależnie od statusu osoby, na rzecz której organizacja pozarządowa ma wytoczyć powództwo kluczowe, znaczenie ma zgoda tej osoby na takie działania. Wzmocnienie znaczenia zgody osoby fizycznej na gruncie obowiązujących przepisów prawa znajduje swoje uzasadnienie aksjologiczne w zakresie ochrony interesów tej osoby oraz w świetle kluczowej dla postępowania cywilnego zasady dyspozycyjności, czyniącej osobę, której przysługuje roszczenie dysponentem postępowania, w tym przedmiotu sporu. Powództwo wytoczone przez organizację pozarządową musi spełniać wymogi formalne pisma procesowego oraz wymogi pozwu określone w art. 187 k.p.c. W pozwie należy również wskazać osobę fizyczną, na rzecz której to powództwo zostało wytoczone (art. 62 § 1 w zw. z art. 55 k.p.c.). Pozew w imieniu organizacji pozarządowej składają osoby uprawnione do działania w jej imieniu lub osoby umocowane do jej reprezentowania na podstawie art. 87 i n. k.p.c. Do pozwu organizacja pozarządowa dołącza wyrażoną na piśmie zgodę osoby fizycznej. Należałoby *a priori* przyjąć, że jej brak stanowi uchybienie formalne w rozumieniu art. 130 k.p.c., toteż w trybie tego przepisu powinien być usunięty. Jednak trzeba uznać za zasadne stanowisko, iż art. 61 § 4 k.p.c. nie daje podstaw do przyjęcia, że udokumentowanie zgody osób, na rzecz których organizacja pozarządowa wnosi powództwo, stanowi wymóg formalny pozwu. Zgoda taka ma charakter materialnoprawny: bez zgody osoby uprawnionej organizacja pozarządowa nie posiada w ogóle uprawnienia (legitymacji procesowej) do wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby. Innymi słowy, dopiero po uzyskaniu przez organizację zgody uprawnionego zachodzi jego podstawienie procesowe (substytucja procesowa) do wystąpienia we własnym imieniu w charakterze powoda zamiast osoby, która jest stroną stosunku prawnego rozpoznawanego w procesie (strona w znaczeniu materialnym). Brak czynnej legitymacji procesowej implikuje konieczność wydania wyroku co do istoty sprawy, oddalającego powództwo, w żadnym natomiast razie nie uprawnia do rozstrzygnięcia o charakterze formalnym<sup>22</sup>. Powstaje jednak problem dotyczący późniejszego cofnięcia zgody przez osobę fizyczną. Jako najbardziej przekonujące należy uznać stanowisko, iż osobie wyrażającej zgodę nie przysługuje uprawnienie do jej cofnięcia na wytoczenie powództwa przez organizację pozarządową. Jednak osoba ta zachowuje uprawnienie do cofnięcia pozwu (art. 203 k.p.c.), przy czym w tym celu musi ona najpierw zgłosić swoje uczestnictwo po stronie powodowej. Jak wskazuje Mariusz Sorysz, w takim wypadku organizacja pozarządowa straci status strony w znaczeniu formalnym i od osoby fizycznej, która wstąpiła do sprawy, będzie

---

22 Postanowienie SA w Szczecinie z dnia 14 marca 2006 r., I ACz 206/06, Lex nr 279955.

zależać, czy postępowanie to będzie dalej się toczyć z udziałem osoby fizycznej, czy też podejmie ona czynność procesową polegającą na cofnięciu pozwu i tym samym doprowadzeniu do umorzenia postępowania<sup>23</sup>. Podobnie, jak zauważa M. Sychowicz, w razie stwierdzenia wytoczenia powództwa przez organizację nieuprawnioną, po wstąpieniu do sprawy osoby, na rzecz której powództwo zostało wytoczone, względy pragmatyczne nakazują kontynuowanie postępowania z udziałem tej osoby jako powodem i wydanie postanowienia o odmowie dalszego udziału w sprawie organizacji, która wytoczyła powództwo. Na postanowienie to powinno przysługiwać zażalenie (art. 394 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam*)<sup>24</sup>.

Można przyjąć, że w sprawach, w których organizacje pozarządowe mogą wytaaczać powództwa, mają również legitymację do wytoczenia powództwa wzajemnego. Stanowi to środek obrony pozwanego, na rzecz którego organizacja pozarządowa chce działać w postępowaniu. Co do wytoczenia powództwa wzajemnego, stosuje się reguły ogólne (art. 204 § 1 k.p.c.). Powództwo złożone przez nieuprawnioną organizację pozarządową podlega odrzuceniu. Organizacja pozarządowa, która skutecznie wytoczyła powództwo, staje się stroną w sensie formalnym i ma legitymację do dokonywania dalszych czynności w postępowaniu. Natomiast osoba, na rzecz której wytoczono powództwo, ma status strony w sensie materialnym, jednak do momentu wstąpienia do postępowania osoba ta nie ma statusu jego uczestnika i związanych z tym uprawnień. Wyjątkiem w tym zakresie są postanowienia art. 301 k.p.c., zgodnie z którym w charakterze strony powodowej podlega przesłuchaniu osoba, na rzecz której wytoczono powództwo, chociażby nie wstąpiła do sprawy. Tym samym, jeżeli osoba, na rzecz której wytoczono powództwo chce mieć realny wpływ na tok postępowania, powinna do niego wstąpić i brać w nim aktywny udział obok działającej organizacji pozarządowej.

W myśl art. 62 § 1 k.p.c. do organizacji pozarządowych biorących w tej formie udział w postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze wytaaczającym powództwo na rzecz oznaczonej osoby, z wyjątkiem art. 58 zd. 2 k.p.c. W szczególności są to art. 55 zd. 1, art. 56, 58 zd. 1, art. 59 i 106 k.p.c. Wyjątek stanowią przypadki, w których ustawa procesowa wyraźnie wyłącza stosowanie art. 62 k.p.c. Przykładem tego ostatniego rozwiązania jest art. 210 § 1 zd. 3 k.p.c., zgodnie z którym na żądanie prokuratora sąd udziela mu głosu w każdym stanie rozprawy, jednak do tego uprawnienia art. 62 k.p.c. nie stosuje się, co pozbawia organizację pozarządową możliwości zabierania głosu w tym trybie. Zastrzeżenie to odnosi się

23 M. Sorysz, *Komentarz do art. 61 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Legalis 2015.

24 M. Sychowicz, *Komentarz do art. 61 k.p.c.*...

również do uprawnień przyznanych jedynie prokuratorowi z uwagi na jego status strażnika praworządności i interesu publicznego, a związanych ze sprawami, w których organizacja pozarządowa nie ma uprawnienia do wytoczenia powództwa (np. 55 zd. 2, art. 57 k.p.c.).

Osobę, na rzecz której organizacja pozarządowa wytoczyła powództwo, sąd zawiadamia o tym, doręczając jej odpis pozwu. Jak już wspomniano, osoba ta może wstąpić do sprawy w każdym jej stanie w charakterze powoda. W tym wypadku do udziału organizacji pozarządowej w sprawie stosuje się odpowiednio przepisy o współuczestnictwie jednolitym. Wyrok prawomocny zapadły w sprawie wytoczonej przez organizację pozarządową ma powagę rzeczy osądzonej pomiędzy stroną, na rzecz której wytoczyła ona powództwo, a stroną przeciwną. Jednak w sprawach o roszczenia majątkowe prawomocne rozstrzygnięcie sprawy nie pozbawia strony zainteresowanej, która nie brała udziału w sporze, możliwości dochodzenia swoich roszczeń w całości lub w tej części, w której nie zostały zasądzone. Tym samym zgodnie z art. 58 zd. 2 k.p.c. osoba, która nie brała udziału w sprawie o roszczenia majątkowe, może wytoczyć powództwo o te roszczenia wtedy, gdy sąd prawomocnie oddalił powództwo w całości lub w części, a także wówczas, gdy roszczenie dochodzone przez nią nie było objęte powództwem organizacji pozarządowej.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania należy jedynie zasygnalizować kwestię kosztów udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym i przede wszystkim wskazać, że organizacja pozarządowa, której zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej i która w zakresie swoich zadań statutowych jest uprawniona do wytoczenia powództwa na rzecz osoby fizycznej w wypadkach przewidzianych w ustawie, jest zwolniona od obowiązku uiszczania kosztów sądowych na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>25</sup> w zw. z art. 8 ust. 1 tej ustawy i art. 62 k.p.c. Zwolnienie to przysługuje takiej organizacji również w zakresie opłaty od apelacji, w której kwestionuje ona rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji w zakresie legitymacji procesowej czynnej<sup>26</sup>. Rozwiązanie to wynika z odpowiedniego stosowania przepisów o prokuratorze i znajduje uzasadnienie w tym, iż organizacja pozarządowa działa w tym przypadku w interesie publicznym. Udział organizacji pozarządowej w sprawie również nie uzasadnia zasądzenia zwrotu kosztów na rzecz Skarbu Państwa ani od Skarbu Państwa. Natomiast zasądzenie kosztów procesu od strony, na rzecz której wytoczono powództwo, może nastąpić na podstawie art. 98 k.p.c. tylko wówczas, jeśli osoba ta wstąpi do sprawy (art. 56 § 1 k.p.c.) w charakterze powoda.

---

<sup>25</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 623 ze zm.

<sup>26</sup> Postanowienie SN z dnia 13 stycznia 2016 r., II CZ 95/15, Legalis.

## Przystąpienie do osoby fizycznej w toczącym się postępowaniu

W sprawach cywilnych o ochronę środowiska organizacje pozarządowe w zakresie swoich zadań statutowych mogą, za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie, przystąpić do niej w toczącym się postępowaniu. Jak już zasygnalizowano, ocena dopuszczalności działania organizacji pozarządowej w konkretnej sprawie należy zawsze do sądu orzekającego, który dokonuje jej na podstawie analizy postanowień statutu organizacji zgłaszającej zamiar przystąpienia. Zamiar ten organizacje pozarządowe (także ekologiczne) realizują w sytuacji, gdy uznają, że osoba fizyczna powinna prowadzić postępowanie w swoim interesie, natomiast z uwagi na istniejące okoliczności (np. ograniczone zasoby finansowe) wymaga wsparcia ze strony organizacji pozarządowej w celu uzyskania korzystnego dla niej rozstrzygnięcia. W tym przypadku również ustawodawca uwzględnił uprawnienia odnoszące się do spraw gospodarczych, bowiem za zgodą przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, wyrażoną na piśmie, organizacja pozarządowa, której jest on członkiem, może przystąpić do niego w toczącym się postępowaniu w sporze z innym przedsiębiorcą o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej. Rozważania odnoszące się do przedsiębiorców oraz działalności gospodarczej poczynione w poprzedniej części opracowania mają tu pełne zastosowanie. Do pisma obejmującego przystąpienie organizacja pozarządowa dołącza wyrażoną na piśmie zgodę osoby fizycznej. W doktrynie podnosi się, że brak pisemnej zgody strony do przystąpienia do niej organizacji pozarządowej, w toku postępowania, powinien skutkować niedopuszczeniem jej do udziału w sprawie. Taki skutek przewidziany został w art. 78 k.p.c., w przypadku uwzględnienia opozycji strony przeciwko wstąpieniu do sprawy interwenienta ubocznego<sup>27</sup>. Wydaje się, że jest stanowisko słuszne, zważywszy, że do przystąpienia organizacji pozarządowych do strony w toczącym się postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o interwencji ubocznej, do której nie mają odpowiedniego zastosowania przepisy o współuczestnictwie jednolitym (art. 62 § 2 k.p.c.). Nie daje to jednak podstaw do nazywania takiej organizacji interwenientem ubocznym; pozostaje ona nadal organizacją pozarządową i w takim charakterze podejmuje działania w procesie<sup>28</sup>. Wydaje się, że z uwagi na odpowiednie stosowanie przepisów o interwencji ubocznej jedyną możliwością zapobieżenia udziałowi organizacji pozarządowej jest złożenie opozycji przez stronę. W tym wypadku oso-

---

27 E. Rudkowska-Ząbczyk, *Komentarz do art. 61 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Legalis 2017.

28 Wyrok SA w Katowicach z dnia 10 kwietnia 2014 r., I ACa 33/14, Legalis.

ba fizyczna, do której organizacja pozarządowa przystąpiła, może więc skorzystać z opozycji, wskazując np. swój błąd co do oceny zadań statutowych organizacji, natomiast nie ma możliwości cofnięcia zgody w trakcie postępowania. W odniesieniu do instytucji interwencji ubocznej kluczowe znaczenie odgrywa interes prawny, rozumiany jako kategoria obiektywna, tj. taka, która musi istnieć rzeczywiście, i subiektywna, tj. istniejąca w odczuciu danego podmiotu i polegająca na rzeczywistej potrzebie ochrony prawnej. Co więcej, interesu prawnego nie można wiązać wyłącznie z interesem majątkowym. Może on bowiem występować także w sferze niemajątkowej, o ile rozstrzygnięcie danej sprawy może wyrzucić skutki w zakresie praw i obowiązków interwenienta ubocznego<sup>29</sup>. Jednak w tej sytuacji interes prawny organizacji pozarządowej wyraża się w jej uprawnieniu do wstępowania do postępowania w sprawach określonych w ustawie procesowej. W orzecznictwie podkreśla się, że na postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji pozarządowej do udziału w sprawie cywilnej zażalenie nie przysługuje<sup>30</sup>. Przesłanką takiego postanowienia może być brak uprawnienia organizacji pozarządowej z uwagi na prowadzenie statutowej działalności gospodarczej, brak odniesienia w zadaniach statutowych do ochrony środowiska, niezwiązane przedmiotu sprawy z ochroną środowiska etc.

Odpowiednie stosowanie przepisów o niesamoistnej interwencji ubocznej skutkuje tym, że do przystępującej organizacji pozarządowej stosuje się odpowiednio przepisy art. 78–80 k.p.c. W konsekwencji organizacja pozarządowa powinna swoje wstąpienie zgłosić w piśmie, w którym poda informacje odnoszące się do swoich uprawnień (wraz z załączonym statutem i zgodą strony) i do której ze stron przystępuje. Pismo to należy doręczyć obu stronom. Organizacja pozarządowa może połączyć ze wstąpieniem do sprawy dokonanie innej czynności procesowej (np. złożenie wniosków dowodowych). Organizacja pozarządowa, która skutecznie przystąpiła do postępowania, jest uprawniona do wszelkich czynności procesowych dopuszczalnych według stanu sprawy. Nie mogą one jednak pozostawać w sprzeczności z czynnościami i oświadczeniami strony, do której przystąpiła. Od chwili jej wstąpienia do sprawy organizacji pozarządowej należy doręczać, tak jak stronie, zawiadomienia o terminach i posiedzeniach sądowych, jak i też orzeczenia sądu.

Organizacje pozarządowe, które wstępują do sprawy w przypadkach określonych w art. 61 § 1 k.p.c., nie mają pozycji podmiotu trzeciego, jaką w myśl art. 60 k.p.c. ma prokurator – przystępują do postępowania wyłącznie w celu ochrony praw obywatela, a więc występować będą po stronie powodowej (z reguły) lub pozwanej. Organizacje

29 A. Zieliński, *Komentarz do art. 76 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, Legalis 2017.

30 Postanowienie SA w Krakowie z dnia 29 czerwca 1992 r., I ACz 267/92, Lex nr 1680350.

wstępujące do postępowań w sprawach, w których wstąpienie podyktowane jest interesem grupowym (wypełnianiem statutowych zadań organizacji), mają natomiast bardziej samodzielne stanowisko w procesie, niezwiązane tak bezwzględnie ze stanowiskiem strony powodowej<sup>31</sup>. Jednak w obu tych sytuacjach znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o interwencji ubocznej, co zawęża możliwości działania organizacji do środków dostępnych interwenientowi ubocznemu niesamoistnemu.

Skoro interwencję uboczną można zgłosić do zamknięcia rozprawy w drugiej instancji, to również organizacja pozarządowa może przystąpić do strony w toczącym się postępowaniu (art. 61 § 2 k.p.c.) tylko do zamknięcia rozprawy przed sądem apelacyjnym, a nie później<sup>32</sup>. Jednak taka możliwość nie uchyla innych reguł procesowych, w szczególności obowiązku koncentracji materiału dowodowego w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Organizacja pozarządowa przystępująca do sprawy dopiero w postępowaniu odwoławczym musi liczyć się z tym, że sformułowane przez nią twierdzenia i wnioski dowodowe mogą zostać pominięte przez sąd drugiej instancji na podstawie art. 381 k.p.c.<sup>33</sup> Ustawodawca zapobiega w ten sposób działaniom strony, która jako element taktyki przewleknięcia postępowania wykorzysta zaangażowanie organizacji pozarządowej na późniejszym etapie postępowania pod pozorem nieporadności, niemożności efektywnego samodzielnego prowadzenia sprawy etc.

Organizacja pozarządowa, która wstąpiła do postępowania, może wystąpić z niego na każdym etapie postępowania, jeżeli uzna, że jej udział w postępowaniu nie jest już uzasadniony koniecznością ochrony określonego interesu indywidualnego lub zbiorowego. W tym przypadku zgoda osoby fizycznej, do której organizacja przystąpiła nie jest konieczna, bowiem nie można przyjąć, że organizacja pozarządowa ma brać udział w postępowaniu wbrew swemu stanowisku z uwagi na brak zgody tej osoby na wystąpienie organizacji z postępowania. Ponadto wystąpienie organizacji pozarządowej z postępowania nie podlega kontroli sądu, a tym samym nie wymaga z jego strony żadnego rozstrzygnięcia. Wydaje się, że odnosi się to przede wszystkim do przypadków, w których organizacja pozarządowa w toku postępowania stwierdzi, że prawa strony tylko pozornie zasługiwały na ochronę. Kończąc rozważania co do tej formy udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym, ze względu na odpowiednie zastosowanie przepisów o niesamoistnej interwencji ubocznej, należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 107 k.p.c., który stanowi, że interwenient uboczny, do którego nie mają zastosowania przepi-

---

31 Postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 30 marca 2012 r., I ACz 594/12, Lex nr 1130925.

32 Wyrok SN z dnia 14 stycznia 2013 r., I PK 164/12, Legalis.

33 Wyrok SN z dnia 9 grudnia 2011 r., II PK 64/11, OSNP 2012, nr 23-24, poz. 282.

sy o współuczestnictwie jednolitym, nie zwraca kosztów przeciwnikowi strony, do której przystąpił. Sąd może jednak przyznać od interwenienta na rzecz wygrywającego sprawę przeciwnika strony, do której interwenient przystąpił, zwrot kosztów wywołanych samoistnymi czynnościami procesowymi interwenienta. Sąd może także przyznać interwenientowi koszty interwencji od przeciwnika obowiązane do zwrotu kosztów. Postanowienia te mogą wywołać wiele wątpliwości na etapie ich stosowania względem organizacji pozarządowej, ale analiza tych problemów wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

## Przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy

Wszczęcie postępowania oraz wstąpienie do już toczącego się postępowania nie wyczerpują katalogu form udziału organizacji pozarządowych w sprawach cywilnych o ochronę środowiska. Zgodnie z art. 63 k.p.c. wskazane organizacje pozarządowe, które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów. Jak zauważa Józef Jagieła, wyrażona w tym trybie opinia stanowi przejaw społecznej oceny sprawy prowadzonej przez sąd<sup>34</sup>. Tym samym pogląd organizacji można „rozpatrywać w tej samej płaszczyźnie co stanowisko zajęte w sprawie przez prokuratora”<sup>35</sup>. Możliwość przedstawienia opinii odnosi się do sytuacji, gdy organizacja pozarządowa nie wszczęła postępowania ani też nie przystąpiła do już toczącego się postępowania. Podobnie jak w wypadku poprzednich, tę formę udziału w postępowaniu należy postrzegać w kategoriach uprawnienia, a nie obowiązku organizacji. Co więcej, organizacja pozarządowa nie potrzebuje w tym przypadku zgody stron postępowania ani też strony postępowania nie mają uprawnienia do sprzeciwu wobec inicjatywy sądu co do uzyskania takiego poglądu. Paweł Grzegorzczak wskazuje jednak, że strony mogą kwestionować uprawnienie organizacji do przedstawienia poglądu w sprawie z uwagi na to, że do jej zadań statutowych należy prowadzenie działalności gospodarczej albo sprawa nie należy do tych, w których przewidziano udział organizacji pozarządowych, albo brak związku między przed-

---

<sup>34</sup> J. Jagieła, *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym dla ochrony praw obywateli*, „Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2014, nr 1, s. 61.

<sup>35</sup> Z. Resich, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. Z. Resich, W. Siedlecki, t. 1, Warszawa 1975, s. 153.

miotem sprawy i zakresem zadań statutowych organizacji<sup>36</sup>. Ten pogląd należy uznać za trafny, ponieważ sąd może nieprawidłowo ocenić treść zadań statutowych organizacji pozarządowych oraz ich związek z przedmiotem sprawy, w której toczy się postępowanie, a strona musi mieć możliwość zakwestionowania tego wyboru.

W judykaturze podkreśla się, że wypowiedzenie poglądu istotnego dla sprawy przez organizację pozarządową jest pośrednią formą udziału organizacji w postępowaniu sądowym. Przedstawienie przez organizację poglądu nie wywołuje bezpośredniego udziału organizacji w postępowaniu rozpoznawczym. Brakuje więc podstaw prawnych do wezwania w takiej sytuacji organizacji pozarządowej na rozprawę, a tym bardziej – do wezwania na rozprawę, gdy organizacja nie przekaze sądowi poglądu. Jeżeli organizacja pozarządowa chce bezpośrednio uczestniczyć w postępowaniu rozpoznawczym z samodzielną legitymacją, art. 61 par. 2 k.p.c. daje ku temu podstawę prawną<sup>37</sup>. W takiej sytuacji organizacja pozarządowa powinna przystąpić do toczącego się postępowania, aby mogła korzystać ze wszystkich omówionych wyżej uprawnień uczestnika postępowania. Pogląd organizacji pozarządowej powinien być wyrażony w formie pisemnej. W zależności od ustaleń zawartych w statucie lub w wewnętrznych regulacjach organizacji pozarządowej może on przybrać formę uchwały organu kolegiального podjętej w sposób wymagany przez ustawę lub statut, względnie oświadczenia właściwego organu statutowego organizacji. Wyrażenie poglądu w danej sprawie nie musi mieć charakteru jednorazowego, bowiem zarówno z własnej inicjatywy, jak i na wezwanie sądu organizacja może uzupełnić swoją opinię o nowe aspekty problemów, co do których już się wypowiedziała, względnie odnieść się do nowych zagadnień, które pojawiły się na dalszym etapie postępowania. Opinia nie ma charakteru nieodwołalnego, co oznacza, że organizacja pozarządowa, np. po ponownym przeanalizowaniu sprawy, może zmienić swoje stanowisko. Odnosząc się do charakteru procesowego omawianej opinii organizacji pozarządowej, należy podkreślić, że opinia ta nie stanowi środka dowodowego, a także nie powinna wskazywać faktów lub dowodów, które sąd uczyni przedmiotem dalszego postępowania dowodowego. W tym wypadku chodzi jedynie o ocenę ustalonego stanu faktycznego lub prawnego, jeśli jest istotny dla rozstrzygnięcia sprawy należącej do tych kategorii spraw, w których mogą brać udział organizacje pozarządowe. Pogląd organizacji nie jest dla sądu wiążący, niemniej jednak może mieć wpływ na ocenę okoliczności sprawy przez skład orzekający. Należy przede wszystkim podkreślić, iż sąd nie powinien tej opinii traktować jako substytutu opi-

36 P. Grzegorzcyk, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, t. 1, Warszawa 2012, s. 313.

37 Wyrok SN z dnia 11 grudnia 1980 r., I PR 62/80, Legalis.

nii biegłego, przyjmując, że organizacja pozarządowa działająca w określonym obszarze posiada wiadomości specjalne wystarczające do wydania przez sąd rozstrzygnięcia w sprawie. Jeżeli chodzi o treść poglądu, to ustawodawca nie precyzuje sposobu i zakresu jego formułowania. Wydaje się, że organizacja pozarządowa może zarówno przedstawić opinię o charakterze ogólnym, odnoszącą się do całej kategorii spraw, do których można zaliczyć tę konkretną, jak i szczegółową, obejmującą stan faktyczny i prawny badany w tej sprawie, w której wydaje opinię. Zastosowanie przez organizację pozarządową tej drugiej formuły nie wyklucza możliwości brania pod uwagę tej opinii w odniesieniu do innych spraw o zbliżonym charakterze. Z pewnością pogląd wyrażony przez organizację musi być przedstawiony w sposób obiektywny, a nie tylko odnoszący się do interesu strony postępowania, ponieważ ten udział organizacji pozarządowej w sprawie również powinien być nastawiony na „ochronę praw obywateli”, a więc zauważać przede wszystkim interes publiczny (społeczny). Pogląd organizacji pozarządowej może być wyrażony na każdym etapie postępowania rozpoznawczego, a także w postępowaniach wszczętych na skutek wniesienia nadzwyczajnych środków zaskarżenia – w postępowaniu kasacyjnym, w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania i w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W tym zakresie może odpowiednią inicjatywę przejawiać zarówno organizacja pozarządowa, jak i sąd, jeśli uzna, że jest mu niezbędna opinia w konkretnej sprawie. W konsekwencji sąd może zwrócić się do organizacji o przedstawienie opinii w toku postępowania, co zresztą jest najczęściej występującą w praktyce okolicznością dotyczącą złożenia opinii przez organizację pozarządową.

Jeżeli organizacja pozarządowa przedstawia pogląd z własnej inicjatywy, sąd wydaje postanowienie tylko w razie niedopuszczenia poglądu z powodu braku uprawnienia organizacji pozarządowej z uwagi na jej zadania statutowe, status prawny organizacji, względnie kategorię sprawy cywilnej, w której pogląd ten został wyrażony. Natomiast jeśli sąd chce uzyskać pogląd od organizacji pozarządowej, to musi wydać postanowienie, w którym określi organizację pozarządową, do której się zwróci, oraz problem, który ma być przedmiotem tej opinii. Postanowienia sądu odnoszące się do opinii organizacji pozarządowej nie są zaskarżalne. Z uwagi na to, że – jak wskazano – przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy jest uprawnieniem strony, może ona uchylić się od jego złożenia na wezwanie sądu prowadzącego sprawę. W takiej sytuacji sąd może albo zwrócić się do innej organizacji, albo zrezygnować z pozyskania opinii organizacji pozarządowej. Trzeba jednak zauważyć, że organizacja pozarządowa co do zasady powinna realizować zadania statutowe, do których została powołana (zwłaszcza, jeżeli korzysta z przywilejów organizacji pożytku publicznego), dlatego też powstaje wątpliwość, czy sąd powinien zanie-

chaniu organizacji zostawić bez dalszych konsekwencji. Wydaje się, że sąd może powiadomić organ nadrzędny względem organu, który zaniechał złożenia poglądu w sprawie (w odniesieniu do ogólnopolskich organizacji pozarządowych o hierarchicznej strukturze organizacyjnej), względnie organ administracji publicznej nadzorujący działalność organizacji pozarządowej<sup>38</sup>. Uchylenie się od złożenia poglądu istotnego w sprawie może być bowiem potraktowane jako przejaw zaniechania działalności statutowej tej organizacji. Z kolei J. Jagieła twierdzi, że stanowisko to wydaje się jednak zbyt daleko idące, chociażby z tej przyczyny, że występowanie organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym dla ochrony praw obywateli, czy to w charakterze uczestnika, czy też przez przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy, przewidziane w statucie należy do jej uprawnień, a więc pozostawione jest do uznania samej organizacji, a nie obowiązków zagrożonych sankcją<sup>39</sup>. Wydaje się, że zasadność czynności informacyjnych sądu powinna być oceniana indywidualnie (np. w sytuacji, gdy organizacja pozarządowa systematycznie odmawia przedstawienia poglądu w sprawie, a korzysta ze statusu organizacji pożytku publicznego). Jednak w tym wypadku należy zachować daleko idącą ostrożność, ponieważ lepszym rozwiązaniem jest brak poglądu istotnego dla sprawy niż wyrażenie go przez organizację o niewystarczających kompetencjach, doświadczeniu w danym rodzaju spraw etc. tylko ze względu na jej obawy co do zawiadomienia organów nadrzędnych czy też nadzorczych. Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy nie uprawnia organizacji pozarządowej do ubiegania się o zwrot jakichkolwiek kosztów, a z drugiej strony – nie uzasadnia zasądzenia od strony przegrywającej sprawę dodatkowych kosztów.

## Wnioski

Udział organizacji pozarządowych, na równi z udziałem prokuratora w sprawach cywilnych, postrzegany jest często jako relikw konstrukcji prawnych państwa komunistycznego. Jednak wydaje się, że wzmocnienie znaczenia zgody osób, na rzecz których organizacje pozarządowe mają działać, usuwa problemy związane z zaważalną w przeszłości nadopiekuńczą postawą organizacji pozarządowych. Nie ulega wątpliwości, że w odniesieniu do ekologicznych organizacji pozarządowych szczególnie znaczenie ma ochrona praw człowieka tzw. trzeciej generacji, wśród

38 M. Sychowicz, *Komentarz do art. 63 k.p.c.*, w: *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1: *Komentarz*. Art. 1–366, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Legalis 2016.

