


*Zasada
zrównoważonego
rozwoju
w wymiarze
gospodarczym
i ekonomicznym*



*Zasada
zrównoważonego
rozwoju
w wymiarze
gospodarczym
i ekonomicznym*

pod redakcją
Bartosza Rakoczego
Karoliny Karpus
Małgorzaty Szalewskiej
Martyny Walas



Toruń 2015

REDAKCJA

Bartosz Rakoczy
Karolina Karpus
Małgorzata Szalewska
Martyna Walas

RECENZENCI

dr hab. Ewa Katarzyna Czech, prof. UwB
dr hab. Piotr Rączka

KOREKTA

Kamil Hoffmann

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dominiak

Copyright © Wydział Prawa i Administracji UMK, Toruń 2015



ISBN 978-83-64458-02-6



Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu



WOJEWÓDZTWO
KUJAWSKO-POMORSKIE

Publikacja współfinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

„Wydano na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu. Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna jego część, bez zgody właściciela, nie może być wykorzystana w systemach odtwarzalnych bądź reprodukowana jakimkolwiek sposobem: fotograficznym, elektronicznym, mechanicznym lub innym”.

SKŁAD I ŁAMANIE

Pracownia Wydawnicza EIKON
ul Boczna 14, 97-200 Wąwał
www.eikon.us
book@eikon.us

DRUK

Drukarnia Cyfrowa UMK w Toruniu
Nakład: 125 egzemplarzy

Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE	7
Zagadnienia wprowadzające	11
MICHAŁ BEHNKE, „Konieczne względy nadrzędnego interesu publicznego” o charakterze społeczno-gospodarczym jako kryterium ingerencji w cele i przedmiot ochrony ustanowiony na podstawie przepisów o ochronie przyrody i prawa wodnego	13
JOANNA KIERZKOWSKA, Przejawy równowagi rozwojowej ziemi cekcyńskiej ..	31
MAŁGORZATA SZALEWSKA, Kolidzja interesów w procesie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Zagadnienia wybrane	41
KAROLINA SZUMA, Determinanty administracyjnej kary pieniężnej w świetle ustawy Prawo ochrony środowiska	61
ZYGMUNT WIŚNIEWSKI, Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego na tle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego	73
MARTA WOŹNIAK, Czy istnieje remedium na konflikt interesów w zagospodarowaniu przestrzennym? – uwagi na tle zasady zrównoważonego rozwoju	93
Koncepcja zrównoważonego rozwoju a gospodarka w wymiarze prawnomiędzynarodowym	109
KAROLINA KARPUS, Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle zasady zrównoważonego rozwoju.	111
ANNA KOTAŃSKA, BARTŁOMIEJ GMAJ, Ochrona bioróżnorodności w międzynarodowym prawie środowiska	143
MAGDALENA MICHALAK, Ocena proporcjonalności ograniczeń swobodnego przepływu towarów w świetle zasad prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej	157
JUSTYNA NAWROT, Konwencja o bezpiecznym i przyjaznym dla środowiska recyklingu statków – uwagi na tle działalności armatorskiej.	169

Zasada zrównoważonego rozwoju w działalności gospodarczej. 183

ANNA BARCZAK, PAULINA ZIELIŃSKA, Zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi oraz sposoby na jego realizację	185
TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI, Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć	199
ZBIGNIEW BUKOWSKI, Działalność mikroprzedsiębiorcy a ochrona środowiska	211
PAULINA SZULC-FISCHER, Zrównoważony rozwój a granica wzrostu gospodarczego.	221
MARCIN MAKOWSKI, Specyfika procedury oceny oddziaływania na środowisko dla elektrowni jądrowej w polskim prawie ochrony środowiska.	231
MICHAŁ MARSZELEWSKI, Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument transferu ryzyka przedsiębiorcy w zakresie szkody ekologicznej	247
BARTOSZ RAKOCZY, Ekonomiczne aspekty zaniechania działań naprawczych w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie	267
JAN SZUMA, Charakter prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko	279
JOANNA KOWALIK, MAŁGORZATA SZALEWSKA, Wybrane aspekty technologiczne i prawne gospodarki ściekowej w galwanizerni	297

Zrównoważona gospodarka zasobami przyrody. 309

ADAM HABUDA, Prawne fundamenty zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty	311
LUCYNA KWOSZCZ, Wykonywanie rybactwa na wodach otwartych objętych formami ochrony przyrody	325
MIROSLAW MACHOŃ, Fałsz a zrównoważona gospodarka leśna.	337
AGNIESZKA MILKE, Kluczowe aspekty zasady zrównoważonego rozwoju w łowiectwie	343
MARTYNA WALAS, Zasady gospodarki leśnej a zasada zrównoważonego rozwoju.	351

Bibliografia 361

Słowo wstępne

Nie jest twórczym odkryciem twierdzenie, iż zrównoważony rozwój jest koncepcją, zasadą, ideą wielopłaszczyznową. Obejmuje on szerokie spektrum stosunków społecznych, jak również w sytuacji indywidualnego podmiotu. Formułuje funkcjonowanie struktur bardziej ogólnych, jak i pozycje poszczególnych obywateli.