39 J. Jagieła, *Udział organizacji pozarządowych...*, s. 63.

których plasuje się prawo do czystego i ekologicznie zrównoważonego środowiska. Odnosi się to zarówno do środowiska naturalnego, jak i do środowiska stworzonego przez człowieka. Jednak w przypadku tych zagadnień często mamy do czynienia z postrzeganiem środowiska jako czegoś, co jest wspólne, a więc *de facto* niczyje, a ponadto ze słabą znajomością cywilnoprawnych aspektów ochrony środowiska, przede wszystkim szerokiej palety roszczeń cywilnych, jakie przysługują w razie naruszenia, względnie zagrożenia, środowiska. To rozszerza pole działalności organizacji pozarządowych, które, obok prac edukacyjnych, powinny podjąć konkretne czynności odnoszące się do dochodzenia roszczeń wobec podmiotów odpowiedzialnych za naruszenie środowiska albo wspierania osób fizycznych, które samodzielnie podejmują takie czynności, ale z okoliczności wynika, że potrzebują pomocy finansowej i organizacyjnej organizacji pozarządowej w celu uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia (np. z uwagi na koszty zaliczki na opinię biegłego sądowego). Nowoczesny model udziału organizacji pozarządowych w sprawach o ochronę środowiska z pewnością stanowi doskonałe uzupełnienie funkcjonującego systemu środków prawnych, którego zadaniem jest skuteczne zapobieganie naruszeniom środowiska oraz egzekwowanie roszczeń związanych z już zaistniałymi szkodami w środowisku. Jedynie sprawne i efektywne dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych w tych sprawach może pozytywnie wpłynąć na postawę tych podmiotów, które do zasobów środowiska podchodzą jedynie w sposób komercyjny, nie postrzegając ich jako dobra wspólnego.

## **Participation of non-governmental organizations in proceedings in civil matters in the field of environmental protection**

### Summary

The author has devoted her work to the rights of non-governmental organizations, including environmentalists, related to the involvement in civil cases in the field of environmental protection. She has analyzed the rules of procedural and substantive law considering the initiation of proceedings, including proceedings for a specific person, as well as the problems related to joining the ongoing proceedings by somebody who needs support from the organization. Another issue raised in the study is the possibility of expressing a view relevant to the resolution of the case by a non-governmental organization which is not a participant in the environmental proceedings.

*Translated by Kinga Flaga-Gieruszyńska*



## Kilka uwag na temat „milczącej zgody” organów administracji w sprawach dotyczących środowiska

Jednym z poważnych problemów związanych ze stosowaniem norm prawa administracyjnego jest tryb oraz czas konkretyzacji norm z nich wynikających. Regułą jest, iż następuje to w drodze decyzji. Ta forma rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej posiada swoje niewątpliwe zalety, ale niestety również wady, a jedną z istotniejszych jest to, iż wydanie takiego aktu administracyjnego trwa w niektórych przypadkach długo. Bez stosowania „środków dyscyplinujących” maksymalny termin rozstrzygnięcia sprawy (jednego miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych dwóch) jest fikcją, przy czym powodem wcale nie musi być opieszałość organu. Największym „problemem” często bywa konieczność zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu i związany z tym obieg korespondencji.

Panaceum na powyższe bolączki ma być, w ocenie niektórych, wprowadzenie tzw. fikcji decyzji pozytywnej lub tzw. milczącej zgody organu. W pierwszym przypadku można odwołać się do art. 11 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie gospodarczej<sup>1</sup>. Ustęp 1 tego artykułu zobowiązuje organy administracji do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki. Skutkiem niedochowania terminu jest zaś przyjęcie fikcji wydania „decyzji pozytywnej”. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 9 ustawy, „jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej”. Prawodawca

.....  
<sup>1</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1829 ze zm.

bardzo chętnie korzysta jednak z możliwości wyłączenia stosowania tego przepisu. Przykładem można tu wskazać ustawy z dnia:

- 22 lipca 2006 r. o paszach<sup>2</sup>,
- 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>3</sup>,
- 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego<sup>4</sup>,
- 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>5</sup>.

Inny charakter (choć w istocie dość zbliżony) ma instytucja zgłoszenia – w największym uproszczeniu polegająca na tym, że zainteresowany przyznaniem mu określonego prawa dokonuje wspomnianego zgłoszenia organowi administracji. Ten zaś może zachować się w dwojaki sposób. Jeśli uzna, iż zgłoszenie narusza prawo, wówczas może wyrazić swój sprzeciw w drodze decyzji. Może również nie podjąć żadnych działań. Wówczas skutek dla strony następuje z upływem terminu do dokonania zgłoszenia. Najpopularniejszym rozwiązaniem jest zgłoszenie robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 4 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>6</sup>. Zgodnie z tym przepisem:

zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

Metoda załatwiania sprawy administracyjnej w drodze milczącej zgody ma zarówno swoich przeciwników, jak i zwolenników<sup>7</sup>. Warto zwrócić uwagę, iż instytucja została wprost wprowadzona do kodeksu postępowania administracyjnego. Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>8</sup> został dodany do kodeksu rozdział 8a zatytułowany „Milcząca załatwienie sprawy”. Warto tu przytoczyć *in extenso* treść nowego art. 122 k.p.a.:

---

2 Dz.U. z 2017 r., poz. 453.

3 Dz.U. z 2017 r., poz. 328.

4 Dz.U. 2017 r., poz. 242

5 Dz.U. z 2016 r., poz. 1432.

6 Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.

7 Por. A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 11, s. 32–46; por. także T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 3, s. 107–110.

8 Dz. U. poz. 935.

Art. 122a.

§ 1. Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

§ 2. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten:

- 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milcząca zakończenie postępowania)  
albo
- 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

Milcząca załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milcząca załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia (art. 122c § 1).

Przepisy prawa środowiska również przewidują instytucję „milczącej zgody”. Pierwszą chronologicznie jest zgłoszenie zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji niewymagającej uzyskania pozwolenia emisyjnego. Zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>9</sup> (dalej pr.o.ś.) „instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska, z zastrzeżeniem ust. 8”<sup>10</sup>. Dokonanie zgłoszenia winno nastąpić przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji, przy czym może to nastąpić, jeżeli organ ochrony środowiska w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. Co oczywiste, zgłoszenie winno zatem mieć miejsce przed upływem 30 dni od dnia planowanego rozpoczęcia eksploatacji.

---

<sup>9</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

<sup>10</sup> Zgłoszenie to powinno zawierać:

- 1) oznaczenie prowadzącego instalację, jego adres zamieszkania lub siedziby,
- 2) adres zakładu, na którego terenie prowadzona jest eksploatacja instalacji,
- 3) rodzaj i zakres prowadzonej działalności, w tym wielkość produkcji lub wielkość świadczonych usług,
- 4) czas funkcjonowania instalacji (dni tygodnia i godziny),
- 5) wielkość i rodzaj emisji,
- 6) opis stosowanych metod ograniczania wielkości emisji,
- 7) informację, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Drugim przypadkiem „milczącej” zgody organu administracji jest możliwość uznania za produkt uboczny na podstawie art. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>11</sup>. Zgodnie z tym przepisem:

Przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione następujące warunki:

- 1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne;
- 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi.

Procedurę zgłoszenia określa zasadniczo art. 11 ustawy o odpadach. Zgodnie z jego ust. 1 wytwórca przedmiotu lub substancji, o których mowa w art. 10, jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Jednocześnie w świetle ust. 4 uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu w drodze decyzji.

Przedstawione wyżej rozwiązania pozornie wydają się niezwykle trafne<sup>12</sup>. Przed wszystkim mobilizują one organy administracji do szybkiego i sprawnego załatwienia sprawy będącej przedmiotem zgłoszenia. Niestety budzą wątpliwości co do skuteczności, a nawet zgodności z przepisami Konstytucji. Niżej spróbuję odnieść się do dwóch, jak się zdaje, najistotniejszych wątpliwości.

Postępowanie w sprawie zgłoszenia jest w istocie dwuetapowe. Pierwszy etap dotyczy działań prowadzonych przed organem I instancji. Należy przyjąć, iż przebiega ono w sposób znacząco odmienny od uregulowań przewidzianych przepisami k.p.a. Różnice te dotyczą przede wszystkim udziału w postępowaniu stron innych

---

<sup>11</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 992 ze zm.

<sup>12</sup> Rozwiązania powyższe stanowią ciekawy przedmiot badań, zarówno z procesowego, jak i materialno-prawnego punktu widzenia. Objętość tego artykułu nie pozwala nawet na zasygnalizowanie większości z nich.

niż zgłaszający. Organ ochrony środowiska nie bada tu interesu prawnego innych podmiotów, nie zawiadamia ich nawet o wszczęciu postępowania w sprawie. Jest to naturalną konsekwencją bardzo krótkiego (w przypadku instalacji) terminu do rozpatrzenia sprawy, co w praktyce uniemożliwia choćby obieg korespondencji czy wyznaczenie terminu do zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym innym niż zgłaszający podmiotom. Niezależnie od tego, od rozstrzygnięcia pozytywnego (którym jest milczenie organu) nie przysługuje żaden środek prawny.

Drugim zagadnieniem wywołującym spore problemy jest charakter prawny terminu (30-dniowego lub 3-miesięcznego) do dokonania sprzeciwu. Zarówno w literaturze<sup>13</sup>, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że ma on charakter materialno-prawny. Orzecznictwo dotyczące analizowanych przepisów prawa środowiska jest tu niezwykle ubogie. Można jednak w tym zakresie odwołać się do wyroków dotyczących zgłoszenia zamiaru wykonania robót niewymagających pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 4 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>14</sup>. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2014 r. (sygn. II OSK 35/13)<sup>15</sup>, „trzydziestodniowy termin, o którym mowa w art. 30 ust. 5 p.b. jest terminem, którego zachowania oczekuje się od organu, co oznacza, że tylko w tak zakreślonych ramach czasowych organ administracji jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu w sprawie zgłoszonych przez inwestora prac budowlanych. Upływ tego terminu oznacza dla organu brak możliwości wniesienia sprzeciwu”. W konsekwencji skład orzekający uznał, że „30-dniowy termin do wniesienia sprzeciwu na wykonanie robót budowlanych jest wiążący również dla organu II instancji. Wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie nie powoduje przedłużenia materialno-prawnego terminu wydania decyzji o sprzeciwie dla organu II instancji”. Podobne stanowisko zajął ten sąd w wyroku z dnia 15 grudnia 2011 r. (sygn. II OSK 1899/10) stwierdzając, że „termin 30 dni, o którym mowa w art. 30 ust. 5 p.b., ma charakter materialny, jest terminem, którego zachowania oczekuje się od organu, co oznacza, że tylko w tak zakreślonych ramach czasowych organ administracji jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu w sprawie zgłoszonych przez inwestora prac budowlanych. Upływ tego terminu oznacza dla organu brak możliwości wniesienia sprzeciwu”. Za zasadny należy zatem uznać pogląd wyrażony w wyroku WSA w Kielcach z dnia z dnia 4 lutego 2015 r. (sygn. II SA/Ke 1123/14), gdzie skład orzekający uznał, iż „termin trzydziestodniowy z art. 152 ust. 4 ustawy został wprowadzony dla organu administracji, a nie dla strony postępowania. W związku z tym, nie jest on terminem

---

<sup>13</sup> Por. K. Gruszecki, Komentarz do art. 152 ustawy Prawo ochrony środowiska. Lex/el.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.

<sup>15</sup> Wszystkie wyroki za: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

prawa procesowego, który mógłby być przywracany na zasadach określonych w art. 59 k.p.a. Został wprowadzony w przepisie prawa materialnego, a jego przekroczenie jest jednoznaczne z brakiem zastrzeżeń w kwestii funkcjonowania określonej w zgłoszeniu instalacji. Ponieważ z tego tytułu wynikają dla zgłaszającego określone uprawnienia należy przyjąć, że termin, o jakim mowa w art. 152 ust. 4, nie ma charakteru instrukcyjnego, ale materialno-prawny”.

Powyższa konstatacja (dotycząca terminu do wniesienia sprzeciwu) niesie za sobą kilka znaczących z procesowego punktu widzenia konsekwencji. Brak możliwości przedłużenia terminu do załatwienia sprawy (zwłaszcza w przypadku zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji) może skutkować tym, iż organ nie będzie w stanie wyjaśnić wszystkich istotnych okoliczności sprawy. Nie jest bowiem wykluczone, iż w szczególnych przypadkach niezbędne będzie np. przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego czy też dokonanie innych ustaleń. Termin 30-dniowy w praktyce wyłącza możliwość głębszego zbadania sprawy. To należy zaś uznać za niezgodne z zasadą prawdy materialnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. W praktyce jedynym rozwiązaniem w takim przypadku jest wyrażenie przez organ I instancji sprzeciwu tylko po to, ażeby uzupełnić postępowanie wyjaśniające przed organem drugiej instancji, o ile zostanie złożone odwołanie od decyzji. Takie rozwiązanie zdaje się stać jednak w sprzeczności z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Istniejący model załatwiania spraw w drodze milczącej zgody organu w praktyce uniemożliwia stosowanie rozwiązania przewidzianego w art. 138 k.p.a. Przepis ten przewiduje, iż „organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”. Należy jednak przypuszczać, a jest to przypuszczenie graniczące z pewnością, że postępowanie przed organem odwoławczym, wraz z obiegiem korespondencji, będzie trwać parę miesięcy. Zatem uchylenie decyzji o sprzeciwie ze względu na uchybienia w zakresie przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego spowoduje, że sprzeciw nie będzie mógł zostać skutecznie wyrażony i w obrocie prawnym może pozostać rozstrzygnięcie nawet rażąco naruszające prawo. Upłynie bowiem termin (30-dniowy lub 3-miesięczny) do wyrażenia sprzeciwu. Ten bowiem biegnie nieprzerwanie od momentu dokonania zgłoszenia.

Idąc tym trybem rozumowania, jedyną możliwością „naprawy” decyzji o wyrażeniu sprzeciwu jest wydanie orzeczenia reformatoryjnego. To może zaś wymagać przeprowadzenia, nawet w znacznym zakresie, postępowania wyjaśniającego. Bu-

dzić to może, wyżej już podniesione, wątpliwości co do zgodności z zasadą dwuin- stancyjności postępowania administracyjnego. Podobne zastrzeżenia można tu pod- nieść również w zakresie zakazu stosowania *reformationis in peius* (art. 139 k.p.a.).

Model rozstrzygnięcia opartego na milczącej zgodzie organu może nieść wresz- cie zagrożenia o charakterze materialno-prawnym. Przyznanie uprawnień stronie następuje tu na skutek niewydania przez organ administracji decyzji o sprzeciwie. Niezależnie od tego, czy brak reakcji organu był zamierzony czy też wynikał z za- niechania (a nawet celowego działania), podmiot dokonujący zgłoszenia może roz- począć eksploatację instalacji lub wytwarzana przez niego substancja nie będzie uznawana jako odpad. Można wreszcie założyć, iż brak wyrażenia sprzeciwu będzie celowy, jednakże organ administracji będzie opierał na błędnych przesłankach. Ina- czej mówiąc, rozstrzygnięcie takie nie będzie odpowiadało zasadzie prawdy obiek- tywnej. Jednakże w związku z tym, że nie został wydany akt administracyjny, nie będzie możliwa weryfikacja zasadności działań organu.

W opisany wyżej sposób w obrocie prawnym pojawi się rozstrzygnięcie organu administracji (bo „milcząca zgoda” takim rozstrzygnięciem jest), które może nawet rażąco naruszać prawo. I brak jest jakiegokolwiek możliwości późniejszej weryfikacji takiego braku sprzeciwu. Po pierwsze, nie można złożyć odwołania od braku reak- cji organu. Odwołanie przysługuje bowiem jedynie od decyzji wyrażającej sprzeciw. W konsekwencji nie będą mogły być zastosowane w sprawie żadne nadzwyczajne tryby weryfikacji. Nie będzie możliwe bowiem ani wznowienie postępowania, ani stwierdzenie nieważności decyzji, gdyż analizowana procedura nie kończy się „po- zytywnie” wydaniem jakiegokolwiek aktu administracyjnego.

Problem powyższy został już dostrzeżony przez sądy administracyjne. Dnia 6 marca 2017 r. (w sprawie o sygnaturze II SA/GI 1168/16) Wojewódzki Sąd Admi- nistracyjny w Gliwicach, działając na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospoli- tej Polskiej przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: „czy art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2016 r., poz. 1987 ze zm.) przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 mie- sięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP?”. Jednocześnie zawiesił postępowanie do czasu udzielenia odpo- wiedzi przez Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu skład orzekający stwierdził, że „kwestionowany przepis art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, ze względu na swą konstrukcję nie spełnia kryterium skuteczności w zakresie stanowienia norm za- pewniających bezpieczeństwo ekologiczne zgodnie z zasadą zrównoważonego roz- woju. Pozwala bowiem na funkcjonowanie w obrocie gospodarczym, bez możliwo-

ści dokonywania późniejszej weryfikacji, przedmiotów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpady (w tym niebezpieczne), które w świetle prawa mogą być uznawane za produkt uboczny. Skutkiem tego może być zaś realne zagrożenie życia, zdrowia ludzkiego oraz stanu środowiska. Może bowiem dojść do wprowadzenia w błąd podmiotu wykorzystującego taki produkt co do jego właściwości chemicznych lub fizycznych. Niezależnie od tego powodować będzie, iż w odniesieniu do takiego produktu nie znajdują zastosowania rozwiązania przewidziane w ustawie o odpadach w zakresie nadzoru i kontroli. A to właśnie ten akt określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania (art. 1 ustawy o odpadach)”.

Poszukiwanie nowych rozwiązań służących usprawnieniu przepisów prawa środowiska na pewno należy ocenić pozytywnie. Dotyczy to zarówno sfery materialno-, jak i formalnoprawnej. Konieczne jest jednak wyważenie kwestii uprawnień stron (podmiotów korzystających ze środowiska) oraz zapewnienie bezpieczeństwa środowiska. To ostatnie można realizować zarówno na gruncie materialno-, jak i formalnoprawnym. Zezwolenie na wprowadzanie określonych zmian w środowisku (przyznanie uprawnień w tym zakresie) następuje najczęściej w drodze aktu indywidualnego – decyzji. I rozwiązanie to zdaje się najtrafniejsze. Pozwala bowiem nie tylko na wyjaśnienie sprawy, ale w razie potrzeby na weryfikację, nawet już ostatecznego, rozstrzygnięcia. Odpowiednimi gwarancjami są tutaj udział innych (niż podmiot dokonujący zgłoszenia) stron postępowania, kontrola instancyjna i wreszcie weryfikacja w tzw. trybach nadzwyczajnych. Rozwiązania tego typu nie istnieją w przypadku zgłoszeń (zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji oraz uznania substancji za produkt uboczny). W praktyce jedynym podmiotem, poza organem administracji, posiadającym wiedzę o toczącym się szczególnym postępowaniu zgłoszeniowym, jest zgłaszający. Uchybienie zaś przez organ administracji terminu do dokonania zgłoszenia powoduje, iż takiego „dorozumianego” rozstrzygnięcia nie można usunąć z obrotu prawnego. Dlatego też, dopuszczając możliwość wykorzystywania instytucji milczącej zgody, konieczne jest jednak wprowadzenie mechanizmów, być może na poziomie Kodeksu postępowania administracyjnego, możliwości swego rodzaju „cofnięcia” milczącej zgody, na przykład w sytuacji zaistnienia przesłanek uzasadniających wznowienie postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej.

## **A few comments on the “tacit consent” of the administration in environmental matters**

### Summary

This article is dedicated to the institution “notification” in environmental law. It is designed to simplify and expedite administrative procedures. It carries many risks, however.

*Translated by Grzegorz Dobrowolski*



Piotr Korzeniowski  
Uniwersytet Łódzki  
Sędzia WSA w Warszawie

## Roszczenie ochronne z tytułu szkodliwego oddziaływania na środowisko – art. 323 ustawy Prawo ochrony środowiska

### Wprowadzenie

Pytanie o kształt odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska może być związane z pytaniem o funkcję roszczenia ochronnego dochodzonego przed sądem w interesie publicznym. Do celów badań analizowanego roszczenia zaliczyć można: opracowanie podstawowych kategorii badawczych odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska oraz syntezę i uogólnienie wyników badawczych, osiągniętych poprzez analizę instrumentów odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska. Publikacja ta zawiera próbę podjęcia podstawowych zadań w odniesieniu do problematyki ujętej w tytule. Z analizy specyfiki zadań przedmiotowego roszczenia wynika wniosek, że refleksja naukowa dotycząca odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska w żadnym wypadku nie stanowi konkurencji dla poszukiwań empirycznych dotyczących pozostałych rodzajów odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Wewnętrzna dyferencjacja odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska powinna mieć głównie charakter przedmiotowo-problemowy, a nie bazować wyłącznie na podziałach tradycyjnych. Badanie struktury odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska powinno być oparte na siatce podstawowych zadań instrumentów prawnych. Wokół każdego z tych instrumentów należałoby koncentrować wysiłki poznawcze wyznaczone na możliwie najszerszej gamie metod badania prawa.

## Charakter prawny roszczenia jako instrumentu odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska

Art. 323 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.)<sup>1</sup> formułuje podstawę roszczenia ochronnego dochodzonego przed sądem w interesie publicznym przez każdego obywatela, które wynika ze szkód spowodowanych oddziaływaniem na środowisko. Roszczenie to przejawia się w możliwości żądania od konkretnej osoby ściśle określonych zachowań, które nie będą powodowały szkodliwego oddziaływania na środowisko<sup>2</sup>. Z art. 323 p.o.ś. wynika dodatkowa w stosunku do ustawy z 23 kwietnia 1964 kodeks cywilny (k.c.)<sup>3</sup> podstawa roszczenia dotycząca szkód spowodowanych oddziaływaniem na środowisko.

Instrument ochrony prawa podmiotowego, unormowany w art. 323 p.o.ś., stanowi uprawnienia każdego. Stefan Grzybowski uważa, że niektóre z płynących z prawa podmiotowego uprawnień mają charakter tzw. roszczeń. Uprawnienia przewidziane w art. 323 p.o.ś. polegają na możliwości domagania się od indywidualnie oznaczonych osób, aby zachowały się w określony sposób, polegający na czynieniu lub zaniechaniu<sup>4</sup>. Roszczenie wynikające z art. 323 p.o.ś. ma charakter względny, co oznacza, że zawsze jest skierowane przeciwko indywidualnie oznaczonej osobie. Roszczenie istnieje nawet wówczas, gdy jeszcze nie jest ono wymagalne, tzn. gdy jeszcze nie można wymagać odpowiedniego zachowania się podmiotu powodującego bezprawne oddziaływanie na środowisko.

Badane roszczenie jest instrumentem prawnym odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska uregulowanej w art. 322 do 328 p.o.ś. Odpowiedzialność cywilna w p.o.ś. jest jednym z trzech rodzajów odpowiedzialności prawnej uregulowanych w tym akcie prawnym, obok odpowiedzialności administracyjnej i karnej. Według Zygmunta Ziemińskiego, „Termin «odpowiedzialność» wskazuje, że z prawniczego punktu widzenia większy się kładzie nacisk na przypadki niezgodności rozważanego czynu z formułowanymi w normach prawnych wzorami zachowania niż na przypadki zgodności zachowania z tymi wzorami”<sup>5</sup>. Autor ten ujmuje odpowiedzialność jako podleganie kompetencji określonego organu orzekającego

1 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.

2 W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 60.

3 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.

4 Por. S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974, s. 99.

5 Z. Ziemiński, *Analiza pojęcia czynu*, Warszawa 1972, s. 41.

o skutkach prawnych czynu w danej sprawie<sup>6</sup>. Wiesław Lang twierdzi, że przesłanką odpowiedzialności prawnej – jako ogólnej kategorii pojęciowej – jest ujemna kwalifikacja czynu i jego następstw lub zdarzeń przypisywanych normatywnie sprawcy jako rezultat jego postępowania<sup>7</sup>. Autor ten rozróżnia odpowiedzialność podmiotową i przedmiotową. Według niego odpowiedzialność za prawnie określone następstwa postępowania związane ze sprawstwem jest odpowiedzialnością podmiotową, przepisy prawa zaś stanowią podstawę odpowiedzialności. Z jego rozważań wynika, że odpowiedzialność prawna jest zasadą ponoszenia przez podmiot przewidzianych prawem ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stan rzeczy, podlegające kwalifikacji normatywnej, i polega ona na prawnym ich przypisywaniu określonego podmiotowi w sposób również określony prawem<sup>8</sup>.

Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska oznacza obowiązek ponoszenia przez dany podmiot ujemnych konsekwencji, które są ujęte w przepisy prawne, a które dotyczą stanów lub zdarzeń podlegających ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywanej prawnie takiemu podmiotowi w określonym porządku prawnym<sup>9</sup>. Istota odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska sprowadza się do zapewnienia wykonania nadrzędnego obowiązku prewencyjnej ochrony środowiska i poniesienia konsekwencji prawnych jego naruszenia. Funkcję prewencyjną odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska możemy traktować jako bodziec oddziaływania na wykonywanie szczegółowych obowiązków ochronnych podmiotów korzystających ze środowiska.

Odpowiedzialność cywilna z natury swej jest odpowiedzialnością prywatnoprawną, związaną z ochroną interesu prywatnoprawnego. Pojęcie odpowiedzialności cywilnej jest różnie rozumiane. Roman Longchamps de Berier wskazuje na cztery znaczenia tego pojęcia: 1) określenie rozmiaru obowiązku świadczenia; 2) subiektywny wymóg powstania zobowiązania; 3) oznaczenie obowiązków powstających w ramach zobowiązania oraz 4) właściwość, że majątek dłużnika jest gwarantem dopełnienia przezeń świadczenia. Zasadnicze znaczenie według tego autora ma czwarte rozumienie odpowiedzialności z uwagi na to, że jest m.in. pod-

6 Z. Ziemiński, *Kompetencje i normy kompetencyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, nr 4, s. 23 i n.

7 W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej. Studium analityczne z dziedziny teorii prawa*, „Zeszyty Naukowe UMK” 1968, nr VIII, s. 3–40; tegoż, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK 1969, nr IX, s. 51–70.

8 W. Lang, *Struktura odpowiedzialności...*, s. 35.

9 J. Stelmasiak, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe*, „Annales UMCS” 1993, Sectio G, t. XI, 22, s. 208 i n.

stawą rozróżnienia długu, tj. powinności świadczenia i odpowiedzialności ciężącej na majątku dłużnika<sup>10</sup>.

Odpowiedzialność cywilna może występować pod postacią: 1) odpowiedzialności odszkodowawczej; 2) odpowiedniego ukształtowania stosunku prawnego; 3) sankcji nieważności; 4) przymusowego wykonania zobowiązania oraz 5) nakazu złożenia odpowiednich oświadczeń<sup>11</sup>. Witold Warkałło podkreśla znaczenie podziału odpowiedzialności cywilnej na dwa główne rodzaje: sprawczą i gwarancyjną<sup>12</sup>. Jednocześnie autor ten wskazuje na brak ogólnego pojęcia odpowiedzialności cywilnej w doktrynie i jego przyczyny<sup>13</sup>.

Powództwo oparte na art. 323 ust. 1 p.o.s. jest procesowym środkiem ochrony prawa podmiotowego przed szkodliwym oddziaływaniem na środowisko. Jest to roszczenie materialnoprawne, które może być zrealizowane na drodze sądowej.

Zbigniew Resich powództwo określa jako czynność procesową zawierającą oświadczenie wiedzy i woli powoda, którym na gruncie art. 323 ust. 1 p.o.s. jest każdy domagający się od sądu udzielenia ochrony prawnej w stosunku do pozwanego, który szkodliwie oddziałuje na środowisko. Treść tego oświadczenia będzie decydowała o kierunku procesu i o jego ramach, jego zasadność zaś – o wyniku procesu<sup>14</sup>.

Wszczęcie postępowania na podstawie art. 323 ust. 1 p.o.s. jest wyrazem dążenia do realizacji przysługującego każdemu podmiotowi prawa do ochrony prawnej przed szkodliwym oddziaływaniem na środowisko. Jest zatem konsekwencją dokonania określonej czynności przez podmiot uprawniony, a także przejawem dążenia do realizacji przysługującego każdemu ochrony prawnej środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem innych osób. Wojciech Katner na gruncie prawa cywilnego akceptuje istnienie jednolitego, syntetycznego prawa podmiotowego człowieka do otaczających go wartości świata przyrody<sup>15</sup>. Jego zdaniem, jest to prawo, które posiada charakter niemajątkowy i jest „zbliżone do praw osobistych, ale z nim nie tożsame”<sup>16</sup>. Przedstawiona przez tego autora kategoria prawa podmiotowego stoi na straży dóbr należnych każdemu człowiekowi, obejmujących prawo do czystego powietrza, wody, gleby oraz spokoju. Realizacja tego prawa może odbywać się za pomocą tradycyjnych roszczeń prawa cywilnego. Dla Jana Skoczylasa podstawę do skonstruowania jednolitego prawa podmiotowego względem środowiska można

10 R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 21.

11 A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 248.

12 W. Warkałło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza. Funkcje – rodzaje – granice*, Warszawa 1962, s. 65 i n.

13 W. Warkałło, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, Warszawa 1972, s. 79 i n.

14 Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 28.

15 W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości przed naruszeniami pośrednimi*, Warszawa 1982, s. 189.

16 Tamże, s. 195.

uzasadniać tylko pod pewnymi warunkami. Sprowadzają się one generalnie do tego, że środowisko jako całość powinno być traktowane w sposób jednolity, „że daje się ustalić jednolita treść prawa podmiotowego względem niego, że prawo to jest chronione jednorodnymi środkami”<sup>17</sup>. Wątpliwości w konstruowaniu prawa podmiotowego do środowiska pogłębia zdaniem cytowanego autora sektorowa ochrona środowiska. Polega ona na tym, że regulacje prawne dotyczą poszczególnych elementów środowiska i są rozproszone w różnych pod względem przedmiotu aktach prawnych.

### Podmioty uprawnione do występowania z roszczeniem na podstawie art. 323 p.o.ś.

Podmiot uprawniony wykonuje na podstawie art. 323 ust. 1 prawo podmiotowe, rozumiane jako każde zachowanie się tego podmiotu mieszczące się w granicach obowiązującego prawa. W ścisłym znaczeniu wykonywanie prawa będzie polegało na podejmowaniu określonych działań. Wszczęcie postępowania procesowego na podstawie art. 323 ust. 1 p.o.ś. może nastąpić na wniosek każdego, komu została wyrządzona szkoda lub komu taka szkoda zagraża. Może to być osoba fizyczna, prawna, jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej. Poszkodowany ma roszczenie wobec podmiotu odpowiedzialnego za zagrożenie lub naruszenie, którego skutkiem była lub mogła być szkoda, pod warunkiem, że nastąpiło ono na skutek bezprawnego oddziaływania na środowisko. Wytoczyć powództwo może każdy zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy przez przywrócenie stanu zgodnego z prawem i podjęcie środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem. W sytuacji gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, przez nakazanie zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Tadeusz Rowiński podnosi, że interes prawny jako przesłanka merytoryczna stanowi warunek poszukiwania ochrony prawnej w drodze sądowej za pomocą powództwa bądź, w pewnych okolicznościach, za pomocą innych jeszcze czynności. Interes prawny w przyjętym znaczeniu tego terminu powinien mieć każdy, kto chce skutecznie poszukiwać ochrony prawnej środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem w drodze procesu cywilnego<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 17.

<sup>18</sup> T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 28.

Wszczęcie postępowania na podstawie art. 323 ust. 1 p.o.ś. może nastąpić również na wniosek prokuratora. Uprawnienie to prokuratorowi przysługuje na podstawie art. 7 ustawy z 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (k.p.c.) 19, zgodnie z którym prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie. Norma wynikająca z art. 7 k.p.c. daje zatem prokuratorowi szerokie możliwości wszczęcia postępowania w sprawach szkodliwego oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, że wszczęcie postępowania przez prokuratora może mieć miejsce wtedy, kiedy według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego. Prokurator powinien ocenić wystąpienie tych przesłanek. Szkodliwe oddziaływanie na środowisko, obejmujące bezprawne oddziaływanie na środowisko powodujące bezpośrednie zagrożenie szkodą lub wyrządzenie szkody, może naruszać praworządność, prawa obywateli lub interes społeczny.

W orzecznictwie przyjmuje się, że prokurator bowiem zawsze działa w interesie publicznym, dla ochrony praworządności, a przesłanki tego działania nie podlegają kontroli sądu<sup>20</sup>. Występując z powództwem na podstawie art. 323 p.o.ś., prokurator może żądać ochrony prawnej w dwóch formach. Może wytoczyć powództwo na rzecz określonego podmiotu (art. 55 i 56 k.p.c.). Według tego pierwszego przepisu, prokurator, wytaczając powództwo na rzecz oznaczonej osoby, powinien ją wskazać w pozwie. Nie dotyczy to spraw niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej. W myśl art. 56 k.p.c. osobę, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, sąd zawiadamia o tym, doręczając jej odpis pozwu. Osoba ta może wstąpić do sprawy w każdym jej stanie w charakterze powoda. W takiej sytuacji do udziału prokuratora w sprawie stosuje się odpowiednio przepisy o współuczestnictwie jednolitym (§ 1). Prokurator nie może samodzielnie rozporządzać przedmiotem sporu (§ 2). Zgodnie z art. 57 k.p.c., jeżeli prokurator, wytaczając powództwo, nie działa na rzecz oznaczonej osoby, wnosi on pozew przeciwko wszystkim osobom będącym stronami stosunku prawnego, którego dotyczy powództwo.

---

19 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.

20 Wyrok SN z 2 sierpnia 2007 r., V CSK 109/07, OSNC 2008, nr 9, poz. 107.

## Występowanie z roszczeniem na podstawie art. 323 ust. 2 p.o.ś. przez Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego, a także organizację ekologiczną

Pojęcie środowiska jako dobra wspólnego występuje w p.o.ś. jako przesłanka roszczenia, którego podstawę stanowi art. 323 ust. 2 p.o.ś. Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna mają uprawnienia do wystąpienia z roszczeniem przewidzianym w art. 323 ust. 1 p.o.ś., jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy *środowiska* jako dobra wspólnego. Art. 323 ust. 2 p.o.ś. daje prawo do występowania w interesie publicznym przez podmioty niedotknięte bezpośrednio szkodą. Pojęcie interesu publicznego związane jest bezpośrednio z ochroną środowiska jako dobra wspólnego, która jest niewątpliwie jednym z najważniejszych celów publicznych, a także elementem interesu publicznego, dawniej określanego także jako interes społeczny<sup>21</sup>.

Ochrona środowiska jako dobra wspólnego na podstawie art. 323 ust. 2 p.o.ś. realizuje potrzebę i jednocześnie prawo podmiotowe każdego do ochrony przed zagrożeniem lub naruszeniem. W ramach ochrony środowiska jako dobra wspólnego wykonywane są zadania publiczne przez podmioty uprawnione na podstawie art. 323 ust. 2 p.o.ś. Przedmiot tych zadań w ochronie środowiska jest ukształtowany przede wszystkim poprzez funkcje prawa ochrony środowiska. Treść tych funkcji zależy od przyjętego zestawu wartości uznanych za fundamentalne w systemie prawa ochrony środowiska. W prawie tym możemy też wskazać na pewien kompleks wartości, takich jak sprawiedliwość, różnorodność biologiczna oraz zrównoważony rozwój.

Prawo do występowania z roszczeniem na podstawie art. 323 ust. 2 p.o.ś. powinno stwarzać warunki do skutecznego eliminowania zagrożeń lub naruszeń środowiska<sup>22</sup>. W konsekwencji, dzięki możliwości wystąpienia z roszczeniem na podstawie art. 323 ust. 2 p.o.ś., zwiększa się poziom bezpieczeństwa ekologicznego, które zapewnić mają władze publiczne. Postrzeganie środowiska jako dobra wspólnego oznacza, że przedmiotem podlegającym ochronie prawnej jest środowisko stanowiące zbiór wielu powiązanych i oddziałujących na siebie elementów.

Z treści art. 323 ust. 2 p.o.ś. wynika uprawnienie do wystąpienia z powództwem określonym w art. 323 ust. 1 p.o.ś. przez podmioty, które nie poniosły bezpośrednio

---

<sup>21</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 24–27.

<sup>22</sup> Zagadnienia te wcześniej analizowałem w artykule: *Pojęcie „środowiska jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, rok XI, nr 1 (58), s. 24–36.

szkody w swoich dobrach ani nie są nią zagrożone. Zdaniem Magdaleny Bar, „[p]rzepis ust. 2 nie wprowadza co prawda *actio popularis* (czyli uprawnienia do dochodzenia roszczeń przed sądem w interesie publicznym [interesie środowiska] przez podmioty niedotknięte bezpośrednio szkodą. Podmioty te mogą wystąpić z takim roszczeniem tylko wówczas, gdy naruszenie lub zagrożenie dotyczą «środowiska jako dobra wspólnego»<sup>23</sup>. Treść art. 323 ust. 2 p.o.ś. poszerza warunkowo zakres podmiotów uprawnionych do występowania z roszczeniem, o którym mowa w art. 323 ust. 1. Zagrożenie lub naruszenie musi dotyczyć środowiska jako dobra wspólnego. Oznacza to, że jeżeli przesłanka ta nie wystąpi, Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna nie są uprawnione do występowania z roszczeniem na podstawie art. 323 ust. 2 p.o.ś. Uprawnienie wskazanych wyżej podmiotów do wystąpienia z roszczeniem powinno dotyczyć tylko tych sytuacji, gdy zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego. Treść art. 323 ust. 2 p.o.ś. powinna być interpretowana wąsko. Według Bartosza Rakoczego, dobro wspólne oznacza, że ochrona podejmowana jest ze względu na interes publiczny, a nie prywatny, i zakłada istnienie sytuacji, gdy zagrożone jest dobro ogółu, a nie jednostki. Chodzi więc o takie naruszenie stanu środowiska, które powoduje szersze oddziaływanie niż tylko zagrożenie praw jednostki<sup>24</sup>. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, według którego „celem postępowania administracyjnego prowadzonego na zasadzie art. 362 ust. 1 lub 7 ustawy Prawo ochrony środowiska jest wyegzekwowanie spełniania wymagań ochrony środowiska w przypadku negatywnego oddziaływania na nie, jako na dobro wspólne, przy czym ochrona interesu indywidualnego w przypadku naruszenia wymagań ochrony środowiska, jest realizowana poprzez roszczenie o charakterze cywilnoprawnym dochodzone przed sądem powszechnym (art. 323 ustawy Prawo ochrony środowiska)<sup>25</sup>”.

W doktrynie prawa konstytucyjnego pojęcie dobra wspólnego jest analizowane na podstawie przepisów Konstytucji<sup>26</sup>. Są to: art. 1, art. 25 ust. 3 i art. 82.

W orzecznictwie TK Marian Zdyb, w zdaniu odrębnym do orzeczenia TK z dnia 10 października 2001 roku K 28/01, wyraził pogląd, iż „[d]obro wspólne Rzeczypospolitej jest dobrem wszystkich obywateli. Jest wartością ponadjednostkową, ukierunkowaną na działania i cele jednostek. Jest też wartością nadrzędną, w tym znaczeniu, że integruje inne wartości, w tym też te, które są konsekwencją poszczegól-

23 M. Bar, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1117–1118.

24 B. Rakoczy, w: J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2008, s. 515.

25 LEX nr 229965.

26 W. Brzozowski, *Konstytucyjna zasada dobra wspólnego*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 11, s. 17–28.

nych praw i wolności obywatelskich. Takiego odniesienia należałoby szukać także w art. 1 Konstytucji w perspektywie dzisiejszej sprawy, a więc w perspektywie zasady *lex retro non agit*. Zasady tej nie można odrywać od aksjologicznej perspektywy, do której jest odnoszona, w przeciwnym bowiem razie łatwo można dojść do pesymistycznej i zrelatywizowanej do niższych wartości wizji i kategorii demokracji sceptycznej. Dobro wspólne krystalizuje się nie tylko w formalnie pojowanym zbiorze norm i zasad – choćby konstytucyjnych – i w proceduralnej ochronie praw i wolności, ale i w takim pojmowaniu tychże praw, gdzie traktuje się je jako sztukę tego co dobre i słuszne. Konstytucja tworzy pewną całość. Niedopuszczalne jest takie przemieszanie celów, środków i wartości konstytucyjnych, gdzie każda z nich żyje własnym życiem, albo wyrasta bez należytego aksjologicznego uzasadnienia ponad inne. Władarz dobra wspólnego, o ile jest to uprawnione koniecznością zabezpieczenia bardzo ważnych wartości, takich chociażby o jakich mowa w art. 5 Konstytucji – a tak jest w niniejszym przypadku – może żądać ofiar z zasad konstytucyjnie chronionych na rzecz innych wartości konstytucyjnych. Dobro wspólne zabezpieczane jest przede wszystkim przez odpowiednie organy państwa, w tym też organy uprawnione do stanowienia prawa. Organy te – w określonych sytuacjach – jeżeli tego wymaga ochrona dobra wspólnego, nie tylko mogą, ale i mają obowiązek wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z wolności, jeżeli jest to konieczne dla takiej ochrony<sup>27</sup>. Zdaniem Barbary Iwańskiej, „[u]jęcie środowiska w kategoriach dobra wspólnego stanowi – podobnie, jak w przypadku dóbr publicznych – uzasadnienie dla konstruowania w ramach istniejącego porządku prawnego określonych zasad korzystania z przedmiotowych dóbr oraz efektywnych instrumentów prawnych ich ochrony. O ile jednak w przypadku dóbr publicznych następuje to w odniesieniu do dóbr przeznaczonych do powszechnego użytku (powietrza, parków narodowych, wód publicznych, lasów Skarbu Państwa) i z uwagi na to ich przeznaczenie, o tyle w przypadku dóbr wspólnych w odniesieniu do środowiska i jego elementów – niezależnie od podmiotu własności (własność prywatna, publiczna) oraz niezależnie od ich przeznaczenia (do użytku powszechnego, indywidualnego), lecz z uwagi na obiektywną wartość tego dobra<sup>28</sup>”.

Środowisko jako dobro wspólne jest pojęciem węższym od pojęcia środowiska zdefiniowanego w ustawie p.o.ś. Nie można stawiać znaku równości między pojęciem środowiska a pojęciem środowiska jako dobra wspólnego. Każdorazowe powoływanie się na dobro wspólne w odniesieniu do środowiska wymaga wykazania, że mamy do czynienia ze środowiskiem chronionym w interesie publicznym.

---

27 OTK 2001, nr 7, poz. 212, s. 1053.

28 B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, LEX nr 164971.

Nie wszystkie elementy środowiska, które wymienia definicja ustawowa umieszczone w art. 3 pkt. 38 p.o.ś. stanowią składniki środowiska jako dobra wspólnego.

## Podmiot odpowiedzialny i przesłanki roszczenia

Podmiotem ponoszącym odpowiedzialność cywilną na podstawie art. 323 p.o.ś. może być każdy, kto powoduje szkodliwe oddziaływanie na środowisko. Z bezprawnością oddziaływania na środowisko możemy mieć do czynienia w sytuacji, gdy działalność, która spowodowała szkodę lub zagrożenie nią, prowadzona była bez wymaganej decyzji lub z przekroczeniem jej warunków jej wydania (działalność nielegalna). Możemy powiedzieć, że szkoda należy w pewnym sensie do międzygałęziowych oraz interdyscyplinarnych instytucji prawnych, stanowiących podstawę odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska<sup>29</sup>. Zdaniem Magdaleny Bar, art. 323 p.o.ś. przewiduje odpowiedzialność na zasadzie ryzyka, w której nie jest wymagane udowodnienie winy sprawcy szkody<sup>30</sup>. Według Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej, podstawa odpowiedzialności przedsiębiorcy w pełni odpowiada postulatowi zaostrzenia odpowiedzialności za naruszenie środowiska. Autorka ta uważa, że jest to odpowiedzialność całkowicie obiektywna, oderwana od winy, a oparta na ryzyku<sup>31</sup>. Jest to bardzo surowy zakres odpowiedzialności. Można ją porównać do odpowiedzialności cywilnej za sam skutek<sup>32</sup>.

Bezpośrednie zagrożenie szkody, o którym mowa w art. 323 ust. 1 p.o.ś., związane z wysokim prawdopodobieństwem szkody, powinno być podstawą nałożenia przez sąd środków zapobiegawczych. Może się to sprowadzać do wyboru takich środków zapobiegawczych i działań, które zapewnią wysoki poziom ochrony środowiska jako całości. Aby ocenić stosunek prawdopodobieństwa wstąpienia szkody do efektu zastosowanych środków zapobiegawczych, sąd powinien uwzględnić przede wszystkim skuteczności nakładanych na sprawcę środków zapobiegawczych. Według Bartosza Rakoczego, „[d]o zrozumienia istoty art. 323 trzeba odwołać się do zasady prewencji i przezorności, a także do prewencyjnej funkcji prawa w ochronie

<sup>29</sup> Por. np. postulaty A. Szpunara na temat potrzeby zharmonizowania podstawowych pojęć prawa cywilnego i prawa karnego w ramach jednolitego systemu prawa: A. Szpunar, *Czyny niedozwolone w kodeksie cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” 1970, t. 15, s. 37; tenże, *Rozważania nad odszkodowaniem i karą*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 6, s. 27.

<sup>30</sup> M. Bar, w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 859.

<sup>31</sup> B. Lewaszkiwicz-Petrykowska, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.)*, Warszawa 1967, s. 102.

<sup>32</sup> Tamże, s. 76.

środowiska. Podstawowym zadaniem współczesnego prawa ochrony środowiska jest zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko<sup>33</sup>.

Zagadnienie dotyczące wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia szkody wiąże się z problematyką dopuszczalności granic ryzyka wystąpienia szkodliwego oddziaływania na środowisko<sup>34</sup>. Andrzej Gaberle uzależnia generalnie dopuszczalność ryzyka od następujących warunków: 1) celem działania powinno być osiągnięcie korzyści dodatnio ocenianej ze społecznego punktu widzenia; 2) między ewentualną korzyścią a szkodą powinna być utrzymana współmierność; 3) ryzykowne działanie powinno być podejmowane świadomie oraz 4) ryzykowne działanie powinno być wykonane z należytą starannością<sup>35</sup>. Warto też podkreślić, że w konstrukcji prawnej odpowiedzialności cywilnej uregulowanej w art. 323 p.o.ś., mamy do czynienia z odpowiedzialnością prewencyjną. W tym przypadku sama możliwość zastosowania instrumentu odpowiedzialności cywilnej przewidzianego w art. 323 p.o.ś. powinna oddziaływać zapobiegawczo na sprawcę stwarzającego ryzyko szkodliwego oddziaływania. Szkodliwe oddziaływanie można uznać za wysoce prawdopodobne, jeżeli jest typowym skutkiem (efektem) prowadzonego działania, biorąc pod uwagę wszystkie cechy tegoż działania i poszczególne elementy związku przyczynowego, które prowadzą do powstania danego skutku<sup>36</sup>. Słowo „oddziaływanie” oznacza wywoływanie zmiany lub utrzymywanie stanu rzeczy, czyli niedopuszczenie do zmiany. Uwzględniając pozycję oddziaływania w łańcuchu zdarzeń w odniesieniu do danego skutku, można rozróżnić oddziaływanie pośrednie i bezpośrednie. „Oddziaływanie” jest szerszym znaczeniowo terminem od pojęcia „działanie”, które można traktować jako pewien rodzaj wpływu na coś lub kogoś. Termin „działanie” dotyczy człowieka, natomiast na człowieka i środowisko może oddziaływać jakaś rzecz albo kompleks rzeczy, który uczestniczy w stanie rzeczy<sup>37</sup>.

Przez oddziaływanie na *środowisko* rozumie się również oddziaływanie na zdrowie ludzi (art. 3 pkt 11 p.o.ś.). Zasady ogólne prawa ochrony środowiska, takie jak zasada prewencji (art. 6 ust. 1 p.o.ś.), zasada przezorności (art. 6 ust. 2 p.o.ś.) czy zasada „zanieczyszczający płaci” (art. 7 p.o.ś.) powinny stanowić ogólne kryteria

33 B. Rakoczy, w: Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 592.

34 Zob. T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2010, s. 14 i n.

35 Por. A. Gaberle, *Dopuszczalne ryzyko jako okoliczność wyłączająca bezprawność czynu*, „Nowe Prawo” 1965, nr 12, s. 1404.

36 Zob. wyrok SN, Izba Cywilna z 1 lutego 2006 r., V CSK 86/2005, Lex Polonica nr 398919.

37 T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1978, s. 143.

oceny bezprawnego oddziaływanie na *środowisko*, bezpośrednio zagraża szkodą lub wyrządzenia szkody (art. 323 ust. 1 p.o.ś.).

Kryteria oceny w sytuacji ryzyka wystąpienia szkodliwego oddziaływania powinny uwzględniać także prawdopodobieństwo jego powstania. Według Stefana Amsterdamskiego, obiektywna interpretacja pojęcia prawdopodobieństwa wymaga traktowania go jako pewnego pojęcia fizycznego, jako kategorii ontologicznej<sup>38</sup>. Zdaniem tego autora, aby sformułować rzeczywiście obiektywną podstawę pojęcia prawdopodobieństwa, nie wystarczy powiedzieć tylko tyle, że wypowiedzi probabilistyczne dotyczą relacji zachodzących między klasami zdarzeń fizycznych.

Prawne znaczenie szkody jest w sposób naturalny związane z obowiązkiem jej naprawienia. Przyjęcie takiego założenia wyjściowego oznacza wyeliminowanie z naszego przedmiotu zainteresowań szkód pozbawionych znaczenia normatywnego<sup>39</sup>. Według Małgorzaty Pyziak-Szafnickiej, „tendencja do obiektywizacji odpowiedzialności za szkodę spowodowaną naruszeniem środowiska jest dość wyraźna”<sup>40</sup>. Autorka ta twierdzi, że „szkoda ekologiczna – na gruncie prawa cywilnego – nie jest więc synonimem rodzaju uszczerbku, lecz zbiorczym określeniem dla wszystkich uszczerbków na osobie i mieniu, które powstają niejako rykoszetem, w wyniku naruszenia środowiska”<sup>41</sup>. Jej zdaniem, sformułowanie „szkoda ekologiczna” charakteryzuje nie skutek, lecz przyczynę. Uważa, że pojęcia „szkoda ekologiczna” nie będzie można przełożyć na język cywilistyczny tak długo, jak długo w nauce nie zostanie skonstruowane i zaakceptowane indywidualne prawo podmiotowe do korzystania z wartości środowiska. Stanowisko w sprawie szkody w środowisku w kontekście uprawnień wynikających z samoistnego prawa podmiotowego do środowiska zajmuje Jan Skoczylas, który twierdzi, że „błędem jednakże byłoby sądzić, iż brakuje tylko idealnej koncepcji, aby wszystkie istotne problemy ochrony środowiska rozwiązać przez wprowadzenie jednolitego prawa podmiotowego do nienaruszonego środowiska”<sup>42</sup>. Jego zdaniem, problem nie leży w tym, czy takie prawo wprowadzimy, lecz w tym, jakie zapewnimy mu środki ochrony<sup>43</sup>. Za-

38 S. Amsterdamski, *O prawdopodobieństwie jako relacyjnej charakterystyce sądów*, w: S. Amsterdamski, Z. Augustyniak, W. Mejsbaum, *Prawo konieczność prawdopodobieństwo*, Warszawa 1964, s. 91.

39 Zob. uwagi dotyczące przykładów szkód pozaprawnych: T. Dybowski, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, w: *System prawa cywilnego*, red. Z. Radwański, t. 3, cz. 1, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 214.

40 M. Pyziak-Szafnicka, *Odpowiedzialność cywilna prowadzącego przedsiębiorstwo za szkodę ekologiczną*, w: *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 241.

41 Tamże, s. 248.

42 J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 19.

43 Tamże.

groźenie szkodą na gruncie art. 323 p.o.ś. musi być bezpośrednie. Roszczenia z art. 323 można zatem dochodzić wyłącznie w przypadkach, gdy zagrożenie szkodą ma bezpośredni charakter. Powstaje zatem konieczność ustalenia związku przyczynowego między zachowaniem określonego podmiotu a stanem zagrożenia szkodą, przy czym prawdopodobieństwo jej wystąpienia powinno być nadzwyczaj duże<sup>44</sup>. Ryszard Mikosz uważa, że „[m]ożna zatem wyobrazić sobie co najmniej dwojakiego rodzaju sytuację. Najpierw więc wyraźnie wyodrębnia się przypadek, w którym oznaczone zachowanie się innej osoby (zaistniałe w przyszłości bądź mające miejsce w chwili wystąpienia z roszczeniem) grozi wyrządzeniem szkody, będącej potencjalnym następstwem grożącego zarazem naruszenia prawa podmiotowego. Do pomyślenia jest jednak również taki stan rzeczy, kiedy szkoda grozi wskutek już dokonanego naruszenia prawa podmiotowego. Może to mieć miejsce wtedy, gdy samo naruszenie nie wywołało co prawda negatywnych reperkusji w majątku uprawnionego, skutek taki grozi natomiast w przyszłości<sup>45</sup>”.

## Kategorie żądań podmiotu uprawnionego

W powództwie wytoczonym na podstawie art. 323 p.o.ś podmiot uprawniony przedstawia żądania. *Żądanie powinno* zawierać treść twierdzenia prawnego, na które powołuje się powód oraz wnioski o udzielenie temu twierdzeniu ochrony prawnej<sup>46</sup>. Treść *żądania* zależy od sytuacji materialnoprawnej, która spowodowała potrzebę wszczęcia postępowania<sup>47</sup>. Żądania wynikające z art. 323 p.o.ś. mogą obejmować: przywrócenie stanu zgodnego z *prawem* i podjęcie środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może obejmować żądanie zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Żądanie przywrócenia stanu zgodnego z *prawem* na podstawie art. 323 ust. 1 jest podobne do konstrukcji roszczenia negatoryjnego, które zmierza do zakazania podmiotowi naruszającemu określonego zachowania w przyszłości, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że naruszenia te mogą się powtarzać. Zgodnie z art. 222 § 2 k.c., przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rze-

---

44 A. Agopszowicz, *Obowiązek zapobieżenia szkodzie*, Ossolineum 1978, s. 21–26.

45 R. Mikosz, *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Katowice 1991, s. 88.

46 M. Waligórski, *Kumulacja roszczeń w procesie cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 1937, nr 18–20, s. 556.

47 W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część szczegółowa*, Warszawa 1959, s. 10.

czą, przysługuje właścicielowi *roszczenie* o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń (*roszczenie negatoryjne*).

W p.o.ś. żądanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcie środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem, będzie zasadne, jeżeli okoliczności sprawy świadczą o tym, że należy się liczyć z powtarzającymi się naruszeniami. Wojciech Katner uważa, że bliższego zbadania wymaga kwestia, na ile może okazać się skuteczna pomoc prawa cywilnego dla ochrony środowiska i jakimi środkami znanymi prawu cywilnemu ją realizować. Zdaniem tego autora pojawia się wiele wątpliwości, a mianowicie: czy instytucje cywilnoprawne, pomyślane zasadniczo dla ochrony praw podmiotowych jednostki, są w stanie zaspokoić roszczenia służące w rezultacie ogółowi społeczeństwa; czy można w ogólnie mówić tutaj o roszczeniach w rozumieniu prawa cywilnego, a jeżeli tak, to o jakich i komu przysługujących; czy nie powinno się pomyśleć o nowych konstrukcjach prawnych, właściwych dla ochrony środowiska w prawie cywilnym<sup>48</sup>. Rozwiązaniem wątpliwości sygnalizowanych w 1982 roku przez cytowanego wyżej autora może być obecna konstrukcja odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska uregulowana w p.o.ś. Można mieć jednak wątpliwości, czy jest to rozwiązanie skuteczne, na miarę aktualnych możliwości i potrzeb. Roszczenie ochronne na podstawie art. 323 ust. 1 będzie przysługiwało uprawnionemu podmiotowi zarówno wtedy, gdy szkoda już powstała, jak również w przypadku zagrożenia szkodą. Żądanie może obejmować zatem zastosowanie przez sąd środków kompensacyjnych albo prewencyjnych.

## Podsumowanie

Analiza podstawowych cech roszczenia ochronnego z tytułu szkodliwego oddziaływania na środowisko daje podstawę do wyciągnięcia wniosku, że badanie to obejmuje bardzo szeroki wachlarz problemów odpowiedzialności cywilnej w ochronie środowiska, mających znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Mimo istniejących różnic w traktowaniu wielu zagadnień związanych z odpowiedzialnością prawną w ochronie środowiska i braku jednolitego aparatu pojęciowego, charakterystyczną cechą badań wszystkich rodzajów odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska jest wysunięcie pewnych problemów natury ogólnej. Oczywiście w każdym z rodzajów odpowiedzialności prawnej inaczej formułowane są założe-

---

48 W.J. Katner, *Ochrona własności nieruchomości...*, s. 178.

nia teoretyczne oraz w inny sposób rozwija się orzecznictwo. Wielka rola w opracowaniu teorii odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska przypada nauce. W niniejszym opracowaniu przedstawiono pewien wycinek badań nad odpowiedzialnością cywilną w ochronie środowiska, obserwując jej rosnącą rolę i znaczenie spraw z nią związanych. Zadaniem nauki jest udzielanie pomocy w rozwiązywaniu stale wyłaniających się problemów związanych ze stosowaniem prawa. Doskonalenie instrumentów prawnych odpowiedzialności cywilnej jest koniecznym warunkiem zapewnienia środowisku skutecznej ochrony.