Nie będzie również twórczym odkryciem stwierdzenie, że w koncepcji zrównoważonego rozwoju ochrona środowiska odgrywa istotną rolę, choć nie jest jedyną wartością w tej koncepcji uwzględnianą.

Te dwie oczywiste okoliczności pozwalają jednak przyjrzeć się problematyce zrównoważonego rozwoju przez pryzmat trzech istotnych kwestii – ochrony środowiska, prawa, ekonomicznego i gospodarczego ujęcia problematyki. Zagadnienie gospodarczego i ekonomicznego wymiaru ochrony środowiska w kontekście zrównoważonego rozwoju staje się dzisiaj jednym z najpoważniejszych wyzwań dla współczesnych pokoleń. Nie można bowiem mieć wątpliwości, że zasoby środowiska, jak również gospodarcze oddziaływanie na środowisko, są obecnie fundamentami społeczeństw postindustrialnych. Od społeczeństw industrialnych różni je jednak podejście do środowiska, które nie tylko jest przedmiotem eksploatacji, oddziaływania, ale również, a może przede wszystkim, jest przedmiotem ochrony. Najpoważniejszym instrumentem ochrony środowiska jest prawo, gdyż ono zapewnia skuteczne, władcze instrumenty.

Uniwersytety Białostocki, Lubelski i Toruński szczególnie dostrzegły znaczenie koncepcji zasady zrównoważonego rozwoju, podejmując bardziej ścisłą współpracę nad tą problematyką. Współpraca ta zacieśniająca nie tylko więzy naukowe, ale również serdeczne kontakty przyjacielskie, zaowocowała trzema konfe-

rencjami organizowanymi przez poszczególne ośrodki, które kończyły się zawsze wydaniem bardzo interesujących i inspirujących materiałów pokonferencyjnych. Prezentowane opracowanie jest właśnie zbiorem opracowań przygotowanych przez uczestników czwartej konferencji, która odbyła się w Toruniu w dniu 25 listopada 2014 roku. Myślą przewodnią konferencji był właśnie gospodarczy i ekonomiczny wymiar zrównoważonego rozwoju. Konferencję tę zaszczylicili swoją obecnością znakomici goście i znawcy problematyki zrównoważonego rozwoju, którzy zechcieli przypatrzeć się problemowi właśnie w aspekcie zagadnień ekonomicznych i gospodarczych.

W tym miejscu pragnę wyrazić wdzięczność wszystkim uczestnikom konferencji, a przede wszystkim tym, którzy zechcieli przygotować i wygłosić referaty, i opublikować je w prezentowanym Państwu materiale pokonferencyjnym. Publikowane artykuły dotyczą problematyki gospodarczego i ekonomicznego znaczenia zasady zrównoważonego rozwoju w bardzo szerokich i różnorodnych kontekstach. Pozwala to wręcz na sformułowanie wniosku, iż niedoceniany w naukach prawnych gospodarczy i ekonomiczny wymiar zrównoważonego rozwoju okazuje się być niezwykle istotnym i ważnym. Nieco odmienne ujęcie jurystycznego wymiaru zrównoważonego rozwoju z całą pewnością wzbogaci doktrynę prawa ochrony środowiska, a być może będzie stanowiło przyczynek do bardziej pogłębionych studiów.

Opracowanie to nie powstałoby, gdyby nie ścisła współpraca pomiędzy Uniwersytetem Białostockim, Lubelskim i Toruńskim. Stąd też pragnę serdecznie podziękować wszystkim trzem ośrodkom akademickim za inicjatywę i partnerskie zaangażowanie w problematykę zrównoważonego rozwoju.

Sukcesem konferencji organizowanej w Toruniu było to, że swoją obecnością zaszczylicili nas nie tylko teoretycy prawa, ale również praktycy, w tym osoby piastujące wysokie funkcje organów administracji publicznej, czy też zasiadające we władzach Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu.

Odrębne podziękowania pragnę złożyć na ręce Pana Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Piotra Całbeckiego, Pani Marszałek Anecie Jędrzejewskiej oraz Panu Marszałkowi Dariuszowi Kurzawie, a także Pani Dyrektor Departamentu Środowiska Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu, Małgorzacie Walter. Życzliwe wsparcie Państwa Marszałków i Pani Dyrektor od zawsze towarzyszy poczynaniom Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w podejmowanym zakresie ochrony środowiska. Władze Województwa Kujawsko-Pomorskiego zawsze z ogromną troską i zaangażowaniem pochylają się nad problemami ekonomicznymi. Stąd też współpraca naukowa układa się wzorowo, a dowodem na tą współpracę jest nie tylko zorganizowana konferencja, ale również i ta publikacja materiałów pokon-

ferencyjnych. Uniwersytet Mikołaja Kopernika ma we władzach samorządowych zawsze wsparcie, jeśli idzie o sprawy ochrony środowiska.

Pragnę również wyrazić gorące podziękowania Pani Prezes Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu Emilii Kawka-Patek, a także Panu Prezesowi Wojciechowi Kulińskiemu. Wsparcie ze strony Funduszu nie ogranicza się jedynie do pomocy finansowej, ale jest to również wsparcie organizacyjne, logistyczne, a także promocyjne i edukacyjne.

Pragnę serdecznie podziękować za to, że dzięki życzliwemu wsparciu również ze strony Funduszu – Pani Prezes i Pana Prezesa, konferencja mogła się odbyć i możemy wydać opracowanie zawierające materiały pokonferencyjne.

Wreszcie odrębne podziękowania kieruję pod adresem Pana Profesora Tomasa Justyńskiego, Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, który zechciał swoją osobą uświetnić konferencję i dokonać jej otwarcia. Bez życzliwego wsparcia Pana Dziekana nie byłoby tak ścisłej i zbiorowej współpracy nie tylko z zaprzyjaźnionymi Uniwersytetami Lubelskim i Białostockim, ale również z władzami Województwa i Funduszu. Troska, jaką Pan Profesor T. Justyński okazuje w sprawach środowiskowych, przejawia się nie tylko w wspieraniu inicjatyw naukowych, ale również w rzeczywistym proekologicznym funkcjonowaniu całego Wydziału.

Odrębne podziękowania kieruję pod adresem moich czcigodnych współpracowników, Pani Doktor Karoliny Karpus, Pani Doktor Małgorzaty Szalewskiej oraz doktorantki, Pani Magister Martyny Walas, która całym sercem zaangażowała się w przygotowanie konferencji i materiałów pokonferencyjnych. Dziękuję również pozostałym doktorantom oraz studentom, a także Panu Magistrowi Jackowi Pakule, którzy wsparli nas przy organizacji konferencji i przygotowaniu tej publikacji.

prof. dr hab. Bartosz Rakoczy

Zagadnienia wprowadzające



MICHAŁ BEHNKE

Kancelaria Radców Prawnych „CIC” Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp. p. Gdynia

„Konieczne względy nadrzędnego interesu publicznego” o charakterze społeczno-gospodarczym jako kryterium ingerencji w cele i przedmiot ochrony ustanowiony na podstawie przepisów o ochronie przyrody i prawa wodnego

W literaturze poświęconej problematyce konfliktów na tle korzystania ze środowiska napotkać można podział na konflikty: interesów, przekonań i wartości.¹ Kolidują planowanych działań lub przedsięwzięć z dobrami środowiskowymi objętymi ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody lub prawa wodnego jest o tyle trudna do rozstrzygnięcia i mediacji, że działania i motywy stron konfliktu zasadzają się najczęściej właśnie na różnych i przeciwstawnych płaszczyznach: interesów oraz wartości. Co znamienne, tylko pierwsza z nich wydaje się w ogóle tworzyć obszar do negocjacji i tylko konflikty interesów poddają się rokowaniom. W odniesieniu do wartości ustalane mogą być co najwyżej zasady prowadzące do ich maksymalnego zachowania lub remediacji, w tym kompensacji. Tym istotniejsze jest więc wypracowanie i stosowanie narzędzi, także jurydycznych, które pozwalałyby na ocenę i zarządzanie konfliktami wywołanymi zamierzoną ingerencją w przedmiot ochrony. W odniesieniu do obszarów sieci Natura 2000 oraz celów środowiskowych ochrony wód, zarówno polski, jak i unijny prawodawca, odwołują się w tym celu do przesłanki: „koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym”,

¹ M. Dutkowski, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 119.

jako jednej z przesłanek warunkujących zgodę na taką ingerencję. „Konieczność” i „nadrzędność” mają więc pełnić rolę kryteriów wyłączających częściowo ochronę wartości, czy też ochronę dziedzictwa, uosabianych przez elementy środowiska lub związanych z nimi potencjał ekologiczny. Zarazem mają też pełnić funkcję materialnoprawnych gwarancji trwałości tych wartości, a tym samym służyć urzeczywistnieniu zasady zrównoważonego rozwoju.