### **Protective claim for negative impact on environment – Art. 323 of the Act on Environmental Protection**

#### Summary

The basis of the protective claim, which can be made by any citizen before courts of law in public interest and concerns the damage which resulted from the negative impact on the environment, is specified in Art. 323 Section 1 of the Act of 27th April 2001 on Environmental Protection. By the means of such claim, one has the right to request a particular person to behave specifically so that the environment would not be impaired by them no more. The claim in question is of relative nature, which means that it is always made against a specified individual. This claim exists even when it is not exigible, i.e. when it is yet not possible to exact proper behaviour from the person or institution which unlawfully impacts the environment.

*Translated by Piotr Korzeniowski*



# Aspekty prawne braku jednoznaczności wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w kontekście istnienia współpracy między administracją publiczną i przedsiębiorcami, dotyczącej gospodarowania wodami – przegląd stanowisk judykatury

## Uwagi wstępne

**S**kuteczna ochrona środowiska jako dobra prawnego nie jest możliwa bez współdziałania przedsiębiorców i administracji publicznej. Dotyczy to wszelkich elementów środowiska, w tym wód. Posługiwanie się przez administrację publiczną instrumentami prawnymi wykorzystującymi władztwo administracyjne, nie tylko nie wyklucza, ale wręcz powinno uwzględniać wskazywaną wyżej współpracę. Jest to wynikiem tego, że stosownie tych rozwiązań prawnych, w oderwaniu od ich akceptacji przez podmioty administrowane, nie tylko prowadzi do sytuacji spornych, ale powoduje także mniejszą efektywność ich funkcjonowania w praktyce. Uwzględniając tę okoliczność, należy wskazać na kilka kwestii, których analiza powinna pozwolić na wskazanie barier we współdziałaniu administracji publicznej i przedsiębiorców na rzecz gospodarowania wodami jako elementem środowiska.

## Skutki prawne braku jednoznaczności wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego

Jednym z zagadnień kluczowych z punktu widzenia realizowania wskazywanej wyżej współpracy między organami administracji a przedsiębiorcami jest zagadnienie jednoznaczności wniosku, w oparciu o który podmiot ubiega się o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Przepisy ustawy Prawo wodne<sup>1</sup>, a konkretnie norma art. 131 ust. 1 tego aktu normatywnego, jednoznacznie wskazują, iż pozwolenie wodnoprawne wydaje się wyłącznie na wniosek. Postępowanie administracyjne w tym przedmiocie powinno zatem rozpoczynać stosowne pismo strony, zawierające wniosek o określonym przedmiocie, tj. o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego, np. na odprowadzanie wód opadowych z konkretnych działek. Do wniosku powinna zostać dołączona niezbędna dokumentacja (w tym operat wodnoprawny). Rozważając to zagadnienie, należy mieć na uwadze sytuacje, gdy treść wniosku nie pozwala na jednoznaczne odczytanie intencji wnioskodawcy co do treści wniosku. Kwestią wymagającą analizy jest, czy w takich przypadkach organ prowadzący postępowanie może sugerować prowadzenie postępowania w przedmiocie, który nie wynika w sposób jednoznaczny z treści wniosku.

Poniżej dokonano przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych pozwalającego na wskazanie stanowisk judykatury odnośnie do tego zagadnienia. Podnoszone jest przez judykaturę, że zgodnie z treścią art. 61 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> to podmiot postępowania administracyjnego określa żądanie wszczęcia tego postępowania. Zatem w przypadku zaistnienia wątpliwości sprecyzowanie żądania należy do strony, a nie do organu administracji. Zatem zasadniczym obowiązkiem organu administracji publicznej jest właściwe, precyzyjne ustalenie treści wniosku (podania) strony, która zwraca się do tego organu o wydanie decyzji<sup>3</sup>.

Uznając zasadność tego stanowiska, należy wskazać, że w sytuacji gdy organ administracji ma wątpliwości co do treści składanego wniosku, powinien wykorzystać rozwiązanie zawarte w treści art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z normą tego artykułu, w przypadkach gdy podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie,

1 Ustawa Prawo wodne z 18 lipca 2001 r, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121.

2 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 (dalej: k.p.a.).

3 Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2010 r. w sprawie IIISA/Łd 452/10 opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach na stronie [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl); por. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 marca 2012r., II SA/Gd 948/11, LEX nr 1138402.

nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Do wskazywanych innych wymagań ustalonych w przepisach prawa należy zaliczyć usunięcie braków podania polegających na sprecyzowaniu istoty i zakresu żądań.

Nie należy jednak bezspornie przyjmować, że takie wezwanie zawsze przynosi oczekiwany efekt, tj. sprecyzowanie przedmiotu wniosku, które nie rodzi wątpliwości co do istoty zgłaszanych żądań. Strony nierzadko w sposób świadomy tak określają istotę żądania, aby uzyskać oczekiwane przez nie rozstrzygnięcie. I świadomie czynią to w sposób budzący wątpliwości do ich rzeczywistej intencji.

Mają też miejsce przypadki, gdy w trakcie postępowania wnioskodawca w kolejnym swym piśmie wnosi o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w innym przedmiocie. Taka sytuacja była przedmiotem rozstrzygnięcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (powoływane już orzeczenie z dnia 7 marca 2012 r. IISA/Gd 948/11, LEX nr 1138402). Na gruncie tego stanu faktycznego najpierw postępowanie administracyjne zostało zainicjowane wnioskiem z dnia 23 kwietnia 2007 roku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie i korzystanie z urządzenia wodnego – pomostu. Następnie zaś w trakcie toczącego się postępowania ten sam wnioskodawca, kolejnym pismem z dnia 10 marca 2011 roku wniósł o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na legalizację wykonania pomostu drewnianego. Powoływany stan faktyczny powodował konieczność konkretnego ustalenia, o co wnioskowała strona. Było to następstwem tego, że w ustawie z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne w sposób odrębny uregulowano kwestie wydania pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych i kwestię legalizacji urządzeń wodnych. Podany stan faktyczny i wydane w oparciu o nie rozstrzygnięcie ma znaczenie przede wszystkim z tego powodu, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zasadnie wskazał w nim, że odmiennie materialnoprawne podstawy rozstrzygnięć spraw administracyjnych wywołują ten skutek, że przedmiotowe kwestie rozstrzygane są w ramach odrębnych postępowań administracyjnych, bo są to odrębne sprawy administracyjne. Taki stan faktyczny i prawny powoduje, że po stronie organów administracji istnieje obowiązek precyzyjnego ustalenia treści żądania wnioskodawcy, tj. czy domaga się on wydania decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na budowę pomostu, czy też legalizacji wybudowanego już pomostu. Ustalenie tej kwestii, jak słusznie zauważa dalej WSA w Gdańsku, ma podstawowe znaczenie dla dokonania prawidłowego rozstrzygnięcia. Pozwoli to bowiem na określenie granic postępowania administracyjnego, które z uwagi na odmienny cel, jak również charakter obu instytucji, wymaga odmiennych ustaleń po stronie organów. Z uwagi na nie dokonanie precyzyjnego ustalenia przedmiotu postępowania administracyjnego zaprzepaści wydanie prawidłowego strzygnięcia

w sprawie. To zaś powoduje konieczność przeprowadzenia przez organ I instancji postępowania wyjaśniającego. Jego brak będzie traktowany jako wada postępowania. W konsekwencji wydanie przez organ I instancji decyzji bez ustalenia żądania wnioskodawcy, co miało kluczowe znaczenie dla wydanego rozstrzygnięcia, będzie skutkowało koniecznością uchylecia decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia<sup>4</sup>. Analogiczna sytuacja będzie też miała miejsce np. w przypadku, gdy wnioskodawca domaga się pozwolenia na podstawie art. 122 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego, zaś organ przyjmuje, że będzie rozstrzygał o pozwoleniu na wspólne korzystanie z wód. W świetle wyżej poczynionych wywodów jest to nieuprawnione. Podstawą prawną do wydania wspólnego pozwolenia na wspólne korzystanie z wód jest przepis art. 130 Prawa wodnego, nie zaś norma art. 122 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego. Jednocześnie należy wskazać, że przyjęcie takiego kierunku działania przez organ administracji prowadzi do rozszerzenia kręgu stron postępowania. Cała sprawa komplikuje się dodatkowo wówczas, kiedy wnioskodawca występuje o kolejne pozwolenie wodnoprawne, gdy w jego ocenie stan faktyczny jest analogiczny do tego występującego poprzednio, zaś kierunek działania organu powoduje, że postępowanie się wydłuża, a samo uzyskanie pozwolenia coraz bardziej odsuwa się w czasie. Takie stanowisko organu administracji nierazkado stanowi zaskoczenie dla strony i nie jest wykluczone, że stawia wnioskodawcę w trudnym położeniu. Jest wręcz regułą, gdy wnioskodawca jest przedsiębiorcą, a brak wymaganego przez przepisy prawa pozwolenia wodnoprawnego w sposób bezpośredni ma przełożenie na prowadzoną przez niego działalność, w tym wyniki finansowe. Zazwyczaj z powodu wskazywanego wyżej kierunku działania organu administracji, wnioskodawca nie może od dłuższego czasu uzyskać pozwolenia, które w oparciu o złożoną dokumentację, w tym operat wodnoprawny (analogiczny do poprzednio uwzględnionego), powinno być w zasadzie jedynie formalnością. Nie powinno tu mieć bowiem miejsca badanie nowych okoliczności, lecz takich samych, znanych organowi administracji z poprzedniego postępowania, o ile nie zaszły żadne inne nowe okoliczności, które nie istniały przy wydawaniu poprzedniego pozwolenia wodno-prawnego. Także w wyroku z dnia 12 czerwca 2015 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że jeżeli w sprawie stan faktyczny nie został ustalony w sposób niebudzący wątpliwości i precyzyjny, wymaga to uzupełnienia w toku postępowania. Organ administracji ograniczony jest zawartym we wniosku żądaniem. Przedmiot rozstrzygnięcia jest zdeterminowany zakresem złożonego

---

4 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 marca 2012 r., II SA/Gd 948/11, LEX nr 1138402.

wniosku wodnoprawnego. Z uwagi na to istnienie wszelkich niezgodności między wnioskiem a decyzją przesądza o uznaniu rozstrzygnięcia jako wadliwego<sup>5</sup>.

W tym miejscu może – i powinno – nasuwać się pytanie, co organ powinien w takiej sytuacji zrobić. Sytuacja wydaje się być teoretycznie prostsza, gdy dla sprawy wymagającej załatwienia ustawodawca nie przewidział uproszczonego postępowania administracyjnego i organowi przysługuje pełny katalog środków postępowania administracyjnego. Problem jest znacznie bardziej skomplikowany, gdy mamy do czynienia z wydawaniem zaświadczeń. W tych sytuacjach spór w poglądach nauki prawa i judykatury pojawia się już na etapie czynności, które mogą być przedsięwzięte przez organ administracji przed wydaniem stosownego wniosku<sup>6</sup>. Przyjmując, że wnioski o pozwolenia wodnoprawne wydawane w oparciu o treść art. 122 ustawy Prawo wodne, wiążą właściwe organy administracji publicznej co do zakresu żądania (art. 131 ust. 1), należy jeszcze podkreślić, iż organ nie może ani samodzielnie modyfikować wniosku, ani domniemywać zakresu żądania innego niż został wskazany we wniosku. Jednocześnie, jak zasadnie zauważa WSA w Warszawie, w sprawie należy precyzyjnie określić także samo pismo, które jest wnioskiem wszczynającym sprawę, a następnie, jaka jest jego treść<sup>7</sup>.

Jednocześnie judykatura określa w swych poglądach dalsze wskazówki co do postępowania w przypadku braku jednoznaczności wniosku. I tak WSA w Bydgoszczy zauważa, iż „w sytuacji gdy wniosek jest niejednoznaczny lub budzi wątpliwości co do rzeczywistej treści żądania, a także gdy dołączone do niego dokumenty, na podstawie obowiązujących norm prawnomaterialnych, nie są wystarczające do pozytywnego rozstrzygnięcia o żądaniu strony, organ administracji publicznej nie może samowolnie modyfikować treści wniosku, lecz obowiązany jest do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego”<sup>8</sup>. Co więcej, sądy administracyjne pozostają w jednoznacznym przekonaniu, że nieuprawnionym jest żądanie modyfikacji wniosku. W tym przedmiocie wypowiedział się WSA w Warszawie wskazując, że wyraźnie – skoro, powołując się na treść art. 64 § 2 k.p.a., organ zażądał w istocie nie usunięcia braków formalnych podania, ale modyfikacji przez stronę stanowiska co do merytorycznej zawartości wniosku – należy uznać, że taki zakres żądania skie-

5 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., IV SA/Wa 514/15, LEX nr 1819651.

6 Por. szerzej w tym zakresie: E.K. Czech, M. Kropiewnicka, *Zaświadczenia jako instrument prawny wykorzystywany do ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym*, w: *Sprawiedliwość ekologiczna w gospodarce, energetyce i administracji*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.

7 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2015 r., IV SA/Wa 514/15, LEX nr 1819651.

8 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2016 r., II SAB/Bd 28/16.

rowany przez organ do strony przekraczał zakres jego kompetencji wynikających z art. 64 § 2 k.p.a. Jednocześnie zauważył, że okoliczność, iż strona konsekwentnie wskazywała, iż domaga się rozstrzygnięcia o niezaleganiu z opłatą abonamentową, i nie chciała zmienić swojego żądania, nie mogła być traktowana jako brak formalny wniosku skutkujący pozostawieniem podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.<sup>9</sup>. W sposób analogiczny wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny zauważając, iż nie leży w gestii organu, lecz strony, formułowanie zamierzeń, jakie chce podjąć w postępowaniu czy wywołać składanym wnioskiem. W tych sytuacjach, gdy ma miejsce brak jednoznaczności pisma, istotnym jest ocena intencji strony, gdyż to ona jest dysponentem przysługujących jej uprawnień do inicjowania postępowania. W takich przypadkach, a więc niejasności co do rzeczywistych intencji szeroko rozumianego pisma podmiotu składanego organowi administracji publicznej, powinnością organu jest doprecyzowanie lub wyjaśnienie powstałych wątpliwości poprzez wezwanie strony do sprecyzowania jej żądań. Jednocześnie – co NSA wskazuje dalej – nie należy przyjmować, że organ jest władny do samodzielnego ustalania charakteru wnoszonego pisma. Równocześnie jest on obowiązany do czuwania nad stronami, aby te z powodu niezajomości prawa lub nieporadności procesowej nie poniosły szkody lub negatywnych skutków swoich działań lub zaniechań. Zasadnie przy tym NSA podkreśla, że zasady te wynikają wprost z treści art. 9 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego<sup>10</sup>. Przegląd stanowisk judykatury, formułowanych na bazie obowiązujących przepisów prawa, nie pozostawia wątpliwości co do skutku braku precyzyjnego określenia żądania przez wnioskodawcę w pozwoleniu wodnoprawnym. Po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia braków w trybie 64 § 2 k.p.a., będzie nim pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Jednocześnie w wypadku wydania decyzji niespójnej z treścią żądania wniosku, decyzja ta zostanie usunięta z obrotu prawnego.

---

<sup>9</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie, VI SAB/Wa 27/16.

<sup>10</sup> Zob. wyrok NSA, II GSK 905/15.

## Bezczynność organu administracji i przewlekłość postępowania administracyjnego w kontekście dążenia przez organ do ustalenia treści wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego

Wątpliwości pozostawia moment, w którym organ administracji powinien podjąć czynność, która nie doprowadzi do konieczności usunięcia jego decyzji z obrotu prawnego, tj. pozostawienia wniosku bez rozpoznania z uwagi na brak usunięcia braków wniosku. Nie należy z góry wykluczać takich sytuacji, gdy strona formalnie usunie braki wniosku ale uczyni to w taki sposób, że nadal będą istniały wątpliwości co do treści żądania. Należy poddać pod rozagę, w którym momencie postępowania wyjaśniającego organ powinien podjąć negatywną z punktu widzenia wnioskodawcy czynność pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Nie należy tracić przecież z pola widzenia możliwości zarzucenia przez stronę beczynności organu czy przewlekłości postępowania. Orzecznictwo sądów administracyjnych charakteryzuje znacznie rozbieżność w przedmiocie istnienia beczynności organu czy przewlekłości postępowania, a niekiedy mamy wręcz do czynienia z wyrażaniem odmiennych stanowisk na gruncie analogicznych stanów faktycznych. Taki stan orzeczniczy powoduje, iż należy uznać, że ryzyko zaistnienia przewlekłości, a nawet beczynności, spoczywa na organie I stopnia. Istnieją w praktyce przypadki, gdy organ dąży do wyjaśnienia sprawy, o czym świadczy jego bogata korespondencja ze stroną postępowania, a mimo to stwierdzana jest np. jego beczynność. Tytułem jedynie przykładu takich sytuacji należy przytoczyć kilka wątków z uzasadnienia wyroku WSA w Białymstoku z dnia 7 kwietnia 2016 roku sygn. akt II SAB/Bk 10/16. W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, iż burmistrz dopuścił się beczynności, ponieważ prowadził zdaniem Sądu szerokie postępowanie wyjaśniające, które w rozstrzyganej sprawie w ocenie Sądu nie miało uzasadnienia, a tym samym postanowienie burmistrza nastąpiło po upływie terminu przewidzianego w art. 217 §3 k.p.a. Takie brzmienie tego stanowiska i dalsza część uzasadnienia nasywa kilka refleksji. Przede wszystkim należy podnieść, iż w uzasadnieniu do wyroku Sąd nie odniósł się do samej istotny beczynności, jak również stwierdził *de facto*, iż ocena charakteru beczynności pozostawiona została uznaniu sądu orzekającego, gdyż ustawa nie określa kryteriów, jakie przesądzają o tym, czy beczynność rażąco narusza prawo, czy nie. Wątpliwości budzi, czy rzeczywiście Sąd powinien orzekać o beczynności organu w oderwaniu od wnikliwej analizy jej istoty, dokonanej w oparciu o poglądy judykatury i nauki prawa. Należy przecież zauważyć, jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 19 lutego 1999 roku (IV SAB 153/98), iż

z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnej czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Z analizy stanu faktycznego będącego przedmiotem orzekania WSA w Białymstoku wynika, że organ administracji publicznej podjął szereg czynności zmierzających w kierunku rozstrzygnięcia sprawy. Jednocześnie, jak podnoszone jest w nauce prawa, orzekający sąd administracyjny powinien uwzględnić całość okoliczności indywidualnych sprawy<sup>11</sup>. Zatem przy dokonywaniu oceny, czy doszło do beczynności, nie należy przykładowo abstrahować od potrzeby organu wyjaśnienia sprawy w taki sposób, aby realizować interes strony i dążyć do ustalenia prawdy obiektywnej, które to bezspornie pozwolą na zrealizowanie podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Równocześnie w celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, jak słusznie zauważył WSA w Gdańsku<sup>12</sup>, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz także warunkowane okolicznościami materialno-prawnymi sprawy i czynności, jakie powinien podjąć organ, dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Zatem w przypadku uznania danego zaniechania za rażące Sąd powinien był rozważyć, czy organ w ogóle starał się rozpoznać i zakończyć sprawę oraz czy podejmował czynności mające na celu jej rozstrzygnięcie. Nie należy z góry wyłączać takich sytuacji, gdy organ nie miał zamiaru przedłużać celowo postępowania bądź go ostatecznie nie rozstrzygać w sposób dla podmiotu administrowanego niekorzystny. Uwagi wymaga też kwestia nakładania samej grzywny w przypadku beczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W powoływanym wyroku WSA w Białymstoku, Sąd uzasadnił nałożenie grzywny między innymi tym, że w tej wysokości spełni ona swą rolę represyjną (ukaranie za niczym nieusprawiedliwioną beczynność), ale i prewencyjną, mającą na celu uniknięcie w przyszłości postępowania organu prowadzącego do beczynności w załatwieniu sprawy. Koniecznym jest jednak podkreślenie, że w świetle poglądów judykatury wysokość grzywny winna mieć przede wszystkim charakter ostrzegawczy. Powinna ona skłonić do zmiany nastawienia i postępowania aparatu administracyjnego organu względem problemów i pytań przedkładanych organowi. Jednocześnie NSA wyraził pogląd, że organ administracji powinien swoją postawą, działaniem i zrozumieniem problemu wzbudzać zaufanie jednostki do wła-

---

11 Zob. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Art. 149, w: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 616.

12 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 sierpnia 2011 r., II SAB/Gd 30/11.

dzy publicznej<sup>13</sup>, a nie przyjmować postawy formalistyczno-biurokratyczne. I OSK 2430/14<sup>14</sup>. Uwzględniając powyżej powołane stanowiska należy poddać w wątpliwość, czy jeżeli organ dąży do realizacji interesu podmiotu administrowanego i kieruje się intencją pozytywnego dla niego rozstrzygnięcia sprawy, zatem przyjmuje *de facto* odmienną od formalistyczno-biurokratycznej postawę, grzywna rzeczywiście powinna być orzeczona. Nie można przecież z góry wykluczyć sytuacji, że wydanie postanowienia o określonej treści, bez przeprowadzenia w koniecznym, w ocenie organu, zakresie postępowania wyjaśniającego, może skutkować zablokowaniem podmiotowi administrowanemu drogi do prowadzenia przez niego działalności.

### Uwagi końcowe

Nie można tracić z pola widzenia bezspornego faktu, że organy administracji publicznej realizują zadania na nie nałożone. Zatem istotne w działaniach organów administracji publicznej jest właśnie realizowanie określonych w normach prawa zadań. Ich realizacja nie może stać w sprzeczności z zasadą legalizmu. Konieczne jest zatem wyważenie stosowania czy też wykonywania norm prawnych określających sytuację prawną administracji publicznej. Dalsze przyjmowanie konieczności wykonywania przez administrację publiczną jej zadań – przede wszystkim w oparciu o metodę władczą – wpływa i będzie wpływać na rzeczywistą realizację celów stawianych przed tymi organami. Poza potrzebą wykorzystywania metody poza władczej w działaniach administracji publicznej, które nie może już budzić wątpliwości, zasadna jest w mojej ocenie refleksja w zakresie takiego prowadzenia postępowań administracyjnych, które z jednej strony – przy przestrzeganiu zasady legalizmu przez organy administracji publicznej – będzie tak prowadzone, aby uzyskiwać rezultat przewidziany w normach prawnych w zakresie nałożonych na te organy zadań, z drugiej zaś strony – takiego prowadzenia i kończenia spraw administracyjnych, które na skutek rzeczywistego współdziałania między podmiotami administrującymi i podmiotami administrowanymi prowadzi do wydawania orzeczeń, które cechować będzie większa trwałość w obrocie prawnym. Założenie takie jest możliwe do zrealizowania, choćby z uwagi na to, że ich ewentualna wadliwość będzie rzadziej podnoszona. Jednocześnie jednak, nie negując istnienia co do zasady dobrych intencji po stronie podmiotów administrowanych, nie należy

<sup>13</sup> Por. art. 8 k.p.a.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016.

z góry wykluczać tych przypadków, gdy podmioty te świadomie dążą do takiego formułowania np. swych żądań zawartych we wniosku o pozwolenie wodnoprawne, aby uzyskać rozstrzygnięcia korzystne dla siebie, czyniąc to jednak z naruszeniem obowiązujących norm prawnych. Sygnalizowane powyżej kwestie powinny rodzić wątpliwości co do orzekania np. wskazywanych we wcześniejszych rozważaniach grzywien wobec organów administracji, nakładanych za to, że wnikliwie prowadzą postępowania administracyjne, aby wskazywane sytuacje wyeliminować z obrotu prawnego. Należy pamiętać, że skargi na bezczynność organu czy przewlekłość postępowań są swoista „bronią” podmiotów administrowanych w relacjach z organami administracji, która nie zawsze musi być wykorzystywana przez te ostatnie zgodnie z intencją ustawodawcy. Zatem zwłaszcza w tych przypadkach, gdy przedmiot żądania nie jest jednoznacznie przez strony określony, szczególnie wnikliwie należy rozważyć, czy organ pozostaje w bezczynności czy też ma miejsce przewlekłość postępowania, czy jednak organ administracji wnikliwie prowadzi postępowanie, którego skutkiem finalnym będzie wydanie zgodnego z prawem orzeczenia i jednocześnie orzeczenia akceptowanego przez strony postępowania. Wyrażone refleksje nie dotyczą, w mojej ocenie, tylko postępowań mających i mogących mieć miejsce w zakresie gospodarowania tym elementem środowiska, którym są wody. Należy jednocześnie mieć nadzieję, że nieprzerzucanie na organ orzekający ryzyka wynikającego z rozbieżności poglądów judykatury i nauki prawa co do zachodzenia przewlekłości postępowania czy występowania bezczynności po stronie organów administracji publicznej, jak też nierezygnowanie w dążeniu przez organ administracji do ustalenia w sposób jednoznaczny treści wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, jeżeli nie teraz, to w dalszej perspektywie czasowej, doprowadzi do pogłębienia współpracy między organami administracji publicznej i przedsiębiorcami w obszarze ochrony dobra prawnego, jakim jest środowisko, w tym ochronie wód jako jego elementu.

**Legal aspects of the lack of clarity of the application for a water-law permit in the context of the existence of cooperation between public administrations and entrepreneurs in the field of water management – a review of the judicature**

Summary

Effective protection of the environment as a legal good, including every element of it, requires cooperation between entrepreneurs and the public administration. This position also finds its full reference also to water as a matter of legal protection. The use by the public administration of an authoritative method in its activities does not preclude the existence of such cooperation. This mode of operation of public administration, in principle, is related to greater acceptability of activities undertaken by the public administration. The considerations discussed in the following article will highlight selected water-law permitting issues that, in the author's opinion, may affect the effectiveness of the water protection as a legal good.



# Ochrona środowiska jako problem globalny

## Wprowadzenie

Osiągnięciem prowadzonej od lat 60. XX wieku<sup>1</sup> działalności międzynarodowej jest uznanie znaczenia wymiaru środowiskowego dla zapewnienia wzrostu potencjału na świecie i tworzenia odpowiednich warunków życia dla obecnych i przyszłych pokoleń. Jak wskazuje Maria Magdalena Kenig-Witkowska<sup>2</sup>, konieczność ochrony środowiska w skali globalnej, m.in. poprzez działania Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>3</sup>, była rezultatem rosnącej świadomości społeczności międzynarodowej. Od tego czasu wynikiem ustanowienia norm międzynarodowego prawa ochrony

1 Raport Sekretarza Generalnego ONZ Sithu U Thanta pt. *Człowiek i środowisko*, przedstawiony na forum XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego w dniu 26 maja 1969 r., zawarty w rezolucji nr 2390.

2 M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 20.

3 Konferencja Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka „Mamy tylko jedną Ziemię”, Sztokholm 5–16 czerwca 1972 r., *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, A/CONF.48/14/Rev. 1. Konferencja wskazała na konieczność powołania przy ONZ wyspecjalizowanej agencji zajmującej się zagadnieniami ochrony środowiska i wskazała ochronę środowiska jako podstawową funkcję państwa.

środowiska<sup>4</sup>, czemu wiele uwagi poświęcił Marek Górski, było podniesienie rangi ochrony środowiska do podstawowych zadań państwa<sup>5</sup>.

W czerwcu 2012 roku, w Rio de Janeiro, odbyła się Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju – Rio+20<sup>6</sup>. W *Raporcie końcowym* jako główne globalne działania środowiskowe na rzecz walki z ubóstwem oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju wskazano: efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi, efektywność energetyczną, zapewnienie powszechnego dostępu do wody, usług sanitarnych, przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej i zapewnienie rozwoju usług ekosystemowych, zrównoważone leśnictwo, wprowadzanie zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji (SCP) oraz adaptację do zmian klimatu. Jednym z rezultatów konferencji była decyzja państw członkowskich ONZ dotycząca opracowania katalogu Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*– SDGs)<sup>7</sup>, mających stanowić kontynuację Celów Milenijnych (*Millennium Development Goals*– MDGs)<sup>8</sup>. Określone w drugiej dekadzie XXI wieku cele uwzględniają aspekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy zrównoważonego rozwoju, a przede wszystkim eliminację ubóstwa, zapewnienie zrównoważonej konsumpcji i produkcji, przy zachowaniu trwałości środowiska. Cele te zostały sformułowane w dokumencie pt. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030* (*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Global Action*), który został przyjęty podczas Szczytu ONZ w Nowym Jorku, 25 września 2015 roku<sup>9</sup>. Wśród 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju trzy bezpośrednio odnoszą się do ochrony środowiska i jego elementów: przeciwdzia-

4 Jako pierwsze działania podjęte na szczeblu ONZ w tym zakresie mogą być wskazane m.in.: 1) Deklaracja Sztokholmska z 1972 r., tekst w: *Report of the United Nations...*, s. 3–5. Szeroko na ten temat: L.B. Sohn, *Stockholm Declaration on Human Environment*, „Harvard International Law Journal” 1973, vol. 14, no. 3, 422–515; 2) Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 3281/XXIX podjęta na 2315. posiedzeniu w dniu 12 grudnia 1974 r. *Charter of Economic Rights and Duties of States*, dotycząca obowiązków państw związanych z ochroną, zachowaniem i rozwojem środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń.

5 M. Górski, *Rola państwa w ochronie środowiska*, „Organizacja. Metody. Technika” 1990, nr 8–9, s. 10–13 oraz tenże, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 32–40.

6 Konferencja *Zrównoważony Rozwój – Rio+20*, Earth Summit 2012, *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012, United Nations, New York 2012, A/CONF.216/16 (dalej: *Raport końcowy*).

7 Zawarte w dokumencie końcowym Konferencji pt. *The Future We Want, Report of the United Nations...*, s. 1–55.

8 Milenijne Cele Rozwoju, stanowiące część Milenijnej Deklaracji ONZ, rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 18 września 2000 r. na 55. Sesji, *United Nations Millennium Declaration*, ONZ A/RES/55/2.

9 Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. na 70. Sesji, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, ONZ A/RES/70/1 (dalej: *Agenda 2030*).

łanie zmianom klimatu i ich skutkom (cel 13), ochrona oceanów, mórz i zasobów morskich oraz wykorzystywanie ich w sposób zrównoważony (cel 14), ochrona, przywracanie oraz promowanie zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczanie pustynnienia, powstrzymywanie i odwracanie procesu degradacji gleby oraz powstrzymywanie utraty różnorodności biologicznej (cel 15).

Statuowane po raz kolejny na szczeblu międzynarodowym cele zrównoważonego rozwoju i przypisane działania służące do ich realizacji skłaniają do refleksji dotyczącej wskazanych m.in. w motywie 14 *Agendy 2030* globalnych zagrożeń dla środowiska oraz do odpowiedzi na pytanie o potrzebę podejmowania dalszych zaawansowanych, ogólnoswiatowych działań w celu jego ochrony. Uzasadnieniem podjęcia tematu jest konieczność kontynuowania badań prowadzonych od wielu lat przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych<sup>10</sup> we wskazanym zakresie oraz prowadzenia analiz i ocen prawnych aspektów postępującego procesu globalizacji w odniesieniu do ochrony środowiska.

## Globalne zagrożenia dla środowiska

Jak wskazuje Stanisław Czaja<sup>11</sup>, współcześnie w efekcie narastającej antropopresji, pojawił się nowy rodzaj zagrożeń środowiskowych, tzw. globalnych problemów ekologicznych. Autor wskazuje cztery rodzaje tych zagrożeń:

- problemy pojawiające się w skali globalnej, mające lokalne i globalne konsekwencje ekologiczne dla podstawowego kapitału naturalnego,
- problemy w skali lokalnej, mające ze względu na powszechność zjawiska znaczenie zarówno lokalne, jak i globalne dla podstawowego kapitału naturalnego,
- problemy lokalne, mające znaczenie dla pozostałego kapitału naturalnego, ograniczające dostęp do ograniczonych zasobów naturalnych,
- problemy lokalne, mające lokalną skalę oddziaływania, ale powszechnie występujące na całej kuli ziemskiej.

---

<sup>10</sup> Zob. m.in. wyniki badań przedstawicieli nauk ekonomicznych, opublikowanych w monografii A. Budnikowskiego, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa 1998, czy badań politologicznych opublikowanych w opracowaniu H. Lisickiej, *Ochrona środowiska jako problem globalny*, w: *Problemy globalne współczesnego świata*, red. S.M. Grochalski, Opole 2003, s. 181–206.

<sup>11</sup> S. Czaja, *Wpływ współczesnego neokolonializmu ekologicznego na globalizację problemów środowiskowych*, w: *Ochrona środowiska a procesy integracji i globalizacji*, red. A. Budnikowski, M. Cygler, Warszawa 2004, s. 11–12.

Zdaniem autora każde z tych zagrożeń generuje inne konsekwencje środowiskowe, społeczne, ekonomiczne, więc wymaga innego sposobu rozwiązywania. Podobny wniosek stawia Janina Ciechanowicz-McLean. Autorka zauważa, iż istotną cechą problemów globalnych jest wielkość i powszechność zagrożenia, która dotyka większość państw świata. Stąd też jedność środowiska przyrodniczego, zwana także jednością ekologiczną świata, jest główną przyczyną ich prawnomiędzynarodowej regulacji<sup>12</sup>. Aktualnie ochrona środowiska, ze względu na rozmiar i zasięg zagrożenia ekologicznego, przekraczający granice państw, staje się jednym z głównych problemów globalnych. W *Agendzie 2030*<sup>13</sup> wyróżnia się kilka najistotniejszych ekologicznych zagrożeń, do których należą globalne zmiany klimatu, niszczenie warstwy ozonowej, utrata różnorodności biologicznej, degradacja środowiska morskiego, zakwaszenie oraz stepowanie i pustyńnienie powierzchni ziemi, deficyt słodkiej wody.

Gospodarka światowa powoli, lecz konsekwentnie, dostosowuje się do rozwijającego się coraz szybciej procesu globalizacji. Powoduje to zwielokrotniony, antropogeniczny wpływ na środowisko, skutkujący zanieczyszczeniami poszczególnych jego elementów i zmianą warunków klimatycznych<sup>14</sup> i pogodowych, powodującą ekstremalne zjawiska, jak susze, czy nadmierne opady wywołujące powodzie.<sup>15</sup> Jednakże w odróżnieniu od zanieczyszczeń elementów środowiska, które w większości mają zasięg lokalny, wpływ zmian klimatycznych, zanieczyszczenia powietrza, spadek bioróżnorodności mają charakter globalny<sup>16</sup>.

Zagadnienie stosunku człowieka, czy szerzej społeczeństwa, do środowiska naturalnego jest dziś coraz częściej postrzegane nie tylko jako problem przyrodniczy i techniczny, ale również – a niekiedy i przede wszystkim – jako problem społeczny, filozoficzny i etyczny<sup>17</sup>. Papież Franciszek I<sup>18</sup> wskazuje, że ingerencja człowieka w przyrodę zawsze miała miejsce, ale przez długi czas była nacechowana jedynie

12 J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona zasobów przyrodniczych morza*, w: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. M. Pchalek, B. Rakoczy, Warszawa 2010, s. 101.

13 Zob. motyw 10, 14 i 33 *Agendy 2030* oraz J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, s. 11, czy też, *Ochrona zasobów...*, s. 101, a także S. Czaja, *Wpływ...*, s. 12.

14 M.in. działalność rolnicza przyczynia się do emisji czterech podstawowych gazów cieplarnianych, których postępujący wzrost powoduje zmiany klimatyczne, zob. *Nowe wyzwania dla rolnictwa w dobie zmiany klimatu*, red. J. Kozyra, K. Mizak, Warszawa 2012, s. 16–20.

15 *Gospodarowanie wodą w rolnictwie w obliczu ekstremalnych zjawisk pogodowych*, red. W. Mioduszewski, Warszawa 2012, s. 24–38.

16 Podkreśla to J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony...*, s. 11–12 oraz też, *Koncepcja globalnego prawa środowiska*, w: *Rozważania o...*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018, s. 88.

17 Z. Hull, *Problemy filozofii ekologii*, w: *Wprowadzenie do filozoficznych problemów ekologii*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 1999, s. 68.

18 Encyklika *Laudato Si'* Ojca Świętego Franciszka I, poświęcona trosce o Wspólny Dom, Watykan 2015, s. 85.

towarzyszeniem, dostosowaniem się do możliwości, jakie dają same rzeczy. Było to przyjmowanie tego, co oferowała sama rzeczywistość naturalna, jakby „wyciągając rękę w geście zaproszenia”. Natomiast to, co się liczy obecnie, to wydobycie z rzeczy wszystkiego, co możliwe, przez zawłaszczenie wynikające z ignorancji człowieka lub zapomnienia o samej naturze tego, co jest przed nim. Zdaniem papieża Franciszka jest to wynikiem przyjęcia technologii i jej rozwoju wraz z jednolitym i jednowymiarowym paradygmatem, które to zjawisko nazywa globalizacją paradygmatu technokratycznego<sup>19</sup>.

Niezaprzeczalnie narastające procesy globalizacyjne wywarły wpływ na środowisko, jednakże zdania przedstawicieli nauki są w tej kwestii podzielone. W literaturze przedmiotu spotkać można argumenty zwolenników globalizacji<sup>20</sup>. Wskazują oni korzyści globalizacji dla środowiska w postaci: 1) poprawy efektywności wykorzystania zasobów naturalnych, poprzez usuwanie barier handlowych; 2) wzrostu zamożności, którego efektem ma być wzrost zainteresowania problemami środowiska, co z kolei ma generować środki na ochronę środowiska; 3) korzyści niematerialnych, w postaci upowszechnienia informacji o środowisku dzięki środkom komunikacji masowej.

Znaczna część doktryny ekonomicznej<sup>21</sup> wskazuje, iż negatywny wpływ tego procesu przejawiał się przede wszystkim w unikaniu kosztów związanych z ochroną środowiska i braku optymalnego korzystania z zasobów. Podstawowy wpływ na taki stan mają, zdaniem ekonomistów, korporacje ponadnarodowe, które w dążeniu do osiągania jak największych zysków w najkrótszym czasie nie włączały efektywności środowiskowego gospodarowania na lokalnym terenie ich działania<sup>22</sup>. Wręcz przeciwnie, nadal dążenie do maksymalizacji efektów gospodarczych niesie za sobą niekontrolowane korzystanie z zasobów naturalnych w wielu rejonach świata<sup>23</sup>.

---

19 Tamże.

20 Pisze o tym A. Kowalak, *Globalizacja a środowisko jako dobro wspólne*, w: T. Noch, A. Wesołowska, *Globalizacja a problematyka ochrony środowiska*, Gdańsk 2010, s. 46.

21 M.in. A. Budnikowski, *Internacjonalizacja procesu gospodarowania a zagrożenie i ochrona środowiska*, w: *Globalizacja gospodarki a ochrona środowiska*, red. A. Budnikowski, M. Cygier, Warszawa 2002, s. 184–193; S. Czaja, *Wpływ...*, s. 11–13.

22 B. Dobrzyńska, w: B. Dobrzyńska, G. Dobrzyński, G. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2009, s. 228.

23 Przykłady takich działań wskazuje: N. Klein, *The Shock Doctrine: The rise of Disaster Capitalism*, Knopf, Canada 2007. Polskie wydanie: *Doktryna szoku: jak współczesny kapitalizm wykorzystuje klęski żywiołowe i kryzysy społeczne*, Warszawa 2009, s. 430.

## Pojęcie i geneza globalizacji

Globalizacja jest zjawiskiem polegającym na zacieśnianiu związków i rosnących współzależnościach między państwami, grupami państw, ich gospodarkami, przedsiębiorstwami, kulturami<sup>24</sup>. Oznacza wzrost internacjonalizacji gospodarek krajowych oraz wyraźne przenikanie i konwergencję rynków<sup>25</sup>.

Termin „globalizacja” pochodzi od łacińskiego pojęcia *globus*, oznaczającego kulę, a używanego na określenie kulistego modelu ziemi. Rodowód pojęcia wywodzi się z języka angielskiego, gdzie termin w ujęciu rzeczownikowym (*a globe*) sięga początków XV wieku, natomiast w ujęciu przymiotnikowym *global* jest używany od XVII wieku na określenie „sferyczny”, „kulisty”. Dopiero w XIX wieku pojawiło się znaczenie „ogólnoświatowy”. Angielski czasownik *to globalize* i termin *globalism* pojawiły się w latach 40. XX wieku. Natomiast współczesne pojęcie *globalisation*, rozumiane jako proces, pojawiło się w 1959 roku, a dwa lata później po raz pierwszy zostało wpisane do słownika<sup>26</sup>.

Jak wskazuje Zofia Dach<sup>27</sup>, globalizacja nie jest zjawiskiem nowym, gdyż początków tego procesu upatruje się już w czasach wielkich odkryć geograficznych na przełomie XV i XVI wieku, a jego dalszego rozwoju w okresie rewolucji naukowo-technicznej.

Thomas L. Friedman<sup>28</sup> wskazuje trzy okresy historii globalizacji: 1) pierwszy od odkrycia Ameryki w 1492 roku do rozwoju rewolucji przemysłowej w 1800 roku; w tym początkowym okresie globalizacja dotyczyła głównie pewnych procesów występujących na poziomie państw; 2) drugi – od 1800 roku do przełomu XX i XXI wieku; w tym okresie w proces ten zostały włączone przedsiębiorstwa; 3) trzeci od początku XXI wieku; współcześnie procesem tym objęte są już jednostki.

Gwałtowny rozwój gospodarczy i cywilizacyjny pod koniec XX wieku doprowadził do wzmożenia powiązań gospodarczo-ekonomicznych, co skutkowało podjęciem badań nad zjawiskiem globalizacji oraz pojawieniem się w latach 60. XX wie-

24 M. Kempny, *Globalizacja* [hasło], w: *Encyklopedia socjologii*. Warszawa 1998, s. 241. Szerzej na ten temat także M.A. Król, *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2015, s. 154.

25 E. Cziomer, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, w: *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej politycznie Europie*, t. 3, red. T. Wawak, Kraków 2000, s. 114.

26 J.A. Scholte, *Globalizacja. Krytyczne wprowadzenie*, Sosnowiec 2006, s. 55.

27 Z. Dach, *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, w: *Polska wobec procesów globalizacji*, red. Z. Dach, Kraków 2009, s. 13–29 czy H. Chołaj, *Kolumb. Europa i świat*, Warszawa 1995, s. 334. Zob. także S. Czaja, *Historia gospodarki i gospodarowania*, Warszawa 2002.

28 T.L. Friedman, *It's a Flat World, After All*, „New York Times Magazine” 2005, nr 3.

ku pierwszych prób budowania jej definicji<sup>29</sup>. Negując wyniki tych badań, przedstawiciele Grupy Lizbońskiej<sup>30</sup> w raporcie *Granice konkurencji*<sup>31</sup> wskazali na brak możliwości zbudowania generalnej definicji tego procesu, jednakże wymieniali pewne cechy opisujące to zjawisko. W ujęciu raportu istnieje siedem obszarów globalizacji: 1) finanse i własność kapitałów; 2) rynki i strategie; 3) technologie, badania i wiedza; 4) nowe możliwości regulacji i sterowania procesami politycznymi i ekonomicznymi; 5) polityczne połączenia świata, 6) styl życia i zachowania konsumentów; 7) postrzeganie i świadomość życia społeczeństwa<sup>32</sup>. Analizując wskazane cechy, Adam Kowalak<sup>33</sup> zauważa, że obszar globalnych zależności ekologicznych w obrębie ekosystemu ziemskiego nie został w tym podziale w ogóle uwzględniony.

Z globalizacją gospodarki synergicznie powiązane są procesy integracyjne. Do pozytywnych efektów globalizacji i integracji należy umiędzynarodowienie działalności gospodarczej, która sprzyja racjonalnemu gospodarowaniu, lepszemu użytkowaniu kapitału, pracy i technologii<sup>34</sup>. Jednakże już w latach 70. ujawniły się na skalę światową pierwsze poważne zagrożenia. Pomimo niezaprzeczalnych korzyści, proces ten wywołuje również ujemne skutki, m.in. poprzez wąsko pojmowaną racjonalność decyzji podejmowanych przez korporacje transnarodowe, niekorzystny wpływ na kraje rozwijające się, nadmierny wpływ współzależności gospodarek oraz wzrost zagrożenia środowiska naturalnego<sup>35</sup>. Są także nowe problemy, ujawnione na przełomie XX i XXI wieku, jak zmiany klimatyczne, terroryzm międzynarodowy, czy obecnie masowa polityczna i ekonomiczna imigracja do Europy. Jak wskazuje Joseph Stiglitz<sup>36</sup>, z globalizacją procesów gospodarczych nie idzie w parze skuteczne rozwiązywanie globalnych problemów środowiska, a jednym z zagrożeń od dawna jest np. kwestia wyczerpywania się źródeł surowców naturalnych. Odpowiedzią na

29 M. Rosińska-Bukowska, *Procesy globalizacji i ich wpływ na gospodarkę żywnościową i rolnictwo – przez pryzmat działalności korporacji transnarodowych*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, t. 14, z. 1, s. 98.

30 Grupa Lizbońska została założona przez Riccardo Petrella w 1991 r., składała się z przedstawicieli kilkunastu państw (m.in. Japonii, Europy i Ameryki Północnej) reprezentujących świat nauki z zakresu ekonomii, socjologii, kultury.

31 Raport opracowany w 1992 r., polskie wydanie: *Granice konkurencyjności*, Warszawa 1996.

32 Tamże, s. 48. Szerzej na temat siedmiu obszarów globalizacji zob. N. Buckhous, *Globalisation discourse*, IP 6 Institutional Change and Livelihood Strategies Working Paper No. 2, The Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North–South 2003, s. 10–11 i n.

33 A. Kowalak, *Globalizacja a środowisko jako dobro wspólne*, w: T. Noch, A. Wesołowska, *Globalizacja a problematyka...*, s. 46.

34 A. Budnikowski, M. Cygier, w: *Ochrona środowiska a procesy integracji i globalizacji*, red. A. Budnikowski, M. Cygier, Warszawa 2004, s. 5.

35 Tamże, s. 5.

36 J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, Warszawa 2007, s. 171; A. Budnikowski, *Ochrona środowiska...*, s. 15–38.

ujawniane niebezpieczeństwo powstania deficytu niezbędnych do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego surowców jest koncepcja zrównoważonego rozwoju, która funkcjonowała początkowo jako idea makroekonomiczna, akceptowana przez środowiska polityczne, naukowe i przedstawiciele świata gospodarki, jako ogólna lub kierunkowa wytyczna dla polityki gospodarczej, a później jako zasada ekologizacji tej polityki<sup>37</sup>.

## Skutki globalizacji w sferze instytucjonalnej

Globalizacja i integracja oddziałują również w sferze instytucjonalnej. W tym zakresie jest to proces wielopłaszczyznowy, obejmujący swoim zasięgiem zarówno instytucje międzynarodowe, jak i stosunki między krajami w sferze politycznej i gospodarczej<sup>38</sup>. Współcześnie oprócz państw, tradycyjnych uczestników stosunków międzynarodowych, pojawili się uczestnicy pozapaństwowi. Można w tym zakresie wymienić m.in.:

- instytucje międzynarodowe, np. Organizacja Narodów Zjednoczonych (Organisation of United Nations – UN) i jej wyspecjalizowane organizacje – Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa<sup>39</sup> (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organisation – WHO) czy też Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD), a także Rada Europy (Council of Europe – COE),
- instytucje międzynarodowe o charakterze gospodarczym, takie jak Bank Światowy (World Bank), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF), a także Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organisation – WTO),

---

37 Także na ten temat: K. Górka, *Tendencje rozwojowe mezoekonomii w Polsce w wyniku zmian ustrojowych i wyzwań cywilizacyjnych*, IX Kongres Ekonomistów Polskich „Ekonomia dla przyszłości. Odkrywać naturę i przyczyny zjawisk gospodarczych”, Warszawa 2013, <http://kongres.pte.pl/kongres/publikacje-kongresowe.html>, (dostęp: 16.05.2017), aplikacja zawierająca zbiór referatów, s. 10 czy D. Karnowska, M. Szatlach, *Wstęp*, w: *Globalizacja – pomiędzy polityką a ekonomią. Wybrane aspekty*, red. D. Karnowska, M. Szatlach, Toruń 2006, s. 5.

38 Szerzej: P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Kraków 2012, s. 648–655.

39 Utworzona z inicjatywy 44 państw koalicji antyhitlerowskiej uczestniczących w konferencji poświęconej problemom rolnictwa i wyżywienia, która odbyła się w maju 1943 r. w Hot Springs.

- organizacje międzynarodowe pozarządowe (non-government organisation – NGO), np. Greenpeace, Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody (World Wide Fund for Nature – WWF),
- korporacje ponadnarodowe,
- zorganizowane narody bez terytorium (np. Kurdowie),
- czy międzynarodowe organizacje religijne (Związek Kawalerów Maltańskich)<sup>40</sup>.

Stąd też w literaturze przedmiotu<sup>41</sup> podkreśla się, że z jednej strony globalizacja jest procesem oddolnym i spontanicznym, a często niezamierzonym rezultatem działania wielu podmiotów. Z drugiej zaś strony jest procesem konstruktywistycznym, bo w dużym stopniu zaplanowanym i regulowanym przez międzynarodowe instytucje, jak Bank Światowy, Światowa Organizacja Handlu czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Instytucje te wskazuje się w literaturze przedmiotu jako podstawę dla współczesnych procesów globalizacyjnych<sup>42</sup>.

Globalizacja w ujęciu mikroekonomicznym oznacza odejście od dominacji małych form gospodarowania (rzemieślnika, kupca, rolnika) na rzecz wielkich przedsiębiorstw, korporacji, nastawionych na weryfikowanie swojej efektywności<sup>43</sup>. Ze względu na dokonane przewartościowanie, globalizacja rodzi bardzo złożone problemy w skali międzynarodowej, m.in. w zakresie ochrony środowiska<sup>44</sup>. Są to skutki bezpośredniej lub pośredniej działalności produkcyjnej człowieka, polegające przede wszystkim na niszczeniu bioróżnorodności i zanieczyszczeniu środowiska (powietrza, wody, ziemi), pojawieniu się zmian klimatycznych, które grożą daleko idącymi następstwami<sup>45</sup>.

---

40 Zobacz na ten temat: D. Karnowska, M. Szatlach, *Wstęp...*, s. 5.

41 D. Karnowska, *Idea wspólnego dobra w procesie globalizacji*, w: *Globalizacja – pomiędzy polityką...*, s. 23–24 czy J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Warszawa 2005, s. 23–45.

42 E. Kośmicki, *Dylematy zrównoważonego rozwoju w warunkach globalizacji gospodarki*, w: *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Warszawa 2005, s. 153 i wskazana tam literatura.

43 M. Rosińska-Bukowska, *Rola korporacji transnarodowych w procesach globalizacji. Kreowanie globalnej przestrzeni biznesowej*, Dom Wydawniczy Duet 2009, s. 31, 37, 51, 64 i n.

44 E. Cziomer, *Globalizacja a stosunki...*, s. 120 oraz E. Cziomer, L.W. Zublikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2007, s. 232–244.

45 Z. Dach, *Globalizacja...*, s. 18; W.A. Godlewska-Lipowa, J.Y. Ostrowski, *Problemy światowej ekologii. Z czym wchodzimy w XXI wiek*, Olsztyn 2000, s. 9–23.

## Skutki globalizacji w sferze prawnej

Rozwiązaniem tych problemów jest przyjęcie wielu rozwiązań prawnych na szczeblu międzynarodowym czy europejskim. Rezultatem nasilenia się procesu globalizacji w sferze prawnej jest poszerzenie się zasięgu i form prawodawstwa oraz administracji na poziomie międzynarodowym<sup>46</sup> oraz upodobnienie się na całym świecie pewnych rozwiązań administracyjnych<sup>47</sup>. Zdaniem Benedicta Kingsbury'ego, Nico Krischa i Richarda Stewarta<sup>48</sup> konieczność zmierzenia się ze skutkami wzrastającej roli globalnych współzależności w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo publiczne, warunki rozwoju czy ochrona środowiska, w których pojawiające się problemy w coraz mniejszym stopniu dają się w sposób efektywny rozwiązać za pomocą środków regulacyjnych i administracyjnych, podejmowanych niezależnie przez poszczególne państwa, skutkuje potrzebą tworzenia transnarodowych systemów regulacyjnych czy mniej sformalizowanych sieci współpracy międzyrządowej. Prowadzi to zazwyczaj do przeniesienia kompetencji stanowienia prawa w wymienionych wyżej obszarach z poziomu narodowego na poziom globalny<sup>49</sup>. To zjawisko określane jest w doktrynie prawa jako globalne prawo administracyjne<sup>50</sup>, definiowane jako zawierające w sobie mechanizmy, zasady, praktykę działania oraz dodatkowe porozumienia społeczne, które promują lub w inny sposób wpływają na odpowiedzialność globalnych organów administrujących.<sup>51</sup> Jak podkreślono w doktrynie prawa<sup>52</sup>, tworzenie globalnego prawa administracyjnego jest odpowiedzią na zmieniające się potrzeby światowej społeczności w zakresie systemowych regulacji na poziomie międzynarodowym, w obszarze relacji między jednostką (przedsiębiorcą, organizacją pozarządową) a organami władzy publicznej. Prawo to skupia się głównie na procesach decyzyjnych i metodach zarządzania w administracji. W ten sposób tworzy się normatywny wymiar globalizacji, a wraz z jego postępem społeczność

46 B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 15.

47 M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2011, vol. 14, nr 1, s. 221.

48 B. Kingsbury, N. Krisch, R. B. Stewart, *The Emergence of Global...*, s. 16.

49 Tamże.

50 Tamże czy J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja – Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 1 (10), s. 6.

51 B. Kingsbury, N. Krisch, R. B. Stewart, *Powstanie globalnego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze” listopad 2011, wkładka, s. 7.

52 A. Modrzejewski, *Kontraktualizacja w globalnym i europejskim prawie administracyjnym*, w: A. Doliwa, S. Prutis, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 219.

międzynarodowa otrzymuje wypracowane wspólne, ponadczasowe wartości i standardy, m.in. w postaci rezolucji, rekomendacji, deklaracji, konwencji czy paktów<sup>53</sup>.

Kolejnym etapem procesu globalizacji jest stworzenie modelu regulacji gospodarki w skali międzynarodowej, przeciwdziałającego współczesnym problemom. Prezentowane rozwiązania modelowe to koncepcja państwa światowego (*global government*), czy system oparty na hegemonii światowej (na wzór amerykański). Jednym z zaproponowanych pod koniec lat 90. XX wieku rozwiązań jest przyjęcie koncepcji *global governance*<sup>54</sup>, co w literaturze przedmiotu tłumaczone jest na język polski<sup>55</sup> jako „globalna regulacja” lub „światowe kierowanie”. Koncepcja zakłada stworzenie federacji światowej z koniecznym minimum centralnej władzy państwowej, ale przy uznaniu uniwersalistycznych wartości i zasad. Bazuje na współdziałaniu podmiotów państwowych i niepaństwowych na wszystkich płaszczyznach współpracy: globalnej, regionalnej, krajowej i lokalnej. Regulacja procesów globalizacji powinna odnosić się m.in. do jednego z podstawowych problemów globalizacji, jakim jest ład ekologiczny<sup>56</sup>. Przykładem zastosowania modelu *global governance* są konferencje naukowe (Sztokholm 1972, Rio de Janeiro 1992, Johannesburg 2002), raporty naukowe (Raport Brundtland<sup>57</sup>, Raport *Nasze światowe podwórko – Our Global Neighbourhood*<sup>58</sup>) czy przyjmowane na szczeblu międzynarodowym konwencje i protokoły do konwencji (Konwencja o różnorodności biologicznej<sup>59</sup>, Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu<sup>60</sup>). Wpływ międzynarodowych konwencji środowiskowych na przeciwdziałanie zagrożeniom globalnym daje już w doktrynie<sup>61</sup> podstawę do wyłonienia koncepcji globalnego prawa środowiska.

53 D. Karnowska, M. Szatlach, *Wstęp...*, s. 6.

54 W 1992 r. ONZ powołała Komisję ds. Spraw Światowego Kierowania (Commission on Global Governance), która w 1995 r. opublikowała raport *Our global neighbourhood*. Polska wersja raportu: *Nasze światowe podwórko*. Raport Komisji ds. Spraw Światowego Kierowania, Warszawa 1998.

55 E. Kośmicki, *Dylematy zrównoważonego rozwoju w warunkach globalizacji gospodarki*, w: *Zrównoważony rozwój...*, s. 151.

56 Tamże, s. 153.

57 W 1983 r. ONZ powołało Światową Komisję ds. Spraw Środowiska i Rozwoju, która w 1987 r. przedstawiła raport *Nasza wspólna przyszłość* (Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*).

58 Przywołany w przypisie 54.

59 Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w dniu 5 czerwca 1992 r. podczas tzw. Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, ratyfikowana przez Polskę, weszła w życie 19 grudnia 1996 r., Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532.

60 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku w dniu 9 maja 1992 r., ratyfikowana przez Polskę, weszła w życie 25 maja 1996 r., Dz.U. Nr 53, poz. 238.

61 J. Ciechanowicz-McLean, *Koncepcja globalnego prawa środowiska*, w: *Rozważania o...*, red. G. Dobrowolski, Katowice 2018, s. 86–98.