Do przesłanki istnienia koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, jako środka wyłączenia zakazu ingerencji w chronione wartości przyrodnicze, odwołują się zasadniczo przepisy prawne czterech obszarów tematycznych: ocen oddziaływania na środowisko, obszarów sieci Natura 2000, ochrony gatunkowej oraz polityki wodnej UE. Wykładnia powyższej przesłanki i związanych z nią atrybutów „konieczności” i „nadrzędności”, prowadzona być powinna w konsekwencji w oparciu o materię dyrektyw:

1. Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (zwaną SEA/SOOS)²,
2. Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (EIA/OOŚ)³,
3. Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. dyrektywa siedliskowa)⁴,
4. Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia)⁵,
5. Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (ramowa dyrektywa wodna)⁶,

jak też wdrażających te akty ustaw:

1. z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷ (ustawa OOŚ),

² Dz. Urz. WE L 197 z 21.07.2001, s. 30; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 157;

³ Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2011, s. 1, z późn. zm.

⁴ Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 102;

⁵ Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7, z późn. zm.

⁶ Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000,

⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 1235, z późn. zm.

2. z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸,
3. z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁹.

Kluczowe znaczenie dla tematu posiadają w przywołanych przepisach: art. 6(4) dyrektywy siedliskowej, wdrażany przez art. 34 i 35 ustawy o ochronie przyrody, jak też art. 4(7) ramowej dyrektywy wodnej, wdrażany przez art. 38j Prawa wodnego. Ponadto – art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, nawiązujący do postanowień Konwencji Berneńskiej o ochronie dzikiej fauny i flory europejskiej oraz siedlisk naturalnych z dnia 19 września 1979 r.¹⁰

Na gruncie tych przepisów, uznanie istnienia koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego może wyłączać zakazy podejmowania działań:

- mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami;
- powodujących nieosiągnięcie dobrego stanu ekologicznego oraz niezapobieżenie pogorszeniu stanu ekologicznego oraz dobrego potencjału ekologicznego wód, jak też powodujących nieosiągnięcie dobrego stanu oraz niezapobieżenie pogorszeniu stanu jednolitych części wód podziemnych;
- naruszających zakazy ustanowione w stosunku do dziko występujących zwierząt gatunków objętych ochroną gatunkową lub w stosunku do dziko występujących roślin lub grzybów gatunków objętych ochroną gatunkową.

Uchylenie zakazów w ww. przypadkach nie jest determinowane wyłącznie wymogami nadrzędnego interesu publicznego, lecz generalnie wiązać się musi, łącznie, również z sytuacją braku rozwiązań alternatywnych oraz z zagwarantowaniem wykonania kompensacji przyrodniczej lub uzyskaniem pozytywnych efektów dla środowiska i społeczeństwa, przeważających nad korzyściami utraconymi w następstwie dokonanych zmian i działań. Na określenie procesu badania istnienia koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego lub wszystkich powyższych przesłanek utarło się w literaturze określenie „test IROPI” (od ang.

⁸Dz.U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.

⁹Dz.U. z 2012 r. poz. 145, z późn. zm.

¹⁰Dz.U. z 1996 r., Nr 58, poz. 263, z późn. zm.

imperative reasons of overriding public interest)¹¹. Ze względu na wskazaną różnicę zakresu testu, termin ten może być rozumiany wąsko lub szeroko.

Przeprowadzenie testu IROPI *sensu stricto*, rozumianego jako ocena „konieczności”, „nadrzędności” oraz publicznego charakteru interesu stanowiącego czynnik ingerencji w chronione wartości przyrodnicze, powinno zostać na wstępie opatrzone kilkoma zastrzeżeniami.

Po pierwsze: „powołując się na interes publiczny w rozumieniu art. 34 ustawy o ochronie przyrody (przesłankę koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego) należy mieć na uwadze, że w interesie publicznym leży przede wszystkim ochrona dobra wspólnego, jakim są środowisko i obszary Natura 2000 wyznaczone i projektowane (potencjalne), przy wykorzystaniu koncepcji współodpowiedzialności Państwa i społeczeństwa za ich ochronę.”¹²

Test IROPI jest więc narzędziem oceny konkurencyjnych interesów publicznych. Interes ochrony przyrody powinien być przy przeprowadzaniu tego testu traktowany jako równie doniosły, tak prawnie, jak i społecznie, co inne interesy publiczne chronione obowiązującym prawem. Inne interesy mają przy tym nie tyle być ekonomiczną alternatywą wobec ochrony przyrody – w tym sensie nie istnieje wybór: ochrona przyrody albo niweczący ją inny interes publiczny (nie mogą być one równoważnymi czynnikami analizy wielokryterialnej i poddawać się subiektywnej preferencji), lecz konieczne jest dowodowe wykazanie, że w konkretnych okolicznościach te inne interesy z określonych powodów przeważają nad celami ochrony, ustanowionymi na podstawie przepisów o ochronie przyrody. Inny interes musi więc „przełamywać” reżim ochrony przyrody, który dla danego terenu występuje jako utrwalony priorytet. Rozumowanie takie może być przez analogię przeniesione na art. 38j Prawa wodnego (cele środowiskowe ochrony wód) i art. 56 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody (odstępstwa od zakazów dotyczących chronionych gatunków chronionych).