## Przejawy globalizacji w prawie ochrony środowiska

Jedną z podstawowych cech pojawienia się globalnego prawa administracyjnego jest zacieranie się dychotomii pomiędzy krajowymi a ponadpaństwowymi systemami regulacyjnymi<sup>62</sup>. Jak wskazuje Michał Kasiński<sup>63</sup>, perspektywa globalizacji zakłada, że systemy administracyjne na całym świecie będą się upodabniały, co oznacza, zdaniem autora, postulat kwestionowania w projektach modernizacji roli państw narodowych, a co najmniej ignorowanie swoistych uwarunkowań działania administracji w tych państwach. Państwa narodowe stają się zatem swoistym wykonawcą woli podmiotów na poziomie globalnym.

Ilustracją tego zjawiska może być kilka przykładów zacierania się ponadpaństwowych i krajowych regulacji prawnośrodowiskowych i prawnorolnych, m.in.:

- dostosowanie regulacji wspólnotowej do standardów Kodeksu Żywnościowego (Codex Alimentarius),
- dostosowanie regulacji wspólnotowej do wymogów wskazanych w dokumentach Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej,
- prawna reglamentacja połowów na skutek przystąpienia UE do Rozszerzonej Komisji do spraw Ochrony Tuńczyka Południowego.

### Dostosowanie regulacji wspólnotowej do standardów Kodeksu Żywnościowego

Jednym z przejawów globalizacji<sup>64</sup> jest przyjęcie standardów w dziedzinie gospodarki żywnościowej poprzez stworzenie Kodeksu Żywnościowego. Te pozaprawne zbiory zasad, opracowywane od 1963 roku przez Komisję Wspólną, stworzoną m.in. przez FAO i WHO<sup>65</sup>, wprowadzały standardy w zakresie działalności rolniczej i przetwórstwa rolno-spożywczego, których dobrowolne spełnienie przez producentów w sferze produkcji, obrotu oraz w dziedzinie kontroli jakości żywności ma prowadzić do uzyskania bezpiecznej i zdrowej żywności. Pomimo braku wiążącego charakteru zawartych w Kodeksie zaleceń, stale aktualizowane standardy wyznaczają reguły stanowiące podstawę do ustalenia poziomu dopuszczalnych norm za-

62 P. Szwedo, *O pojęciu globalnego prawa administracyjnego*, „Forum Prawnicze” 2011, z. 6, s. 61.

63 M. Kasiński, *Współczesne problemy...*, s. 221.

64 Zob. rozważania J. Ciechanowicz-McLean, *Globalizacja i europeizacja...*, s. 88.

65 Obecnie członkostwo w Komisji Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO ma 181 państw oraz Unia Europejska.

nieczyszczeń żywności<sup>66</sup>. W ostatniej dekadzie w kontekście zachodzącego zjawiska globalizacji gospodarki żywnościowej oraz konieczności zapewnienia zarówno bezpieczeństwa żywności o wysokiej jakości, jak i równowagi ekologicznej w rolnictwie, Komisja Rolnictwa FAO w 2003 roku, na podstawie dokumentu *Opracowanie ram dla dobrych praktyk rolniczych*<sup>67</sup>, wskazała pewne uznane w skali międzynarodowej standardy produkcji bezpiecznej żywności, realizujące założenie metody zrównoważonego rolnictwa chroniącego środowisko<sup>68</sup>. W dokumencie tym stwierdzono, iż dobre praktyki rolnicze są oficjalnie, w skali międzynarodowej, uznanymi standardami produkcji bezpiecznej żywności, realizującymi założenie metody zrównoważonego rolnictwa, chroniącego środowisko. Wsparcie koncepcji dobrych praktyk odbywa się poprzez promowanie przestrzegania przez producentów rolnych, (ale także przez przetwórców żywności czy sprzedawców) omawianych nieformalnych kodeksów zawierających zbiory zasad. Zdaniem Komisji, stosowanie tych zasad przyczynia się do zmniejszenia degradacji ziemi, co jest warunkiem wstępnym dla zrównoważonej intensyfikacji systemów zintegrowanej produkcji. Produkcja żywności o wysokiej jakości prowadzona z zachowaniem wymogów środowiska oraz podniesienie wydajności umożliwi producentom na utrzymanie istniejącej pozycji rynkowej oraz korzystanie z nowych możliwości na rynku. W ten sposób przyczyni się do osiągnięcia trwałego zwiększenia dochodów rolniczych. Z tego też względu Komisja Rolnictwa FAO wskazuje na zasadnicze znaczenie dobrych praktyk nie tylko dla zrównoważonego rolnictwa, ale także dla rozwoju obszarów wiejskich<sup>69</sup>.

W celu zapewnienia spójności między zaleceniami zawartymi w Kodeksie z normami dotyczącymi żywności UE i międzynarodowymi zobowiązaniami Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich, w 2003 roku Rada WE podjęła decyzję w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Komisji Kodeksu Żywnościowego<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Zob. odwołania do zaleceń Kodeksu w motywie 1, 16 i 33 rozporządzenia Komisji WE nr 1881/2006 z 19 grudnia 2006 r., ustanawiającego najwyższe dopuszczalne poziomy niektórych zanieczyszczeń w środkach spożywczych, Dz.U. WE L 364 z 20.12.2006 r., s. 5. Decyzja Rady nr 2003/822/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Komisji Kodeksu Żywnościowego, Dz.U.WE L 309 z 26.11.2003 r., s. 14.

<sup>67</sup> Development of Framework for Good Agricultural Practices, Commission Agricultural, XVII Session, Rome 31 III – 4 IV 2003, COAG/2003/6.

<sup>68</sup> Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) and Good Agricultural Practices (GAPs), Commission Agricultural, XIX Session, Rome 13-16 IV 2005, COAG/2005/4.

<sup>69</sup> Na ten temat: M.A. Król, *Dobre praktyki w rolnictwie jako przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, z. 1, s. 48–50.

<sup>70</sup> Decyzja Rady 2003/822/WE z 17 listopada 2003 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Komisji Kodeksu Żywnościowego, Dz.U. WE L 309 z 26.11.2003 r., s. 14.

Konsekwencją przyjętego założenia jest odniesienie do standardów przyjętych w Kodeksie Żywnościowym w obowiązującej w UE regulacji prawnej. Przykładem takiego rozwiązania może być zawarte wskazanie w motywie 34 preambuły rozporządzenia Rady nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 roku w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91<sup>71</sup>, by ocena równoważności importowanych produktów uwzględniała międzynarodowe normy ustanowione w Kodeksie Żywnościowym<sup>72</sup>. Podobne odniesienie do reguł praktyki z Kodeksu Żywnościowego znajdziemy w wielu innych aktach prawnych, m.in. w motywie 18 preambuły oraz w art. 9 ust. 2 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie higieny środków spożywczych<sup>73</sup>. Normy te stanowią zarówno pośrednio, ale i też bezpośrednio, część porządku krajowego poprzez odesłanie do zasad Kodeksu w przepisach normatywnych aktów prawnych. Przykładowo można wskazać § 3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 9 października 2007 roku w sprawie składu oraz oznakowania suplementów diety, nakazujące *expressis verbis* stosowanie kryteriów czystości w suplementach diety, przy braku regulacji zawartych w przepisach prawa żywnościowego, zalecanych przez organizacje międzynarodowe, w tym w szczególności Codex Alimentarius<sup>74</sup>.

### Dostosowanie regulacji wspólnotowej do wymogów wskazanych w dokumentach Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej

Innym przykładem może być upowszechnienie pewnych zaleceń zawartych w dorobku Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (dalej: OECD). Jak wskazuje Michał Kasiński<sup>75</sup>, działalność OECD jest główną płaszczyzną instytucjonalną dla upowszechnienia wzorców głębokiego reformowania i generalnej rekonstrukcji administracji publicznej. Obok umów wiążących państwa członkowskie, wypracowano zalecenia, rezolucje i deklaracje, jak również wprowadzono w życie

71 Dz.Urz. WEL 189 z 20.07.2007 r., s. 1.

72 Chodzi zwłaszcza o zbiór zasad przyjętych przez Komisję Codex Alimentarius FAO w dniu 4 czerwca 1999 r. „Wytyczne w przedmiocie produkcji, przetwarzania, etykietowania i wprowadzania do obrotu produktów pochodzących z rolnictwa ekologicznego” (Guidelines for the Production, Processing, Marketing and Labelling of Organically Produced Foods), CAC/GL 32 1999, Rev. 1–2001; na ten temat także K. Leśkiewicz, *Z prawnej problematyki jakości produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 1, s. 128–130.

73 Dz. Urz. WE L 139 z 30.04.2004, s. 1.

74 T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2032.

75 M. Kasiński, *Współczesne problemy...*, s. 222.

w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, w poszczególnych dziedzinach, wspólne normy działania (standardy) i zasady (wytyczne, rekomendacje). Przykładem pierwszej grupy może być *System OECD stosowania międzynarodowych norm dla owoców i warzyw*, służący promowaniu jednolitych procedur kontrolnych oraz stosowanie jednolitego świadectwa jakości. Przykładem rekomendacji i zaleceń są przeglądy ekologiczne (*environmental performance review*), w których ocenie poddaje się całość regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska w danym systemie prawnym. Dotyczą one tak zasadniczych kwestii, jak zarządzanie środowiskiem, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju oraz realizacja zobowiązań wynikających z podpisanych i ratyfikowanych konwencji i umów międzynarodowych<sup>76</sup>. Celem przeglądów ekologicznych jest określenie dobrych praktyk i sformułowanie rekomendacji, które przyczynią się do wzmocnienia polityki i instrumentów promujących zielony wzrost w krajach, w których dokonywane są przeglądy. Przeglądy prowadzone są w ramach procesu wzajemnej weryfikacji, co oznacza, że każdy kraj jest oceniany przez wszystkie pozostałe<sup>77</sup>.

Pierwszy przegląd ekologiczny Polski<sup>78</sup> miał miejsce w 1994 roku w okresie stowarzyszenia naszego kraju z UE na mocy Układu Europejskiego<sup>79</sup>, ale jeszcze przed przystąpieniem do OECD<sup>80</sup>. Sformułowane w wyniku tego przeglądu rekomendacje miały znaczący wpływ na sposób dalszego wdrażania polityki ekologicznej w okresie akcesyjnym do UE. Drugi przegląd ekologiczny<sup>81</sup> przeprowadzony został w 2003 roku na trzy miesiące przed podpisaniem przez Polskę traktatu akcesyjnego w Atenach<sup>82</sup> i oceną obejmował cały okres harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska z prawem Unii Europejskiej. Sformułowanych w przeglądzie 46 rekomendacji<sup>83</sup> dotyczyło rozwiązań prawnych odnoszących się do podstawowych kwe-

76 Szerzej na ten temat: M.A. Król, *III Ekologiczny Przegląd OECD*, <http://ksow.pl/news/entry/5411-iii-ekologiczny-przeglad-oecd.html> (dostęp: 11.02.2017).

77 *OECD Environmental Performance Reviews: Poland 2015, Highlights*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/OECD%20EPR%20Poland%202015%20Highlights%20EN.pdf>, s. 3.

78 *OECD Environmental Law Review: Poland*, OECD Publishing 1995.

79 Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.

80 Polska przystąpiła do OECD w 1996 r.

81 *OECD Environmental Performance Review: Poland*, OECD Publishing 2003, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-poland-2003\\_9789264100961-en#page3](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/oecd-environmental-performance-reviews-poland-2003_9789264100961-en#page3) (dostęp: 11.02.2017).

82 Traktat akcesyjny podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r., dotyczący warunków przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej do EU, Dz.U. Nr 90, poz. 864.

83 OECD 2004, *Conclusions and Recommendations, Environmental Performance Review: Poland*, OECD Publishing 2003, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264100961-2-en> (dostęp: 11.02.2017).

stii środowiskowych, takich jak ochrona przyrody, bioróżnorodność czy ochrona powietrza. Polska zobowiązała się do zastosowania wskazanych zaleceń, co wymagało także zmian w przepisach prawa. Trzeci przegląd ekologiczny dokonany został po 10 latach od uzyskania przez Polskę członkostwa w UE<sup>84</sup>. Kluczową część raportu stanowi rozdział „Ocena i Rekomendacje”, zawierający kolejnych 28 rekomendacji dla Polski.

Pomimo braku wiążącego charakteru wytycznych, wynikających z przeprowadzonych przez ekspertów OECD analiz, należy podkreślić ich znaczący wpływ na sposób dalszego wdrażania polityki ekologicznej oraz odzwierciedlenie w wielu działaniach podejmowanych przez administrację w obszarze środowiskowym, co w rezultacie wpływa na kształt przyjmowanych w naszym kraju regulacji prawnych.

### Prawna reglamentacja połowów na skutek przystąpienia UE do Rozszerzonej Komisji do spraw Ochrony Tuńczyka Południowego

Jako przykład zacierania się granicy pomiędzy krajowymi, wspólnotowymi a ponadpaństwowymi systemami regulacyjnymi w zakresie ochrony użytkowej zasobów żywych morza można wskazać decyzje Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Południowego (Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna – CCSBT). Komisja jest regionalną organizacją do spraw zarządzania rybołówstwem, odpowiedzialną za zrównoważone gospodarowanie zasobami tuńczyka południowego, na wszystkich etapach jego pozyskiwania i dystrybucji. Powstała na podstawie międzynarodowej Konwencji na rzecz ochrony tuńczyka południowego, podpisanej 10 maja 1993 roku w Canberze (Australia)<sup>85</sup>.

W 1994 roku Komisja wyznaczyła limity połowu tuńczyka, stosując przepisy wskazanej konwencji, Konwencji o prawie morza<sup>86</sup> oraz decyzji innych organów, m.in. FAO. Współcześnie Komisja wprowadza instrumenty prawne służące ochronie łowisk poprzez ustanowienie ogólnej kwoty połowowej czy ochrony bioróżnorodności m.in. poprzez ograniczenie przyłówów. Początkowo decyzje Komisji mia-

<sup>84</sup> *OECD Environmental Performance Review: Poland 2015*, OECD Publishing, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/environment/oced-environmental-performance-reviews-poland-2015\\_9789264227385-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/environment/oced-environmental-performance-reviews-poland-2015_9789264227385-en#page1) (dostęp: 11.02.2017).

<sup>85</sup> Tekst Konwencji opublikowany pod numerem I-31155, United Nations „Treaty Series” 1994, vol. 1819, s. 360. Konwencja weszła w życie w dniu 20 maja 1994 r.

<sup>86</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawa morza, sporządzona w Montego Bay, dnia 10 grudnia 1982 r. Ratyfikowana przez Polskę, Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

ły istotny wpływ tylko na sytuację prawną przedsiębiorstw rybackich działających na Pacyfiku<sup>87</sup>.

W 2006 roku Unia Europejska uzyskała status podmiotu współpracującego, co oznaczało uczestniczenie w działaniach Komisji, ale bez prawa głosu. Status ten oznaczał jednak obowiązek uznania celów zarządzania i ochrony oraz wymóg przestrzegania norm ustanawianych przez Komisję. Starania UE o nabycie pełnego członkostwa doprowadziły w październiku 2013 roku do zmiany rezolucji i powołania Rozszerzonej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Południowego<sup>88</sup>. Zmiana ta pozwoliła UE na uzyskanie statusu członkowskiego<sup>89</sup>, a także na przystąpienie do Rozszerzonej Komisji regionalnych organizacji do spraw integracji gospodarczej. Rezultatem podjętych działań jest przyjęcie limitów połowowych, ale także standardów odnoszących się do zarządzania, ochrony i optymalnego wykorzystania łowisk, które służą łagodzeniu skutków prowadzonych na wielką skalę połowów. Przyjęcie i wdrożenie przez Komisję Strategii na lata 2015–2020 będzie miało ogromne znaczenie dla ochrony użytkowej biosfery i przyczyni się do zachowania różnorodności biologicznej zasobów żywych morza<sup>90</sup>.

Przyjęcie takiego rozwiązania ma fundamentalne znaczenie przede wszystkim z uwagi na fakt, iż zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa należy na podstawie art. 3 ust. 1 lit. d Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>91</sup> do wyłącznych kompetencji Unii. Oznacza to, że zarządzanie i ochrona zasobów żywych morza, możliwość podejmowania zasadniczych działań legislacyjnych są w gestii organów UE, a nie państw członkowskich. Przystąpienie Unii do Rozszerzonej Komisji i wpływ decyzji zapadających na szczeblu tej organizacji są kolejnym przykładem na postępujący proces globalizacji i prze-

87 Państwa-strony konwencji to początkowo Australia, Nowa Zelandia i Japonia.

88 Extended Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna. W skład Rozszerzonej Komisji wchodzi Australia, Tajwan, Japonia, Indonezja, Republika Korei, Nowa Zelandia, Republika Południowej Afryki oraz Unia Europejska.

89 Zob. decyzja Rady UE w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia w formie wymiany listów mającego na celu uzyskanie członkostwa w Rozszerzonej Komisji Konwencji ds. Ochrony Tuńczyka Południowego, COM/2015/071 final, 2015/0036 (NLE). Decyzja Rady (UE) 2015/2437 z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską i Komisją ds. Ochrony Tuńczyka Południowego (CCSBT) dotyczącego członkostwa Unii w Rozszerzonej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Południowego, Dz.Urz. UE L 336 z 23.12.2015 r.

90 Strategic Plan for the Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna 2015–2020, October 2015, [https://www.ccsbt.org/sites/ccsbt.org/files/userfiles/file/docs\\_english/operational\\_resolutions/CCSBT\\_Strategic\\_Plan.pdf](https://www.ccsbt.org/sites/ccsbt.org/files/userfiles/file/docs_english/operational_resolutions/CCSBT_Strategic_Plan.pdf) (dostęp: 26.04.2017).

91 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 1–390.

niesienie części władztwa w zakresie regulacji prawnośrodowiskowej na szczebel organizacji międzynarodowej.

## Wnioski

W podsumowaniu przeprowadzonych badań nasuwają się uwagi natury ogólnej. Niezaprzeczalnie współcześnie globalizacja jest jednym z megatrendów rozwojowych świata i zaawansowanym procesem umiędzynarodowienia działalności gospodarczej, który powoduje pojawienie się nowego typu powiązań między jednostkami gospodarczymi, zarówno na poziomie gałęzi, rynków, jak i przedsiębiorstw, zorganizowanych coraz częściej jako korporacje transnarodowe. Prymat gospodarki globalnej powoduje zwiększenie zapotrzebowania na potrzebne do produkcji zasoby naturalne i rabunkową ich eksploatację w wielu rejonach świata. Współczesna degradacja środowiska naturalnego jest jednym ze skutków tego światowego trendu, co więcej, pojawiły się globalne zagrożenia środowiskowe.

Realność i skala tych zagrożeń oraz konieczność przewartościowania podejścia do ochrony środowiska stały się podstawą do podjęcia międzynarodowych działań, poszukiwania kompromisu, jakim jest koncepcja zrównoważonego rozwoju.

Globalizacja powoduje osłabienie roli państwa w gospodarce. Wyraźnie zauważalnym skutkiem postępującego procesu jest zacieranie się ponadpaństwowych i krajowych regulacji prawnośrodowiskowych czy prawnorodnych. Przeprowadzone badania dały podstawę do twierdzenia o wzrastającej roli instytucji międzynarodowych, współcześnie już pełnoprawnych podmiotów stosunków międzynarodowych, ale zwłaszcza ich wpływu, a coraz częściej inicjatywy prawodawczej, na obecny kształt i przyszły rozwój regulacji prawnej odnoszącej się do ochrony środowiska. Stąd też teoretycy prawa proklamują powstanie nowych idei (jak wskazana koncepcja globalnego prawa środowiska) i poszukują nowych instrumentów prawnych służących rozwiązaniu problemów światowego środowiska. Niniejsze opracowanie nie rodzi sobie prawa do wyczerpania tematu, przeciwnie – daje podstawy do rozpoczęcia pogłębionych badań naukowych w tym zakresie.

## Protecting the environment as a global problem

### Summary

The goals of sustainable development and the associated legal measures for their implementation, set once again at international level, have led to reflections on global threats to the environment underlined in motive 14 of the *Transformation Our World: The 2030 Agenda for Global Action*, adopted during the UN Summit in New York, on September 25th, 2015. The purpose of this article is to analyze the need for further advanced global action for environmental protection. The reason to concern this topic is the need to continue the research carried out over many years by representatives of various scientific disciplines in this field and to conduct analyzes and legal assessments of the progressive process of globalization in relation to the environment.

*Translated by Monika Król*



## Co dalej z administracją ochrony środowiska?

Administracja ochrony środowiska w Polsce nie jest w zbyt dobrym stanie. A Świadczą o tym dane dotyczące niewłaściwego zarządzania niektórymi sektorami prawa ochrony środowiska, zwłaszcza w zakresie gospodarki wodnej oraz postępowania z odpadami komunalnymi.

Próby dotyczące konstruowania prawidłowo działającej administracji ochrony środowiska trwają już od dłuższego czasu. Potrzeby takiej reformy domaga się także doktryna<sup>1</sup>. Nie ulega wątpliwości, że ochrona środowiska urasta dziś do rangi jednego z najbardziej newralgicznych obszarów aktywności współczesnych państw<sup>2</sup>. Co więcej, skuteczny ochronny aparat administracyjny zapewni wykonywanie norm zawartych w przepisach prawa ochrony środowiska.

Wyróżnić można kilka etapów zmian administracji ochrony środowiska. Datą początkową podjętych prób jest pierwsza połowa lat 80. XX wieku. W tym okresie wyodrębnił się na poziomie centralnym resort ochrony środowiska<sup>3</sup>. Kolejna przebudowa tytułowej struktury administracji miała miejsce w okresie, kiedy reaktywowano samorząd terytorialny na poziomie gminnym (1990 r.) oraz na pozio-

- 
- 1 M. Rudnicki, *Potrzeba reformy służby ochrony środowiska w kontekście aktualnych wyzwań gospodarczych*, w: *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 48 i n.; G. Dobrowolski, *Propozycja reformy instytucjonalnej ochrony środowiska*, w: *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 94–103.
  - 2 A. Pakuła, *Pozycja ustrojowa organów administracji rządowej szczebla centralnego właściwych w sprawach ochrony środowiska w Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Ocena modelu prawnego...*, s. 117.
  - 3 Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Dz.U. Nr 44, poz. 201.

mie powiatowym i wojewódzkim (1998 r.)<sup>4</sup>. Reformy administracji publicznej zmieniły zasadniczo filozofię administracji publicznej i nadały jej nową rolę w duchu demokracji zachodniej. Zmiany te miały wpływ także na aparat administracyjny w ochronie środowiska. Dość istotna rewolucja administracji odpowiedzialnej za sprawy ochrony środowiska nastąpiła w 2001 roku, kiedy to uchwalono ustawę Prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>, wprowadzającą nowy system organizacyjny w tym zakresie. Tej kwestii poświęcono tytuł VII cytowanej ustawy: *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska*. Następnym okresem wprowadzającym dość istotną zmianę w strukturze zarządzającej sprawami ochrony środowiska to rok 2008, w którym można wyróżnić dwa podokresy. Pierwszy datuje się od dnia 1 stycznia 2008 roku<sup>6</sup>, kiedy część zadań ochronnych wojewody przeszła na marszałka województwa. Drugi z kolei to 15 listopada 2008 rok, kiedy weszła w życie nowa ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>7</sup>. Akt ten powołał do życia nowe, nieznane dotąd organy, tj. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Podmioty te przejęły kolejne zadania ochronne wojewody, pozbawiając go w zasadzie jakichkolwiek środowiskowych zadań merytorycznych. Reformę tę zamyka rok 2009, kiedy nastąpiły zmiany w związku z reformą administracji rządowej na poziomie województwa<sup>8</sup>.

Zmiany strukturalne w zakresie ochrony środowiska wynikają także z prawa unijnego. Polska z dniem 1 maja 2004 roku stała się członkiem Unii Europejskiej (UE). Akcesja Polski w struktury unijne wymagała podjęcia przez administrację rządową działań, których celem było dostosowanie struktur systemu ochrony środowiska do nowych wyzwań nałożonych na RP w traktacie akcesyjnym. Ponadto zmiany, jakie mają miejsce w polskim prawie ochrony środowiska w zakresie strukturalnym, wynikają z nowych aktów prawa unijnego. Podkreślić wypada, że

4 M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998, nr 4, s. 12–35.

5 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm. (dalej: u.p.o.ś.).

6 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm. Ustawa w zasadzie weszła w życie z dniem 1 stycznia 2008 r.

7 Ustawa z dnia 3 października 2008 r., t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1405.

8 Por. ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. Nr 92, poz. 753 ze zm.) czy zmiany związane z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

unijne prawo ochrony środowiska charakteryzuje się niezwykle dynamiką<sup>9</sup>. Przede wszystkim stawiany jest nacisk na zadania o charakterze planistycznym i kontrolnym, wymagające terminowego i zgodnego z przyjętymi zasadami raportowania do instytucji unijnych. To z kolei stwarza konieczność reorganizacji istniejącej polskiej administracji środowiskowej. Ponadto Polska jest stroną wielu aktów prawa międzynarodowego (umów, porozumień, konwencji)<sup>10</sup>. Źródła te stawiają administracji polskiej, w tym także w zakresie ochrony środowiska, określone zadania kontrolne, sprawozdawcze czy monitoringowe. Wydaje się, że realizacja ochronnych zobowiązań międzynarodowych winna znajdować się w gestii jednego podmiotu. Obecnie zadania te są rozproszone. Powołanie takiej instytucji stworzyłoby efektywne zarządzanie oraz obniżyłoby koszty funkcjonowania systemu.

Reasumując, koncepcja organizacji administracji ochrony środowiska musi spełniać wszystkie kryteria tzw. dobrej administracji. Oznacza to, że powinna ona być sprawna, skuteczna, ekonomiczna, a także powinna występować korzyść działania organów administracji publicznej<sup>11</sup>.

Przywoływane powyżej kolejne reformy struktury administracji ochrony środowiska spowodowały, że obecnie administracja ta jest dość rozbudowana<sup>12</sup>. Na jej czele stoi minister właściwy ds. środowiska, który odpowiedzialny jest za dwa działy administracji, tj. środowisko i gospodarkę wodną. Jego działania wspomagane są przez centralne organy administracji rządowej (Głównego Inspektora Ochrony Środowiska [GIOŚ], Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska [GDOŚ], Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, ministrów ds. gospodarki morskiej, ds. zdrowia, energii)<sup>13</sup>. W terenie natomiast funkcjonują wojewodowie<sup>14</sup>, zespolone służby, inspekcje (wojewódzki inspektor ochrony środowiska), straże oraz organy admi-

<sup>9</sup> Por. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 28–35; M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011; Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

<sup>10</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka...*, s. 36–52; też, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999; Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat zob. S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 175–182; K. Sobieraj, *Wyspecjalizowane organy administracji w prawie ochrony środowiska, w: Ocena modelu prawnego...*, s. 143.

<sup>12</sup> T. Bojar-Fijałkowski, *Instytucjonalna organizacja ochrony środowiska w Polsce. Postulaty de lege ferenda oparte na analizie rozwiązań wybranych państw europejskich*, w: *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, red. A. Barczak, A. Ogonowska, Szczecin 2016, s. 181; W. Radecki, *Organizacja ochrony środowiska, w: Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza– rozwój– perspektywy*, Warszawa 2010, s. 147–161; *Organizacja ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, Lublin 2011.

<sup>13</sup> Z. Bukowski, *Organy ochrony środowiska: administracja rządowa ochrony środowiska, w: Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 205–217.

<sup>14</sup> Wojewoda aktualnie nie ma żadnych zadań merytorycznych związanych z ochroną środowiska. Należy więc postulować, aby ustawodawca uwzględnił w przepisach faktyczny stan rzeczy, dostosowując

nistracji niezespólonej (regionalny dyrektor ochrony środowiska), a także organy samorządowe (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa, sejmik województwa). Dwa ostatnie organy są organami ochrony środowiska od dnia 1 stycznia 2008 roku. Jeżeli chodzi o sejmik województwa, to w doktrynie<sup>15</sup> wskazuje się, że trudno uzasadnić celowość umieszczenia tego organu w art. 376 u.p.o.ś. Po pierwsze dlatego, że ustawodawca nie przewidział dla niego żadnych specjalnych kompetencji, po drugie – nie jest zrozumiałe, dlaczego w przepisie nie ujęto także pozostałych organów stanowiących samorządu terytorialnego, tj. rady gminy i rady powiatu. Poza tym należy zauważyć, że wszystkie organy, poza sejmikiem województwa, są organami wykonawczymi.

Zastanawiające jest, czy administracja odpowiedzialna za sprawy ochrony środowiska może być wykonywana tylko na poziomie pojedynczych jednostek podziału terytorialnego? Wydaje się, że nie<sup>16</sup>. Konsekwentnie powinna być bowiem respektowana zasada subsydiarności i partycypacji na wszystkich poziomach struktury administracji ochrony środowiska. Marek Górski<sup>17</sup>, podając organizowanie postępowania z odpadami komunalnymi, wskazuje, że skuteczne wykonywanie tego typu zadań byłoby możliwe na poziomie wyższym niż gmina w niektórych przypadkach. Dlatego muszą istnieć organy, które koordynują ochronę środowiska w całym kraju czy chociażby na terytorium większym niż sama gmina. Podkreślić wypada, że większość zadań z zakresu ochrony środowiska powinna być lokowana na poziomie samorządu terytorialnego, gdyż wspólnota samorządowa najlepiej rozumie sprawy zamieszkującej ją społeczności<sup>18</sup>. To ta wspólnota może podjąć najszybciej zadania, których celem będzie wyeliminowanie zagrożenia. W związku z tym, większość zadań ochronnych winna być umieszczana na poziomie samorządowym, w większości w formie zadań zleconych, co jest uzasadnione treścią normy konstytucyjnej wyrażone w art. 166 ust. 2. Umiejętność znalezienia optymalnego rozwiązania problemu środowiskowego należy bowiem do najtrudniejszych zadań administracji

---

strukturę administracji ochrony środowiska do istniejącego systemu organizacyjnego. Taki postulat wysunął m.in. Z. Bukowski, *Organy ochrony...*, s. 217.

15 J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 597–598; M. Walas, *Organy ochrony środowiska w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2009, nr 1, s. 45; Z. Bukowski, *Realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska przez samorząd terytorialny w Polsce*, w: *Ocena modelu prawnego...*, s. 207.

16 M. Walas, *Organy ochrony...*, s. 46.

17 M. Górski, *Zmiany w podziale kompetencji organów administracji publicznej w sprawach związanych z ochroną środowiska*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Konosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 105.

18 Zob. Z. Bukowski, *Realizacja zadań z zakresu...*, s. 204–221; J. Stochlak, *Zadania administracji samorządowej i rządowej w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 11.

i wymaga ogromnej wiedzy, doświadczenia i dużych nakładów finansowych<sup>19</sup>. Z kolei organy administracji rządowej winny być właściwe przede wszystkim w zakresie kontroli, nadzoru oraz koordynacji na poziomie całego kraju.

Z powyższego wynika, powoduje, że administracja ochrony środowiska na wszystkich poziomach boryka się z wykonywaniem swoich statutowych zadań ochronnych. Prace legislacyjne, których przedmiotem są akty z zakresu ochrony środowiska, charakteryzują się niezwykłą dynamiką. Konstrukcja wielu przepisów narusza nie tylko reguły procesu legislacyjnego, wymagania dotyczące sposobu konstruowania przepisów, ale także zasady konstytucyjne, aczkolwiek z merytorycznego punktu widzenia zmiany te idą we właściwym kierunku.

Powstaje pytanie, jak i w jakie instrumenty prawne i instytucjonalne wyposażać poszczególne organy ochrony środowiska, aby były one w stanie realizować przyszłe zadania w dziedzinie ochrony środowiska – ograniczając listę pytań jedynie do gospodarowania odpadami, zwłaszcza komunalnymi. Odpowiedzi na te pytania wymagają rozstrzygnięcia wielu problemów w sferze instytucjonalnej. Tytułem przykładu: jakie zmiany powinny nastąpić w przydzielonych zadaniach w dziedzinie gospodarki odpadami komunalnymi poszczególnym organom ochrony środowiska? Jaki powinien być zakres planowania krajowego i samorządowego w powyższej dziedzinie? Czy możliwe jest stworzenie modelu optymalnego w sferze gospodarowania odpadami komunalnymi? Jeżeli tak, to jakie przyjąć kryteria oceny, w tym jak ustalić zakres odpowiedzialności określonych podmiotów? Na ile dana jednostka samorządu terytorialnego może nakazywać w ustalonym modelu, a co za tym idzie, na ile jest samodzielna? Jak przełamać blokady w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi między sektorem publicznym a prywatnym, szanując równocześnie partnera prywatnego oraz podmiot prawa publicznego – samorząd terytorialny, zwłaszcza gminę? Jak umożliwić prywatnemu kapitałowi funkcjonowanie w „nowej polskiej przestrzeni odpadowej”? Jak ograniczyć masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania (art. 3c ust. 1 u.c.p.g.<sup>20</sup>) oraz jak osiągnąć wymagany poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia i odzysku poszczególnych frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła (art. 3b ust. 1 u.c.p.g.)?

Pytań takich przed przyszłym modelem polskiej gospodarki odpadami komunalnymi stoi wiele, a dotyczą one realnych procesów decyzyjnych i materialnych. Co istotniejsze, prawie każda dziedzina prawa ochrony środowiska jest w podobnej

---

<sup>19</sup> A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 51.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1289 (dalej: u.c.p.g.).

sytuacji (np. obecne prace legislacyjne w zakresie zmian strukturalnych dotyczących administracji gospodarki wodami<sup>21</sup>), nie do końca zaś jest wskazana generalna koncepcja i pragmatyczne rozwiązania. Należy zgodzić się z M. Górskim<sup>22</sup>, że funkcjonujące układy organizacyjno-kompetencyjne tworzone były i są w sposób najczęściej przypadkowy, bez uwzględnienia specyfiki zadań, które miałyby być przez te struktury wykonywane, podlegają także ciągłym zmianom, również najczęściej dość przypadkowym i zwykle fragmentarycznym.

Budowa systemu demokratycznego ukazała konieczność rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które może spożytkować pozytywne inspiracje zmian w zakresie ochrony środowiska i zniwelować negatywny wpływ przemian społecznych. Konieczna jest zatem rewizja stosunku polskiego społeczeństwa, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, polityków i elit rządzących do problemu administracji ochrony środowiska. Społeczeństwo nie do końca zdaje sobie sprawę, jak wiele z naszych aktualnych trudności i problemów jest wynikiem źle funkcjonującej administracji, nie służą zrozumieniu tych zagadnień spory polityczne i stosunek dzisiejszych elit do tego problemu. Należy mieć nadzieję, że tylko trafne teorie kryzysu ekologicznego pozwolą wypracować adekwatny do zagrożeń system zarządzania prawem ochrony środowiska w Polsce.

Realizacja reformy administracji ochrony środowiska musi stać się priorytetowym zadaniem polskiej administracji. Pamiętać bowiem należy, że pożyczaliśmy Ziemię od naszych wnuków. Reforma administracji ochrony środowiska niezbędna jest również z powodów pragmatycznych, gdyż warunkuje ona wszelki dalszy postęp w Polsce, w każdym praktycznie sektorze ochrony środowiska.

Pilność zmian w Polsce w zakresie funkcjonowania administracji ochrony środowiska nie jest kwestionowana, o czym świadczą dokonywane zmiany. Najlepszy przykład to wspomniana reforma gospodarki odpadami komunalnymi. Kolejne nowelizacje u.c.p.g., poczynając od 2012 roku, przynoszą nowe rozwiązania, które nie do końca są słuszne. Każda zmiana na swój sposób jest reformą gospodarki odpadami komunalnymi. Tymczasem potrzebne będzie kilka lat intensywnych prac i działań, nim społeczeństwo zacznie odczuwać korzyści tej reformy. Dokonane zmiany instytucjonalne wymagają wielu prac merytorycznych, badań naukowych i szkoleń. Działania te spowodują, że reforma zacznie w sposób autentyczny oddziaływać na naszą gospodarkę odpadami komunalnymi.

---

21 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. poz. 1566.

22 M. Górski, *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, w: *Ocena modelu prawnego...*, s. 14.

Reforma administracji w zakresie gospodarki odpadami komunalnym nie jest do końca doceniana. Źródłem nieporozumień jest to, że przez kilkadziesiąt lat problemy gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce nie były skutecznie prezentowane naszemu społeczeństwu, *ergo* nie rozumie ono tych zagadnień i nie docenia, w jak wielkim stopniu nasze warunki życia zależą od prawidłowo prowadzonej gospodarki tymi odpadami.

Reforma oraz realizująca ją administracja natrafiają na wiele istotnych barier i trudności. Jedno jest wszakże pewne, że administracja odpowiedzialna za sprawy odpadów komunalnych w dzisiejszym kształcie nie spełnia zobowiązań unijnych. Dyrektywy odpadowe nie są właściwie wykonywane. Pytanie tylko, czy jest to wina obowiązującej administracji, czy może niewłaściwego wyposażenia w odpowiednie instrumenty przez istniejące krajowe przepisy? Niezwykle niekorzystne są obecne uwarunkowania ekonomiczne. Rzutują one zarówno na warunki funkcjonowania administracji, jak również oddziałują negatywnie na proces reformy. Ale jest to czynnik obiektywny. Doświadczenia innych krajów (np. Niemiec<sup>23</sup>), modernizujących swoje systemy odpadowe czy instytucjonalne w tym zakresie, wykazały, że działania te są kosztowne i z zasady wieloletnie.

Innym problemem jest również rozległość reformy. To nie tylko zmiana wielu ustaw, ale także wyszkolenie wielu tysięcy urzędników, prawników, ekonomistów, to zmiana rutyn i pragmatyk zawodowych polskiego urzędnika.

Administracja jest często bezradna również z racji poczucia bezkarności ludzi popełniających wykroczenia i przestępstwa środowiskowe. Tytułem przykładu można wskazać, że wielu mieszkańców nie segreguje odpadów komunalnych. Miejmy nadzieję, że zmiany, które weszły w życie 1 lipca 2017 roku, zmienią tę sytuację<sup>24</sup>. Odpowiednie samorządowe organy ochrony środowiska będą przestrzegały powyższych przepisów i egzekwowały je. Do tej pory było tak, że mieszkańiec wołał zapłacić wyższą opłatę za gospodarowanie odpadami bez ich segregacji.

W ramach administracji ochrony środowiska nieuniknione są posunięcia doraźne dla zahamowania i wyeliminowania fatalnych zjawisk i tendencji. Tworzenie odpowiedniej administracji środowiskowej winno uwzględniać dorobek wielu nauk<sup>25</sup>. Ponadto nie powinno się w sposób automatyczny stosować założenia, że niezbędną jest decentralizacja wszelkich zadań publicznych.

---

23 Por. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.

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

25 Por. J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 187.

W związku z powyższym, jako *de lege ferenda* należałoby powołać wyspecjalizowaną agencję – Agencję Ochrony Środowiska, która połączyłaby GIOŚ i GDOŚ oraz ich organy terenowe. W ten sposób usunięto by dublujące się struktury administracji wspomagającej, jak kadry, finanse, obsługa prawna<sup>26</sup>. Taka agencja realizowałaby kompleksowo zadania państwa w obszarze ochrony środowiska. Jej zadania przede wszystkim powinny się skupiać na zadaniach o charakterze reglamentacyjno-zobowiązującym oraz kontrolno-nadzorczym<sup>27</sup>. Należy zgodzić się z M. Górskim, że instytucja ta powinna mieć status organu administracji rządowej, o strukturach zarówno centralnej, jak i terenowych, przynajmniej do poziomu powiatu<sup>28</sup>.

Siedziba Polskiej Agencji Ochrony Środowiska powinna mieścić się w centrum Polski. Miasto takie powinno być dobrze skomunikowane, powinny funkcjonować tam ośrodki akademickie, a tym samym kadry. Organ ten nie powinien podlegać ani wojewodzie, ani staroście. W literaturze przedmiotu<sup>29</sup> wskazuje się, że struktura Polskiej Agencji Ochrony Środowiska mogłaby nie być dostosowana do struktury podziału terytorialnego kraju, lecz do struktury geograficzno-przyrodniczej, jak w przypadku urzędów żeglugi śródlądowej. Należy zgodzić się z T. Bojar-Fijałkowskim<sup>30</sup>, że w miejsce podziału opartego na podziale terytorialnym kraju należałoby wprowadzić okręgowe agencje ochrony środowiska dla obszarów zamieszkiwanych przez co najmniej 100 tysięcy mieszkańców, co byłoby rozwiązaniem tańszym i efektywniejszym niż bazowanie na strukturze 16 województw i 380 powiatów.

Na zakończenie należy postawić pytanie, co skutecznie blokuje reformę administracji ochrony środowiska w Polsce? Zdawać sobie należy sprawę, że reforma tytułowej administracji natrafia i będzie natrafiać na wiele progów. Pierwszy z nich to generalny brak akceptacji społecznej dla samej administracji ochrony środowiska. Społeczeństwo, zwłaszcza przedsiębiorcy, są niezadowoleni z ograniczeń ich działalności gospodarczej, które wynikają z przepisów prawa ochrony środowiska. Ten niekorzystny stan pogarsza dodatkowo kampania medialna, atakująca administrację. Utrudnia reformę administracji ochrony środowiska pełen luk i sprzeczności system prawa. Zasada kompleksowości zakłada, że środowisko jest jednością, ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Z kolei ograniczenie skutków w jednym elemencie wpływa na inne. Zasada ta nie jest do końca przestrzegana

26 T. Bojar-Fijałkowski, *Instytucjonalna organizacja...*, s. 187.

27 Zob. M. Górski, *System organizacyjny administrowania...*, s. 23.

28 Tamże.

29 T. Bojar-Fijałkowski, *Instytucjonalna organizacja...*, s. 187.

30 Tamże.

przez jej adresatów, w tym także administracje. Ponadto powszechny jest brak szacunku dla fachowości i kompetencji. W zasadzie społeczeństwo nie akceptuje regulacji, które wprowadzają kolejne nowelizacje określonych przepisów kompetencyjnych organów ochrony środowiska.

Obecny rząd powinien jasno przedstawić konkretne kierunki zmian, terminy i etapy reformy administracji ochrony środowiska. Dla jej realizacji powinno się powołać rządowy zespół z zadaniem przygotowania takiej reformy, w realistycznym, ale możliwie krótkim terminie. Zaniechanie takich działań byłoby niewyobrażalnym w swoich skutkach błędem, który może przynieść naszemu państwu kolejne niekorzystane zmiany w środowisku.

Konstatując, postulowana reforma administracji ochrony środowiska ma służyć głównie poprawieniu efektywności zarządzania systemem ochrony środowiska w Polsce. Jej celem jest zagwarantowanie osobom fizycznym, osobom prawnym i innym podmiotom działającym legalnie na terenie Rzeczypospolitej bezpieczeństwa ekologicznego i możliwości korzystania z należycie chronionych i właściwie wykorzystywanych elementów środowiska.

## What next with the environmental administration?

### Summary

This article was devoted to the administration responsible for environmental issues. The purpose of the study is to evaluate the existing protective structure. Attention was drawn mainly to the advantages and disadvantages of the existing environmental administration apparatus. Against this backdrop, the conclusions of *de lege lata* and *de lege ferenda* were formulated. The article states that reform of the administration of the environment is inevitable.

*Translated by Anna Barczak*



## Aktualne wyzwania prawnej ochrony przyrody w Polsce

### Wprowadzenie

Cały system prawnej ochrony przyrody w Polsce poddawany jest w ostatnim czasie zmianom prawnym. Najbardziej ożywione dyskusje dotyczą prawnego modelu łowiectwa, kształtu gospodarki leśnej czy ochrony drzew i krzewów poza lasami. Trudno przewidywać, jaki ostatecznie kierunek przyjmą proponowane nowelizacje. Nie sposób też przewidywać ich trwałości i stabilności. Można odnieść jednak wrażenie, że przynajmniej część wprowadzonych ostatnio zmian<sup>1</sup> (na czele z rewolucyjną przemianą systemu ochrony drzew i krzewów) jest nieprzemyślana, chaotyczna i oparta na demagogicznych, nieprawdziwych przesłankach. Pojawiają się nawet głosy, że wprowadzone zmiany prowadzą do niszczenia dotychczasowej ochrony przyrody<sup>2</sup>. Jak w takim świetle wygląda realizacja ustawowego obowiązku dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody)?

Oczywiście nie jest tak, że system prawnej ochrony przyrody jest doskonały, niemniej jednak jego modyfikacje nie powinny powodować rujnowania dotychczasowego dorobku. Może na przykład zastanawiać wstrzemięźliwość ustawodawcy w zakresie usunięcia podkreślonego przez Trybunał Konstytucyjny niedopasowa-

.....  
1 Artykuł powstał w marcu 2017 r.

2 M. Krynicki, *Nieprzemyślana nowelizacja ustawy o ochronie przyrody?*, „Aura” 2017, nr 1, s. 6–8.

nia modelu gospodarki łowieckiej do innych instytucji państwa prawnego<sup>3</sup>, a z drugiej strony pośpieszne zmiany związane z ochroną drzew. Ich kierunek prowokuje pytanie, czy rzeczywiście nadal mamy do czynienia z prawną ochroną drzew.

Trudno wymienić wszystkie kwestie, które w polskim prawnym systemie ochrony przyrody wymagają zmiany. Często są one dyskusyjne. Na gruncie polityki czy publicystyki można mnożyć problemy stojące przed ochroną przyrody. Ich wnikliwego przeglądu dokonał R. Olaczek, podkreślając m.in. celowe ograniczanie wpływu instytucji naukowych czy oficjalnych organów opiniodawczo-doradczych<sup>4</sup>.

Poniżej wskazuję na kilka zagadnień prawnych, które według mnie wymagają przemyślenia i dyskusji. Dotyczą one zarówno konkretnych instytucji prawnych, jak i ogólniejszych kwestii związanych z tworzeniem i stosowaniem przyrodniczych regulacji prawnych. Staram się je wyartykułować w taki sposób, by możliwie odseparować od aktualnych zmian prawnych, chociaż ich źródła upatruję zarówno u ustawodawcy, jak i w praktyce tych organów, które wolę ustawodawcy realizują.

## Dostrzeżenie prawnych różnic między ochroną przyrody a ochroną środowiska

Normatywny model polskiej ochrony przyrody z jednej strony wyznaczony jest ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>5</sup>, z drugiej strony tworzą go przepisy ustaw: o lasach<sup>6</sup>, Prawo łowieckie<sup>7</sup>, o rybactwie śródlądowym<sup>8</sup> i o ochronie zwierząt<sup>9</sup>. Ustawa o ochronie przyrody traktowana jest jako rdzeń prawa ochrony przyrody, zaś pozostałe wskazane akty składają się na prawo ochrony przyrody sensu *largo*<sup>10</sup>.

Ukształtowała się tradycja postrzegania prawa ochrony przyrody jako części czy też działu w obrębie prawa ochrony środowiska. Takie podejście nie wydaje się trafne. Nie negując związków między prawem ochrony środowiska (prawem środowiska) a prawem ochrony przyrody trzeba podkreślić przesłanki przemawiające za

3 Wyrok TK z 10 lipca 2014 r. w sprawie obwodów łowieckich, P 19/13, Dz.U. z 2014 r., poz. 951.

4 R. Olaczek, *O niespójności w systemie ochrony przyrody w Polsce*, „Aura” 2015, nr 6–8.

5 T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.

6 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 788.

7 Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2168 ze zm.

8 Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 652 ze zm.

9 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1840.

10 Zob. W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 43–44.

pewnym wyodrębnieniem prawa ochrony przyrody. Należy do nich na przykład specyficzna wartość elementów środowiska przyrodniczego poddanych ochronie na mocy przepisów „przyrodniczych” czy nieco inne niż w prawie ochrony środowiska cele ochrony<sup>11</sup>.

Prawna ochrona przyrody z pewnością nie jest działem prawa ochrony środowiska w tym rozumieniu, w jakim za dział może być uznana prawna regulacja leśnictwa czy rybactwa. Prawo ochrony przyrody przenika w zasadzie wszystkie działy prawa ochrony środowiska, z zastrzeżeniem, że motywy ochrony są odmienne. Na przykład ochrona wód jest przedmiotem regulacji prawa ochrony środowiska przede wszystkim ze względu na niezbędność tego zasobu dla fizycznej egzystencji człowieka i innych organizmów. W prawie ochrony przyrody pojawia się jeszcze na przykład wartość tej wody jako waloru krajobrazowego czy nawet jako niezbędnego warunku dla utrzymania procesów ekologicznych, stabilności ekosystemów czy zachowania różnorodności biologicznej.

Z tej perspektywy, jeżeli spojrzeć na ustawowe cele ochrony przyrody, takie jak utrzymanie procesów ekologicznych, zapewnienie stabilności ekosystemów czy zachowanie różnorodności biologicznej (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody), prawna ochrona przyrody wcale nie musi być węższa niż prawna ochrona środowiska. Może być ujmowana jako węższa, jeżeli ograniczymy się do perspektywy prawnych (szczególnych) form ochrony przyrody.

Jeżeli jednak weźmiemy pod uwagę wskazane wyżej cele ochrony przyrody, to stanowią one fundamentalne wartości dla całego systemu prawnego regulującego ochronę środowiska i korzystanie z niego.

Chybione wydaje się więc sprowadzanie ochrony przyrody do tzw. aspektu zachowawczego ochrony środowiska czy utożsamianie jej jedynie z konserwacją zasobów i tworów przyrody. To tylko jeden z kierunków regulacji w obrębie prawa ochrony przyrody.

Postulat zmiany sposobu patrzenia na prawo ochrony przyrody można potraktować jako pierwsze wyzwanie stojące przed prawnikami zajmującymi się tą sferą regulacji. Gdy przestudiujemy akty prawne składające się na regulację ochrony przyrody, łatwo zauważymy, że rozpostarte są one między ochroną a korzystaniem z zasobów przyrody.

---

<sup>11</sup> A. Habuda, W. Radecki, *Ochrona przyrody w systemach prawnych ochrony środowiska Polski, Czech i Słowacji*, Warszawa 2017, s. 185.

## Nienadużywanie konstrukcji prawa własności – w kontekście przyrody i jej ochrony

Jan Gwalbert Pawlikowski, jeden z pionierów polskiego przedwojennego modelu ochrony przyrody stwierdzał, że ochrona przyrody zaczyna się tam, gdzie chronimy teren lub obiekt przyrodniczy niezależnie od woli właściciela, albo nawet wbrew jego woli<sup>12</sup>.

Należy z rezerwą odnosić się do demagogicznych haseł, że z pewnymi elementami przyrody właściciel może postępować jak chce, bo stanowią jego własność lub znajdują się na jego nieruchomości. Własność to nie jest nieograniczone prawo, które daje właścicielowi absolutną władzę, wręcz przeciwnie – w samej istocie własności leży jej ograniczenie, uwzględnianie interesów wynikających z życia w społeczeństwie, w którym funkcjonuje też właściciel. Z punktu widzenia prawa cywilnego uwarunkowania związane na przykład z wyznaczeniem formy ochrony przyrody nie są ograniczeniami prawa podmiotowego, lecz czynnikami wyznaczającymi jego treść<sup>13</sup>.

Czym innym jest ograniczenie własności, a czym innym sankcja, dolegliwość za naruszenie prawa. Te dwa zjawiska bywają mylone w ten sposób, że ci, którzy ponoszą skutek zachowania niezgodnego z przepisem prawa ochrony środowiska podnoszą, że ogranicza się ich własność. Ilustracją dla takiego wniosku jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2006 roku<sup>14</sup>, w którym istotę sprawy stanowił przypadek nielegalnie pozyskanego drewna.

W rozpoznawanej przez Trybunał sprawie Sąd Rejonowy w Zamościu przedstawił pytanie prawne, w którym obligatoryjne orzeczenie o przepadku drzewa (pozyskanego niezgodnie z przepisami, na przykład wbrew uproszczonemu planowi urządzenia lasu) uznał za wykraczające poza ramy proporcjonalności w stosunku do winy, za naruszające nadmiernie prawo własności, generalnie za niesprawiedliwe i niesłuszne, a przez to niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Faktycznie zatem zakwestionowano zasadę proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Tymczasem Trybunał nie stwierdził niezgodności z art. 2, 21 i 64 Konstytucji. Po pierwsze stwierdził, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw ze względu na ochronę środowiska są nie tylko dopuszczalne, ale i potrzebne. Środowisko stanowi

12 J.G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, s. 4.

13 Zob. *Ochrona środowiska a prawo własności*, red. J. Sommer, Wrocław 2000, s. 93.

14 P 32/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 56, sentencja ogłoszona w Dz.U. z 2006 r. Nr 86, poz. 601.

wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu. Po drugie, podkreślił Trybunał, lasy – jako składnik środowiska – są czymś więcej aniżeli przedmiotem własności, stanowią dobro ogólnonarodowe. Właściciele mogą składać wnioski o pozyskanie drewna do planów uproszczonych, a nawet w przypadkach losowych może na to zezwolić starosta. Nie mamy zatem do czynienia z arbitralnym ograniczeniem, wręcz przeciwnie, właściciel może uczestniczyć w powstawaniu planu. Co najważniejsze, konsekwencje w postaci przepadku dotyczą tylko tych właścicieli lasu jako dobra wspólnego, którzy nie respektują zasad korzystania z niego. Zatem przepadek drewna nie oznacza ingerencji we własność, ograniczenie to jest pozorne – w gruncie rzeczy to dolegliwość będąca elementem sankcji za działanie bezprawne.

## Ograniczenie kompetencji organów samorządowych w zakresie tworzenia niektórych form ochrony przyrody

Ostatni park narodowy, Ujście Warty, wyznaczono 16 lat temu, w 2001 roku. Oczywiście można uznać, że proces wyznaczania parków zakończył się, a przesłanki przyrodnicze się wyczerpały, jednak przyczyny leżą chyba gdzie indziej.

Formą prawną określenia i zmiana granic parku narodowego jest rozporządzenie Rady Ministrów, a może to nastąpić dopiero po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze działania których planuje się zmiany (art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Samorzady z różnych przyczyn mogą nie chcieć na swoim terenie parku narodowego i związanych z jego utworzeniem ograniczeń, gdyż korzyści wydają się odleglejsze i bardziej mgliste niż ograniczenia. Mogą więc po prostu odmówić zgody.

Nasuwa się pytanie, czy brak zgody samorządu blokuje ostatecznie utworzenie parku narodowego. Na pewno utrudnia, i musi to być jeden z czynników powodujących, że nowe parki narodowe nie powstają. Z prawniczego punktu widzenia nie mamy jednak jeszcze do czynienia z sytuacją bez wyjścia. Ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup> przewiduje skargę do sądu administracyjnego na akty jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6). Uchwała rady gminy (powiatu, sejmiku) w sprawie zgody na wyznaczenie granic parku wchodzi w zakres tego przepisu.

---

<sup>15</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718.

Nie chodzi o to, by jednostkę samorządu „lekceważyć” i nie dostrzegać jej interesów. Należy jednak poszukiwać takiego rozwiązania, które z jednej strony pozwoli uszanować sprawy lokalne ważne dla samorządu, ale z drugiej uwzględni to, że park narodowy stoi najwyżej w katalogu prawnych form ochrony przyrody, że jego ranga ma charakter państwowy, krajowy, a nie tylko lokalny, i z tego względu jego wyznaczenie można traktować jako mieszczące się w nadrzędnym interesie publicznym.

Marek Górski trafnie wskazywał, że rada gminy, nie uzgadniając proponowanych granic parku, może właściwie wyłączyć zrealizowanie ustawy (o utworzeniu parku). Zdaniem tego autora mechaniczne zastosowanie zasady pomocniczości pozwoliło na decydowanie o istotnych sprawach publicznych, o znaczeniu co najmniej ogólnokrajowym, przez przyzmat interesów lokalnych<sup>16</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że wymóg zgody rady gminy funkcjonuje także w procedurze wyznaczania parku krajobrazowego. W tym wypadku sytuacja, w której gmina może takiej zgody odmówić, jest określona, wprawdzie nie w pełni precyzyjnie, ale jednak (art. 16 ust. 4b ustawy o ochronie przyrody). Trudno pojąć, dlaczego ustawodawca zawęży swobodę decyzyjną rady gminy w przypadku parku krajobrazowego, zaś pozostawia prawie nieograniczony „luz” wobec parku narodowego.

## Integracja rozproszonych służb i straży ochrony przyrody w celu skuteczniejszej, efektywniejszej egzekucji prawa ochrony przyrody

Przepisy o ochronie przyrody tworzą podstawy działania dla wielu instytucji zajmujących się kontrolą przestrzegania tych przepisów. Należałoby zastanowić się, czy tych służb i straży nie jest za dużo.

Na podstawie ustawy o lasach (art. 47) w lasach funkcjonuje Straż Leśna. Strażnicy leśni są zaliczani do służby leśnej także umocowanej tą ustawą. Ich kluczowym zadaniem jest zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywanie innych zadań w zakresie ochrony mienia. Strażą Leśną kieruje Główny Inspektor Straży Leśnej, podporządkowany Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych. W zakresie realizacji zadań strażnicy leśni

---

<sup>16</sup> M. Górski, *System organizacyjny administrowania sprawami ochrony środowiska w Polsce – analiza krytyczna*, w: *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J., Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 20.

mają dość rozwinięte kompetencje, dokładnie sprecyzowane w art. 47 ust. 2 ustawy o lasach.

Na podstawie ustawy Prawo łowieckie (art. 36) działa Państwowa Straż Łowiecka, umundurowana i uzbrojona formacja podporządkowana wojewodzie. Na obszarze województwa jej działalność koordynuje komendant wojewódzki Państwowej Straży Łowieckiej, powoływany przez wojewodę. Kluczowym zadaniem Państwowej Straży Łowieckiej jest kontrola realizacji przepisów ustawy, np. w zakresie ochrony zwierzyny, zwalczania kłusownictwa, zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie łowiectwa. Kompetencje strażników PSŁ są szerokie i wynikają z art. 39 ust. 2 ustawy Prawo łowieckie.