Po drugie, jak zauważył już to Trybunał w sprawie C-371/98 First Corporate Shipping, kraj członkowski nie może się powoływać się na interesy gospodarcze, społeczne i kulturowe oraz cechy regionalne i lokalne jako powody wyłączenia obszarów spełniających kryteria naukowe uznania za obszary specjalnej ochrony

¹¹ Przykładowym i stosunkowo niedawno opublikowanym (sierpień 2012) dokumentem, w którym zawarto opis procedury testu IROPI jest opracowanie brytyjskie sporządzone przez Department for Environment, Food and Rural Affairs: „Habitats Directive: guidance on the application of article 6(4). Alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest (IROPI) and compensatory measures” (DEFRA, August 2012): (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/82647/habitats-directive-iropi-draft-guidance-20120807.pdf, dostęp: 25.11.2014).

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.03.2009 r., IV SA/Wa 84/2009, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

lub specjalne obszary ochrony z listy obszarów proponowanych do objęcia ochroną w ramach sieci Natura 2000. Kryteria te mogą bowiem, zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, dotyczyć przedsięwzięć podejmowanych na wyznaczonych obszarach Natura 2000, a nie wyznaczania tych obszarów.¹³ Wyznaczenie obszarów Natura 2000 i działania z nimi związane powinny się opierać zatem wyłącznie o aktualne dane naukowe.¹⁴ Nie uchybia to możliwości późniejszego powoływania się na art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (oraz art. 34 uop w zw. z art. 81 ust. 2 ustawy OOS) celem dopuszczenia do realizacji planu lub projektu (przedsięwzięcia), które w sposób znaczący i negatywny oddziałuje na obszar Natura 2000, a które jednocześnie spełnia przesłanki wyjątku określonego w tym przepisie, m.in. co do istnienia koniecznych względów nadrzędnego interesu publicznego w realizacji planu lub projektu.

Po trzecie, ocena istnienia koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego stanowić powinna dopiero konsekwencję oceny oddziaływania planu lub projektu na środowisko (przedmiot ochrony), a nie ocenę tę poprzedzać, pomijać lub zastępować. Trybunał Sprawiedliwości UE dał temu wyraz m.in. w orzecze-

¹³ C-371/98 *First Corporate Shipping*: „W oparciu o treść art. 4 ust. 1 Dyrektywy Siedliskowej Państwo Członkowskie przy wyborze i określaniu granic terenów, które mają być zaproponowane Komisji jako nadające się do włączenia jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, nie może brać pod uwagę wspomnianych w art. 2 ust. 3 dyrektywy wymogów gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz cech regionalnych i lokalnych”; podobnie – sprawa C-209/04 Komisja Europejska p-ko Republice Austrii: „(...) przy dokonywaniu wyboru i wytyczania granic takiego obszaru państwa członkowskie nie mogą uwzględniać wymogów o charakterze gospodarczym ani z uwagi na interes ogólny, nadrzędny w stosunku do interesu, któremu odpowiada cel ekologiczny realizowany dyrektywą ptasią, ani w zakresie, w jakim wymagania te odpowiadają powodom o charakterze zasadniczym wynikającym z nadrzędnego interesu publicznego, takim jak określone w art. 6 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 92/43 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.”

¹⁴ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-418/04 Komisja Europejska p-ko Irlandii: „47. (...) aktualizacja danych naukowych jest konieczna w celu ustalenia sytuacji, w jakiej znajdują się gatunki najbardziej zagrożone, a także te stanowiące wspólne dziedzictwo Wspólnoty, a to w celu sklasyfikowania jako OSO najbardziej odpowiednich obszarów. Należy zatem korzystać z najbardziej aktualnych, w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, dostępnych danych naukowych (ww. wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r. Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 24)”.

niach zapadłych w sprawach C-258/11 Sweetman oraz C-182/10 Solvay i in.^{15,16} Motywy ingerencji nie mogą więc dyskredytować potrzeby analizy skutków do jakich prowadzi, szczególnie w stosunku do dóbr podlegających ochronie. Ocena oddziaływania może bowiem dopiero potwierdzić, że z daną ingerencją w chronione wartości przyrodnicze wiążą się znaczące i zarazem negatywne oddziaływania (wyłączające możliwość realizacji takiej ingerencji na zasadach ogólnych i uzasadniające, z tą chwilą, czynienie odwołań do innego nadrzędnego interesu publicznego), jak też ocenić jej dopuszczalność z punktu widzenia zdolności kompensacji przyrodniczej uszczerbku powodowanego tą interwencją.

W końcu, badanie istnienia koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego może być prowadzone dopiero jako kolejny krok po analizie alternatyw dotyczących programu lub przedsięwzięcia, szczególnie, jeśli wdrożenie poszczególnych opcji jest źródłem niedozwolonych oddziaływań na dobra chronione. Jak się podkreśla, analiza ta ma być przejawem wdrożenia zasady proporcjonalności.^{17,18} Od strony metodycznej zagadnienie badania alternatyw poddane zostało najszerszej dyskusji na gruncie stosowania przepisów o obszarach Natura 2000. W wytycznych Komisji Europejskiej w powyższym przedmiocie podkreśla się, że:

(...) w sytuacji gdy zidentyfikowano znaczące negatywne skutki dla integralności obszaru¹⁹, należy rozważyć gruntowną korektę i/lub wycofanie proponowanego planu lub przedsięwzięcia. Jest to szczególnie wskazane w przy-

¹⁵ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-258/11 Sweetman: „35. W tym względzie, jako przepis stanowiący odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej, art. 6 ust. 4 może mieć zastosowanie tylko po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami art. 6 ust. 3 (zob. ww. wyrok w sprawie Solvay i in., pkt 73, 74); (...) 40. Zezwolenie dotyczące planu lub przedsięwzięcia w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej może zatem zostać wydane tylko pod warunkiem, że właściwe władze, po zidentyfikowaniu wszystkich aspektów tego planu lub przedsięwzięcia, które mogłyby same w sobie lub w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, wpłynąć na cele w zakresie ochrony danego terenu, i po uwzględnieniu najnowszej wiedzy naukowej w tej dziedzinie, uzyskały pewność, iż nie ma on trwałych skutków szkodliwych dla integralności danego terenu. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości co do braku wystąpienia takich skutków (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 99; a także ww. wyrok w sprawie Solvay i in., pkt 67).”

¹⁶ Zob. też: Wyrok TSUE z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-304/05 Komisja przeciwko Włochom – Santa Caterina Valfurva.

¹⁷ Zob. art. 31 ust.3 Konstytucji RP.

¹⁸ W braku wykluczenia alternatyw a nie w analizie nadrzędnego interesu publicznego, należy poszukiwać zasadniczego problemu konfliktu wokół budowy obwodnicy przez dolinę Rospudy.

¹⁹ Zgodnie z art.5 pkt 1d ustawy o ochronie przyrody, „integralność obszaru Natura 2000” – to spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000;

padku oddziaływania na siedliska o znaczeniu priorytetowym i/lub gatunki chronione na mocy dyrektywy siedliskowej lub globalnie zagrożone gatunki ptaków wymienione w Załączniku I dyrektywy ptasiej. Właściwe organy muszą przede wszystkim przeanalizować i wykazać potrzebę realizacji danego planu lub przedsięwzięcia. Z tego względu, na tym etapie należy rozpatrywać opcję zerową.²⁰ (...)

Następnie, właściwe organy powinny zbadać możliwość zastosowania rozwiązań alternatywnych, które w większym stopniu zapewnią spójność danego obszaru. Należy przeanalizować wszystkie wykonalne alternatywy, w szczególności pod względem skutków ich realizacji w odniesieniu do celów ochrony obszaru Natura 2000, integralności obszaru i ich wkładu w ogólną spójność sieci Natura 2000. (...) parametry stosowane dla tego typu porównań dotyczą ochrony i zachowania integralności obszaru i jego funkcji ekologicznych. Dlatego też na tym etapie nie można uznać innych mierników oceny, np. kryteriów gospodarczych, za przeważające nad kryteriami ekologicznymi.²¹

Jednocześnie:

(...) braku rozwiązań alternatywnych nie można stwierdzić po sprawdzeniu tylko kilku rozwiązań, a jedynie po tym, gdy wszystkie rozwiązania alternatywne zostały wykluczone. (...) Brak rozwiązań alternatywnych odpowiada tym samym etapowi oceny proporcjonalności, w ramach którego, jeśli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, należy uciec się do środka o charakterze najmniej uciążliwym.²²

Polskie orzecznictwo wydaje się zmierzać do łągodzenia powyższego podejścia, głównie poprzez odwołanie do zasady zrównoważonego rozwoju jako czynnika analizy w selekcji alternatyw, jak też poprzez czynienie już na tym etapie odwołań do nadrzędnego interesu publicznego. Wskazuje się bowiem, że „...organ administracji musi rozważyć istnienie faktycznych rozwiązań alternatywnych, czyli uwzględniających także koszty środowiskowe czy społeczne realizacji alternatywnych rozwiązań. Zatem istnienie alternatywnego rozwiązania należy rozważać,

²⁰ Zob. *Zarządzanie Obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG* (www.ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_pl.pdf), – rozdz. 5.3.1.; dostęp: 25.11.2014 zob. też: *Zrównoważony rozwój i zarządzanie śródlądowymi szlakami wodnymi w kontekście dyrektyw ptasiej i siedliskowej UE; Ocena planów i przedsięwzięć znacząco oddziaływujących na obszary Natura 2000. Wytyczne metodyczne dotyczące art. (3) i (4) Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG*.