Na podstawie ustawy o rybactwie śródlądowym (art. 22) tworzy się Państwową Straż Rybacką, której zadaniem jest kontrola przestrzegania przepisów ustawy. Państwowa Straż Rybacka podlega bezpośrednio wojewodzie. Na obszarze województwa kieruje nią komendant wojewódzki. Kompetencje PSR są mocno rozwinięte (wymienia je art. 23 ustawy).

Na podstawie ustawy o ochronie przyrody (art. 103) funkcjonuje Służba Parku Narodowego, której część stanowi Straż Parku (art. 108). Funkcjonariusze Straży Parku wykonują zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody.

Na podstawie ustawy o ochronie przyrody funkcjonuje również Służba Parku Krajobrazowego (art. 107), o znacznie mniej rozwiniętych uprawnieniach „policyjnych” (w zasadzie tylko legitymowanie i zwrócenie się do policji o ustalenie tożsamości).

Wszystkie wymienione służby (straże) mieszczą się w teoretycznej i prawnej koncepcji służb publicznych jako zbiór osób służących państwu i wykazujących postawę zaangażowania w sprawy państwa – w zakresie ochrony przyrody.

Czy nie mamy do czynienia z niepotrzebnym podziałem kompetencji między instytucje, które w istocie rzeczy zajmują się tym samym: kontrolą przestrzegania przepisów o ochronie przyrody? Przypomnę, że prawna ochrona przyrody to nie tylko przepisy ustawy o ochronie przyrody, ale także przepisy ustawy o lasach, o rybactwie śródlądowym i przepisy ustawy łowieckiej. Tymczasem mamy wiele straży, które zajmują się poszczególnymi „fragmentami” przyrody. A przecież liczy się kompleksowość, zintegrowane traktowanie przyrody i jej ochrony. Dlaczego więc nie powołać jednej służby (straży) ochrony przyrody, na miejsce tych, które dotychczas funkcjonują oddzielnie? W 2000 roku ustawodawca sporo „popsuł”, likwidując istniejącą od ponad 40 lat Straż Ochrony Przyrody.

Ustawodawca gdzieś tam wydaje się dostrzegać, że taka integracja kompetencji ma sens. Na przykład strażnik leśny wykonujący obowiązki na gruntach pań-

stwowych zarządzanych przez Lasy Państwowe ma uprawnienia strażnika łowieckiego – w zakresie zwalczania kłusownictwa, czy strażnika rybackiego – w zakresie dokonywania legalności dokonywania połowu (art. 47 ust. 8 ustawy o lasach).

Warto rozważyć przynajmniej połączenie straży łowieckiej i straży rybackiej – obie te struktury są podporządkowane wojewodzie.

## Doprecyzowanie statusu prawnego otuliny – strefy ochronnej wokół formy ochrony przyrody

Ustawa o ochronie przyrody w art. 5 ust. 14 definiuje otulinę jako strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia jej przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Otulina nie jest formą ochrony przyrody, to nie otulinę się chroni – lecz to otulina chroni formę ochrony przyrody przed oddziaływaniami zewnętrznymi.

Status prawny otuliny konkretyzują jeszcze:

- art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 2, art. 16 ust. 2 ustawy (obowiązek ustanowienia otuliny wokół parku narodowego, możliwość wyznaczenia otuliny wokół rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego),
- art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7 (projekty wymienionych aktów planistycznych, przede wszystkim studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wymagają uzgodnienia bądź przez dyrektora parku narodowego, bądź regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie mogącym mieć wpływ na ochronę przyrody),
- art. 53 ust. 4 pkt 7 i 8 w związku z art. 60 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi to przepisami decyzje o warunkach zabudowy wydawane przez organ gminy wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny lub z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do innych niż park narodowy form ochrony przyrody,
- art. 10 ust. 7, art. 13 ust. 3b (projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadania z zakresu gospodarki leśnej w części dotyczącej otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego [regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w rezerwacie przyrody] w zakresie ustaleń tych planów mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego bądź rezerwatu przyrody).

Zakazy wyznaczające reżim prawny formy ochrony przyrody obowiązują na jej terenie i nie można ich obowiązywania rozszerzyć na obszar otuliny.

Tymczasem sąsiedztwo na przykład parku narodowego może być dla inwestora pożądane, gdyż – z jednej strony – jest się blisko przyrody, jej wartości i zasobów, a z drugiej – nie ma ograniczeń, które dotyczą bezpośrednio obszaru parku.

W rezultacie nasuwa się pytanie, czy w otulinie można realizować inwestycje, które mogą szkodzić konkretnej formie ochrony przyrody, wokół której znajduje się otulina? Wydawałoby się, że tak. Otulina nie jest formą ochrony przyrody i ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje dla niej żadnych zakazów. Zakazy, o których mowa w ustawie, dotyczą formy ochrony przyrody, nie otuliny. Jeśli jednak przyjąć, że w otulinie „wszystko wolno” – w tym sensie, że otulina nie jest formą ochrony przyrody i charakterystyczne dla tej formy ograniczenia nie obejmują otuliny – to w istocie jej znaczenie byłoby iluzoryczne.

Dlatego pojawia się linia orzecznicza sądów administracyjnych, gdzie prezentowane jest stanowisko, iż otuliny są objęte ochroną na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, a ewentualne decyzje zezwalające na inwestycje podlegają uzgodnieniu z właściwym organem<sup>17</sup>. W tym samym kierunku podąża NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2010 roku<sup>18</sup>, w którym sąd podkreśla, iż że względu na cel otuliny wynikający z jej legalnej definicji, może być w niej prowadzona tylko taka działalność, która dla tego parku nie stwarza zagrożenia wynikającego z działalności człowieka. O niemożności zaakceptowania określonej działalności na terenie otuliny przesądza brak możliwości pogodzenia inwestycji z funkcją ochronną otuliny. Pomimo że dla otuliny nie ustanawia się normatywnie określonych zakazów, nie przesądza to o możliwości jakiegokolwiek jej zagospodarowania.

Jednak wciąż brak jest zdecydowanej postawy prawnej dla ograniczeń działalności w otulinie. Można taką podstawę odnaleźć, gdy teren otuliny objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – wtedy dyrektor parku może nie zgodzić się na plan miejscowy dopuszczający zagospodarowanie przestrzeni niebezpieczne dla przyrody parku narodowego. Trzeba jednak pamiętać, że decyzja dyrektora parku narodowego czy regionalnego dyrektora ochrony środowiska niezgodnia z decyzją o warunkach zabudowy może być zaskarżona, a organ nie zawsze będzie miał możliwość (może to być czasem w danym momencie niemożliwe) wykazać negatywny wpływ na przyrodę; negatywne oddziaływania mogą ujawnić się w dłuższym okresie i wcale nie muszą mieć charakteru drastycznego. Dlatego warto postulować wzmocnienie ochrony otuliny: poprzez obejmowanie

---

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2005 r. IV SA/Wa 1640/05.

<sup>18</sup> II OSK 720/09.

obszarów planem miejscowym (tylko wyjątkowo decyzje o warunkach zabudowy) oraz wyraźne rozciągnięcie planów ochrony na teren otuliny. Dałoby to mocniejszą i bardziej klarowną podstawę prawną dla skuteczniejszej ochrony formy ochrony przyrody przez rzeczywiste zabezpieczenie otuliny. Z punktu widzenia wymogów państwa prawa i pewności sytuacji prawnej jednostki ograniczenia działalności w otulinie winny mieć mocną i zdecydowaną podstawę prawną.

## Integracja prawa ochrony przyrody – postulat ustawy Prawo leśne

Prawna regulacja lasów i leśnictwa stanowi dobrą ilustrację dla potrzeby integracji prawnej sfer, których rozdzielenie normatywne jest po prostu sztuczne i niepotrzebne.

W prawie leśnym wyraźnie widoczna jest zaawansowana dezintegracja polskiego ustawodawstwa leśnego. Jej przejawem jest uchwalanie odrębnych ustaw dla materii, które powinny być zawarte w jednym akcie prawnym. Mam tu na myśli zwłaszcza legislacyjne wyodrębnienie materii leśnego materiału rozmnożeniowego (ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym<sup>19</sup>), ochrony gruntów leśnych (ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>20</sup>), podatku leśnego (ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym<sup>21</sup>) oraz lasów państwowych jako strategicznych zasobów naturalnych kraju (ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>22</sup>).

Wskazane akty prawne powinny oczywiście stanowić przedmiot regulacji ustawy o lasach, zostały zaś sztucznie oddzielone od najważniejszego dla leśnictwa aktu prawnego. Dlatego pożyteczne praktycznie, i zgodne z postulatami teorii prawa, byłoby zmodyfikowanie polskiego prawa leśnego poprzez integrację wskazanych aktów z ustawą o lasach, względnie przyjęcie nowego aktu.

Mógłby on nosić tytuł ustawa Prawo leśne, co podkreślałoby rangę leśnictwa jako doniosłej sfery życia społecznego i ważny przedmiot regulacji prawnej. Z takiego zabiegu legislacyjnego wypływają też inne bezpośrednie korzyści. Z pewnością byłoby łatwiej posługiwać się dotychczas rozproszonymi przepisami. Zostałyby wpro-

---

19 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 116.

20 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.

21 T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1821.

22 Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

wadzona jedność tematyczna, czyli skupienie najważniejszych przepisów leśnych w jednym akcie. W konsekwencji poprawiłaby się sytuacja prawna zainteresowanego leśnictwem obywatela. Nie bez znaczenia jest także ułatwienie w zakresie stosowania prawa przez organy administracji publicznej właściwej w sprawach lasów i leśnictwa.

## The current challenges of legal protection of nature in Poland

### Summary

Nature conservation in Poland has recently been under lively discussions and legislative changes. The introduced changes are highly controversial. The author forms the basic challenges facing the legal model of Polish nature conservation. He captures them at a general and specific level. The author points out the following problems: 1) recognizing the legal differences between nature conservation and environmental protection, 2) not-abusing the structure of property rights – in the context of nature and its protection, 3) limitation of the competence of self-government bodies to create some forms of nature conservation, 4) integration of dispersed services and nature protection guards – in order to more effectively and effectively enforcing the law of nature protection, 5) clarification of the legal status of the cover-protection zone around the form of nature protection, 6) integration of the law of nature conservation – the postulate of the Forest Law.

*Translated by Adam Habuda*



## Czy trzeba nowelizować słowacką ustawę o środowisku?<sup>1</sup>

Na Słowacji, tak samo jak w Republice Czeskiej, system regulacji ustawowej ochrony środowiska jest identyczny – regulacja jest rozproszona w znacznej liczbie ustaw o różnym stopniu specjalności. Do ustaw z ogólnym przedmiotem regulacji należą te, które nie odnoszą się do ochrony konkretnego komponentu środowiska, ale regulują działania w stosunku do środowiska jako całości albo do ekosystemów lub obszarów.

Ustawą z najogólniejszym przedmiotem regulacji prawnej jest w obu państwach ustawa o środowisku – *zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí*<sup>2</sup>. Służy jako quasi-kodeks environmentalnego prawa. Jej funkcją jest wytworzenie jądra regulacji ustawowej, objęcie wspólnym mianownikiem i ujednoczenie regulacji prawnej zawartej w ustawach szczególnych. Obok wyjaśnienia pojęć podstawowych, formułuje podstawowe zasady regulacji prawnej ochrony środowiska oraz powszechne obowiązki osób w dziedzinie ochrony środowiska. Wskazuje, w jaki sposób mają one przenikać do konkretnych rozwiązań ustaw szczególnych. W konsekwencji służy jako reguła interpretacyjna przy stosowaniu ustaw szczególnych.

1 Praca ta uzyskała wsparcie Agencji wspierania badań i rozwoju na podstawie Umowy č. APVV-0024-12.

2 Ustawa o środowisku została uchwalona 5 grudnia 1991 r. przez Zgromadzenie Federalne ówczesnej Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej i po ogłoszeniu w następnym 1992 r. pod pozycją (č) 17 w organie promulgacyjnym (*Sbírka zákonů* w języku czeskim, *Zbierka zákonov* w języku słowackim; stąd skrótowiec: czeski „Sb.” i słowacki wtedy „Zb.”, potem „Z.z.”) weszła w życie 16 stycznia 1992 r. i z niewielkimi zmianami obowiązuje do dziś w Czechach i Słowacji. Prawo środowiska (w języku czeskim *právo životního prostředí*, w języku słowackim *právo životného prostredia*) jest w literaturze słowackiej coraz częściej nazywane z użyciem anglicyzmu – *environmentálne pravo* (przypis tłumacza – W.R.).

*Zákon č. 17/1992 Zb.* reguluje w sposób ramowy także odpowiedzialność osób fizycznych i prawnych za naruszenie obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Przewiduje odpowiedzialność za ujmę ekologiczną (§ 27) oraz zawiera niektóre reguły dotyczące wdrażania odpowiedzialności administracyjnoprawnej (§§ 28–29)<sup>3</sup>. Jedną z tych reguł w formule ogólnej wyraża § 29 ustawy w sposób następujący: „Za naruszenie obowiązków określonych przepisami szczególnymi o ochronie środowiska wymierza się *pokuty*<sup>4</sup> lub inne środki<sup>5</sup> według tych przepisów; nie są tym dotknięte ewentualna odpowiedzialność karna ani odpowiedzialność za szkodę według powszechnie obowiązujących przepisów prawnych”<sup>6</sup>. Regulacja prawna reaguje tym postanowieniem na sytuację, że w Słowacji i w Republice Czeskiej ściganie przestępstw należy do kompetencji sądów, a ściganie deliktów administracyjnych – do kompetencji organów administracji publicznej.

Aktualnie za przestępstwa przeciwko środowisku mogą być ścigane:

- a) osoby fizyczne według Kodeksu karnego – *zákon č. 300/2005 Sb., Trestný zákon* – za następujące przestępstwa: zagrożenie i uszkodzenie środowiska (§§ 300–301), bezprawne postępowanie z odpadami (§ 302), bezprawne wypuszczanie substancji zanieczyszczających ze statków morskich (§ 302a), naruszanie ochrony wód i powietrza (§§ 303–304), bezprawne wytwarzanie i postępowanie z substancjami uszkadzającymi warstwę ozonową (§ 304a), naruszanie ochrony roślin i zwierząt (§ 305), naruszanie ochrony drzew i krzewów (§ 306), szerzenie chorób zakaźnych zwierząt i roślin (§§ 307–308), przeniknięcie organizmów genetycznie zmodyfikowanych (§ 309), kłusownictwo (§ 310);
- b) osoby prawne według ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych – *zákon č. 91/2016 Z.z., o trestnej zodpovednosti právnických osôb* – które mogą być ścigane za następujące przestępstwa kodeksowe: zagrożenie i uszkodzenie środowiska (§§ 300–301), bezprawne postępowanie z odpadami (§ 302), bezprawne wypuszczanie substancji zanieczyszczających ze statków morskich (§ 302a), naruszenie ochrony wód i powietrza (§§ 203–304), naruszenie ochrony roślin i zwierząt (§ 305), naruszenie ochrony drzew i krzewów (§ 306).

<sup>3</sup> S. Košičiarová a kolektiv, *Pravo životného prostredia*, Žilina 2009, s. 57–64.

<sup>4</sup> Słowacki wyraz *pokuta* oznacza administracyjną karę pieniężną wymierzaną (nakładaną) za wykroczenia lub inne delikty administracyjne, ale nie za przestępstwa, ponieważ kara finansowa za przestępstwa to *peňažný trest* (przypis tłumacza – W.R.).

<sup>5</sup> W słowackim oryginale *opatrenia*, które w słownikach oddawane jest przez „zabezpieczenie, środki bezpieczeństwa”, ale w języku prawnym i prawniczym to raczej „środki” (oddziaływania) natury przede wszystkim administracyjnej, chodź zwłaszcza o administracyjny nakaz usunięcia skutków bezprawnego działania (przypis tłumacza – W.R.).

<sup>6</sup> Regulację prawną o podobnym charakterze znajdujemy także w § 64 ust. 2 ustawy o lasach – *zákon č. 326/2005 Z.z. o lesoch*.

Z przedstawionego wyliczenia jasno wynika, że osoby prawne nie są ścigane za wszystkie przestępstwa przeciwko środowisku przewidziane w Kodeksie karnym. Wyliczenie przestępstw, za które mogą być ścigane karnie osoby fizyczne na podstawie Kodeksu karnego (niezależnie od tego, czy dopuścili się naruszenia obowiązków jako obywatele, menedżerowie osoby prawnej lub pracownicy firmy), jest szersze.

Delikty administracyjne podlegające ściganiu przez organy administracji publicznej są deliktami z niższym stopniem społecznej szkodliwości niż przestępstwa. Do roku 2017 sytuacja prawna w Republice Czeskiej i na Słowacji była identyczna – odpowiedzialność za delikty administracyjne nie była uregulowana jedną wspólną ustawą i istniały różne kategorie deliktów administracyjnych. W Republice Czeskiej – wraz z przyjęciem ustawy o odpowiedzialności za wykroczenia i postępowaniu o wykroczenia – *zákon č. 250/216 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* – doszło do likwidacji dotychczasowego skomplikowanego podziału deliktów administracyjnych. Od 1 lipca 2017 roku wszystkie dotychczasowe kategorie deliktów administracyjnych, poza deliktami dyscyplinarnymi, uznaje się za wykroczenia.

Na Słowacji, przy braku podobnej regulacji, sytuacja jest bardziej złożona. Organy administracji publicznej w zakresie naruszania ochrony środowiska ścigają:

- wykroczenia osób fizycznych,
- inne delikty administracyjne osób fizycznych,
- delikty administracyjne osób prawnych i osób fizycznych będących przedsiębiorcami,
- administracyjne delikty porządkowe.

Istnienie różnych rodzajów deliktów w porządku prawnym Republiki Słowackiej jest wyrazem podejścia ustawodawcy do kwestii, które bezprawne zachowania osób niosą ze sobą poważniejsze negatywne następstwa dla chronionego ustawą interesu publicznego. W przypadku przestępstw, stopień ich ważkości jest wyższy, w przypadku deliktów administracyjnych – niższy. Wyjątkiem od reguły, że przestępstwo ma wyższy stopień ważkości niż delikt administracyjny, jest wzajemny stosunek przestępstwa osoby prawnej według *zákona č. 91/2016 Z.z.* i deliktu administracyjnego osoby prawnej.

Poszczególne kategorie deliktów administracyjnych mają jednakowy stopień społecznej szkodliwości. Ustawowym wyjątkiem od tej reguły są delikty dyscyplinarne osób fizycznych, które mają niższy stopień szkodliwości społecznej niż wykroczenia osób fizycznych.

Uprawnienie do oceny, czy bezprawne zachowanie konkretnej osoby wykazuje wymagany przez ustawę stopień społecznej szkodliwości, ma organ władzy publicznej rzeczowo właściwy do ścigania odnośnego rodzaju lub kategorii deliktu. Jeżeli

czyn osoby nie wykazuje stopnia społecznej szkodliwości wymaganego przez ustawę, organ nie jest uprawniony do ścigania i karania za taki czyn. Zakres upoważnienia organu władzy publicznej do oceny stopnia społecznej szkodliwości deliktów, do których ścigania jest rzeczowo właściwy, jest jednak w odniesieniu do przestępstw zakotwiczony inaczej niż w odniesieniu do deliktów administracyjnych.

W przypadku przestępstw ma zastosowanie tzw. formalne pojmowanie deliktu. W przypadku deliktów administracyjnych stosuje się tzw. formalno-materialne pojmowanie deliktu. Następstwem tej różnicy jest to, że podczas gdy organy administracyjne rozpatrujące delikty administracyjne mają obowiązek od przypadku do przypadku ocenić, czy bezprawne zachowanie konkretnej osoby jest społecznie szkodliwe, to sądowni wystarczy stwierdzenie tylko tego, czy zachowanie osoby wyczerpało zespół znamion przestępstwa<sup>7</sup>. Społeczna szkodliwość przestępstwa wynika mianowicie bezpośrednio z ustawy. Wyjątkiem od tej reguły jest uprawnienie do rozstrzygnięcia, że społeczna szkodliwość czynu jest mniejsza niż Kodeks karny wymaga dla przestępstwa. W takim przypadku właściwy organ administracji publicznej ma uprawnienia do zbadania i rozstrzygnięcia, czy czyn osoby, który nie jest przestępstwem, jest deliktem administracyjnym, a jeżeli stwierdzi, że tak, może tę osobę ukarać za delikt administracyjny.

Do jakiego stopnia może uchwycić § 29 *zákona č. 17/1992 Zb.* obowiązujący stan prawny odnośnie do odpowiedzialności osób uregulowanej w ustawach szczególnych? Przywołany przepis wyraża myśl, że jeżeli osoba naruszy obowiązek ustanowiony przez przepis szczególny o ochronie środowiska, organ ma możliwość nałożyć na nią *pokutę* lub inny środek według tego przepisu szczególnego. Ze względu na zakres uprawnień organu administracji publicznej, chodzi o zrealizowanie kompetencji do ścigania deliktów administracyjnych osób fizycznych będących przedsiębiorcami oraz osób prawnych bez względu na to, czy prowadzą przedsiębiorstwa.

Według przepisów szczególnych *pokuta* jest z prawnego punktu widzenia sankcją, ale innych środków nie uznaje się za sankcje<sup>8</sup>. Zazwyczaj chodzi o nakaz wydany przez organ, aby sprawca deliktu administracyjnego usunął negatywne następstwo czynu, którym naruszył interes publiczny ochrony środowiska. Środek ten nie jest instrumentem służącym funkcji represyjnej odpowiedzialności sprawcy deliktu administracyjnego, nie jest też instrumentem, który służy wyrównaniu szkody majątkowej w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

7 D. Mašl'ánová, I. Šimovček, *Trestnoprávne aspekty priestupkového konania*, w: *Verejná správa a priestupky*, red. Matuš Filo, Žilina 2016, s. 124.

8 Bliżej zob. S. Košičiarová, *Správne pravo hmotné. Všeobecná časť*, Plzeň 2015, s. 209.

Naprawienie szkody według Kodeksu cywilnego jest środkiem sankcjonowania deliktu prywatnoprawnego według przepisów prawa cywilnego. Następstwo deliktu prywatnoprawnego nie przejawia się w dziedzinie ochrony interesu publicznego (ochrony środowiska), lecz w dziedzinie interesu prywatnego (ochrona praw właścicielskich właściciela komponentu środowiska albo zasobu przyrody). Z tego punktu widzenia obowiązujące brzmienie § 29 *zákona č. 17/1992 Zb.* jest sformułowane poprawnie, skoro się w nim wskazuje, że nałożeniem *pokuty* lub innego środka za naruszenie obowiązku w zakresie ochrony środowiska nie jest dotknięta odpowiedzialność za szkodę. Innymi słowy znaczy to, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby poszkodowany mógł się skutecznie domagać naprawienia szkody, która została mu wyrządzona w następstwie deliktu administracyjnego popełnionego przez daną osobę. Sprawca deliktu administracyjnego, na którego organ administracji publicznej nałożył *pokutę* lub środek, nie może się skutecznie bronić przeciwko nałożeniu na niego obowiązku naprawienia szkody majątkowej według Kodeksu cywilnego, powołując się na to, że za naruszenie obowiązku organ administracji publicznej już nałożył na niego *pokutę* lub środek.

Część tekstu § 29 *zákona č. 17/1992 Zb.*, według którego nałożeniem *pokuty* lub innego środka przez organ administracji publicznej nie jest dotknięta ewentualna odpowiedzialność karna, jest wszakże problematyczna. Uprawnienie do nałożenia środka naprawczego, według ustawy szczególnej, ma organ administracji publicznej, jeżeli wymierzył sankcję za delikt administracyjny. To uprawnienie ma tylko wtedy, kiedy osoba fizyczna prowadząca przedsiębiorstwo lub osoba prawna została ukarana za delikt administracyjny. Czy jednakże *de lege lata* oznacza to, że za ten sam czyn osoba ta nie może być jednocześnie ścigana na podstawie przepisów prawa karnego? Tu już odpowiedź jest bardziej złożona, ponieważ wchodzi w rachubę jedna z kluczowych zasad karania – zasada subsydiarności ścigania karnego.

Zasada subsydiarności ścigania karnego (*ultima ratio*), która wychodzi z zasady proporcjonalności, ma zastosowanie w przypadku zbiegu deliktów publiczno-prawnych o różnej ważności (np. między przestępstwem a wykroczeniem, między przestępstwem a deliktem administracyjnym). Przez zbieg deliktów określa się w prawie sytuację, kiedy czyn sprawcy wyczerpuje formalne znamiona co najmniej dwóch zespołów znamion deliktów tego samego lub różnego rodzaju bądź kategorii. W przypadku zbiegu ma zawsze pierwszeństwo ściganie deliktu z wyższym stopniem ważności następstw dla interesu chronionego ustawą.

W przypadku zbiegu deliktu administracyjnego osoby fizycznej uprawnionej do prowadzenia przedsiębiorstwa i jej przestępstwa przeciwko środowisku jest tak, że nałożeniem *pokuty* lub środka naprawczego przez organ administracji publicznej nie miałyby być dotknięta odpowiedzialność karnoprawna osoby fizycznej. Wobec

tego taką osobę można by było ścigać za ten sam czyn, także jako za przestępstwo. Sąd prowadzący postępowanie w sprawie o przestępstwo musiałby uwzględnić to, że osoba ta już była sankcjonowana przez organ administracji publicznej. Umorzenie postępowania za ten czyn oceniany jako przestępstwo byłoby możliwe tylko wtedy, gdyby o czynie sprawcy rozstrzygnął już prawomocnie organ administracji publicznej jako o delikcie administracyjnym i to rozstrzygnięcie można byłoby uważać za wystarczające<sup>9</sup>.

Ustawowym wyjątkiem od reguły, że przestępstwo ma wyższy stopień ważkości niż delikt administracyjny, przewiduje § 21 *zákona č. 91/216 Z.z.* o odpowiedzialności karnej osób prawnych<sup>10</sup>. W konsekwencji delikty administracyjne osób prawnych, które pozostają w zbiegu z przestępstwami osób prawnych według § 3 *zákona č. 91/2016 Z.z.*, mają *ex lege* jednakową ważność.

Ustawodawca przyznał im cechę deliktów, za które obwinienia mają, według art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, charakter oskarżenia karnego, a według art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji – cechę przestępstwa. W konsekwencji w przypadku zbiegu deliktu administracyjnego osoby prawnej i przestępstwa popełnionego przez osobę prawną stosuje się zasadę *ne bis in idem*<sup>11</sup>. Motywem tego wyjątkowego legislacyjnego kroku, zgodnego z judykaturą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnośnie do autonomicznej wykładni pojęcia oskarżenia karnego, były stosunkowo wysokie sankcje w postaci kar pieniężnych, które można – także zgodnie z wymaganiami dyrektyw Unii Europejskiej – wymierzać za naruszenie obowiązków w dziedzinie ochrony środowiska.

Według § 21 ust. 2 *zákona č. 91/2016 Z.z.*, „ściganie karne przeciwko osobie prawnej nie może być wszczęte, a jeżeli już zostało wszczęte, nie można go kontynuować i musi być umorzone, jeżeli wcześniejsze postępowanie za ten sam czyn przeciwko tej samej osobie prawnej skończyło się prawomocną decyzją o delikcie administracyjnym i ta decyzja nie została uchylona”. Konsekwencją tego jest, że obecnie już nie można mówić generalnie, że wdrożeniem odpowiedzialności osób prawnych za delikty administracyjne przeciwko środowisku nie byłaby dotknięta ewentualna odpowiedzialność za przestępstwa przeciwko środowisku. Obowiązujące brzmienie § 29 *zákona č. 17/1992 Zb.* o środowisku trzeba byłoby więc znowelizować, tak

<sup>9</sup> J. Čenteš, w: J. Čenteš a kolektiv, *Trestný poriadok. Veľký komentár*, Žilina 2015, s. 455.

<sup>10</sup> Niemal identyczną regulację zawiera § 28 ustawy czeskiej o odpowiedzialności karnej osób prawnych i postępowaniu przeciwko nim – *zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim*.

<sup>11</sup> I. Šimovček, w: J. Zahora, I. Šimovček, *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb*, Bratislava 2016, s. 287.

aby doprowadzić je do zgodności z pozostałą regulacją prawną, przez uzupełnienie tekstu na końcu przepisu wyrazami „jeżeli ustawa szczególna nie stanowi inaczej”.

Tytuł oryginału: *Je potrebné novelizovat' zákon o životnom prostredí? Z jazyka slovackego preložyl i kilkoma dodatkowymi przypisami opatryl Wojciech Radecki.*

## Do you need to replace? Set for the environment?

### Summary

The function of the Slovak Act on Environment is to establish general rules concerning the powers of public authorities in the prosecution of administrative offenses. Those rules, provided for by this Act, have to comply with the rules of special Acts. In 2016 there were significant legislative changes regarding to the relations between crimes and administrative offenses against the environment in Slovakia and in the Czech Republic. Is this the reason, why should be Act No. 17/1992 Coll. changed?

*Translated by Soňa Košičiarová*