²¹ *Zarządzanie Obszarami Natura 2000, op. cit.*, rozdz. 5.3.1.

²² Opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-239/04 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Portugalskiej („Castro Verde”).

mając na uwadze nie tylko szczególną potrzebę ochrony dóbr objętych specjalnymi formami ochrony przyrody (np. obszarów o znaczeniu międzynarodowym objętych siecią Natura 2000), ale także potrzeby racjonalnego równoważenia racji ochrony tych obszarów z innymi względami (m.in. społecznymi czy zachowania zasobów przyrody nieobjętych szczególnymi formami ochrony), nie pomijając zasady zrównoważonego rozwoju.”²³ Ponadto: „...tzw. „wariant zerowy” polegający na niepodejmowaniu realizacji przedsięwzięcia w sytuacji, gdy przedsięwzięcie zaliczone zostało do nadrzędnego interesu publicznego, nie jest rozwiązaniem alternatywnym.”²⁴

Konkludując, zauważyć trzeba, iż w świetle powyższej koncepcji zasada proporcjonalności powinna być stosowana generalnie w procesie selekcji alternatyw, a tym samym na etapie poprzedzającym ocenę nadrzędności czy konieczności realizacji interesu publicznego godzącego w cele ochrony gatunkowej, ochrony obszarów Natura 2000, czy cele środowiskowe ochrony wód. Z tego też powodu w opinii rzecznika generalnego Juliane Kokott do sprawy *Castro Verde*, przywoływanej również w ww. wytycznych Komisji do art. 6 dyrektywy siedliskowej, stwierdza się, co wydaje się być kluczowe acz rewolucyjne dla praktyki stosowania art. 6(4) tej dyrektywy i art. 34-35 ustawy o ochronie przyrody (oraz, *per analogiam*, do pozostałych derogacji), iż:

w odniesieniu do wybranych w ten sposób rozwiązań alternatywnych nie jest niezbędne, by wybór dotyczył rozwiązania, którego wpływ na dany obszar jest najmniej niekorzystny.²⁵ Wybór ten wymaga bowiem raczej wyważenia pomiędzy niekorzystnym wpływem na SOO²⁶ i właściwym powodem o charakterze zasadniczym uzasadnionym nadrzędnym interesem publicznym. Konieczność wyważenia wynika w szczególności z pojęcia „nadrzędności”, a także „charakteru zasadniczego”. Powody uzasadnione interesem publicznym tylko wówczas mogą być w sposób zasadniczy nadrzędne wobec ochrony obszaru, gdy mają większe znaczenie. Zasadę tę odnaleźć można w badaniu proporcjonalności, zgodnie z którym wyrządzone szkody nie powinny być niewspółmierne do założonych celów.²⁷

²³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13.12.2011 r., II SA/Ol 878/11.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 4.11.2010 r., II OSK 1297/2010.

²⁵ Autorka opatruje ten tekst przypisem: „W ten sposób można by jednak zrozumieć wytyczne Komisji zawarte w dokumencie *Natura 2000 – Zarządzanie obszarami*, wymogi art. 6 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk, Luksemburg 2000, str. 47 i nast.”

²⁶ Specjalny obszar ochrony.

²⁷ Autorka opatruje ten tekst przypisem: „Wyroki z dnia 10 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-96/03 i C-97/03 *Tempelman i van Schaijk*, Rec. str. I-1895, pkt 47, z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-220/01 *Lennox*, Rec. str. I-7091, pkt 76, z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00

Polskie tłumaczenie art. 6 dyrektywy siedliskowej: „konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego”, jakie ma oddać angielski zwrot: „imperative reasons of overriding public interest”, gubi zawarte w tym przepisie odwołanie do kantowskiej konstrukcji imperatywu („imperatyw nadrzędnego interesu publicznego”), która sama przez się mogłaby już ukierunkowywać wykładnię tego przepisu. Gwoli przypomnienia: imperatyw, od łac. *imperativus* – rozkazujący, oznacza: „nakaz, regułę moralną, przykazanie”²⁸. Stąd też często przyczyny uzasadniające stosowanie art. 6(4) dyrektywy siedliskowej, określa się „imperatywnymi”. Podstawienie pod to rozumowanie kantowskiego imperatywu kategorię („należy postępować zawsze wedle takich reguł, co do których chcielibyśmy, aby były one stosowane przez każdego i zawsze”),²⁹ prowadzi z kolei do wskazówki interpretacyjnej, iż realizacja przedsięwzięcia znacząco i negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000 lub cele środowiskowe ochrony wód powinna mieć charakter szczególnego wyjątku i zarazem być motywowana powodami uznanymi za „obiektywne” i „konieczne”. „Konieczność” ta, będąca pochodną imperatywu, powoduje również, że nie jest dopuszczalne ani uzasadnione posługiwanie się samym pojęciem „nadrzędnego interesu publicznego” dla wywiedzenia możliwości realizacji przedsięwzięcia, które w sposób niedozwolony ingeruje w chronione wartości przyrodnicze. Stąd też definicje legalne czy inne odwołania do „nadrzędnego interesu publicznego” zawarte w przepisach polskiego systemu prawa spoza obszaru tematycznego „środowisko”, np. w przepisach o usługach świadczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też o swobodzie działalności gospodarczej³⁰, mają, najczęściej ze względu na inny cel tych regulacji lub ogólność, jedynie

Schmidberger, Rec. str. I-5659, pkt 79, z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. str. I-2569, pkt 62, i z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 81, oraz moja opinia w sprawie Waddenzee, przywołana w przypisie 25, pkt 106.)”

²⁸ S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa, s. 233.

²⁹ Immanuel Kant rozróżnił i przeciwstawił: imperatyw hipotetyczny (*konieczne i wystarczające środki do osiągnięcia zamierzonych celów* : „Jeżeli chcesz osiągnąć to a to, powinieneś postępować tak a tak”) imperatywowi kategorię (*bezwzględny nakaz moralny głoszący*: „należy postępować zawsze wedle takich reguł, co do których chcielibyśmy, aby były one stosowane przez każdego i zawsze”).

³⁰ Np. definicja legalna „nadrzędnego interesu publicznego” z art. 2 ust.1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2010 r. Nr 47, poz. 278 z późn. zm.): „nadrzędny interes publiczny – wartość podlegająca ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego.”

ograniczoną przydatność w odniesieniu do wyjątków ustanawianych w przepisach o ochronie przyrody czy ochronie wód.

Takiemu podejściu Trybunał Sprawiedliwości UE dał swój wyraz m.in. w wyroku w sprawie Solvay i in., stwierdzając, iż³¹:

(...) artykuł 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, jako przepis stanowiący odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie, powinien być interpretowany ściśle. (...) Interes mogący uzasadniać, w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, realizację planu lub przedsięwzięcia winien być jednocześnie „publiczny” i „nadrzędny”, co oznacza, że jego waga winna być na tyle duża, by można było ją przeciwstawić nakreślonemu przez tę dyrektywę celowi ochrony siedlisk przyrodniczych dzikiej fauny i flory.

W orzecznictwie, szczególnie polskim, znaleźć można jednak odmienne zapamiętywanie, wychodzące od teorii utylitarystycznych:

Nie każde (...) przedsięwzięcie gospodarcze lub społeczne stanowi realizację nadrzędnego interesu publicznego, a tylko takie, które z racji swej użyteczności ale i zarazem konieczności, podejmowane jest z pożytkiem dla całego społeczeństwa, gdzie pożytek ten zasługuje w powszechnej opinii na osiągnięcie nawet kosztem jego uciążliwości wobec środowiska przyrodniczego, przy zapewnieniu jednak stosownej kompensacji przyrodniczej w maksymalnym stopniu ograniczającej tę uciążliwość.³²

Niemniej zawsze, niezależnie od podejścia, podkreślany jest aspekt niezbędności ingerencji. Wydaje się, że na taki kierunek wykładni może mieć wpływ podniesiony wcześniej aspekt tłumaczenia dyrektywy i braku bezpośredniego odwołania do pojęcia imperatywu.

Próbę zebrania dotychczasowych poglądów oraz doświadczeń podejmuje Komisja Europejska w swoich wytycznych. Przyjmuje się w nich, że:

- „powody realizacji planu lub przedsięwzięcia muszą być imperatywne – w tym rozumieniu oznacza to jednoznacznie, że projekt jest niezbędny dla społeczeństwa, a nie po prostu pożyteczny lub użyteczny;
- projekt musi mieć nadrzędne znaczenie – innymi słowy, należy wykaazać, że wdrożenie planu lub projektu jest ważniejsze niż spełnienie warunków dyrektywy ptasiej lub siedliskowej. Pozostaje oczywiste, że nie każdy interes publiczny lub ekonomiczny będzie dostatecznie ważny, zwłaszcza w porównaniu ze znaczeniem ochrony interesów opisanych

³¹ Wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie C-182/10 Marie-Noëlle Solvay i in. przeciwko Région Wallonne.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31.07.2008 r. sygn. IV SA/Wa 672/08.

w dyrektywie (...). Wydaje się również rozsądne, żeby założyć, że interes publiczny może być uznany za nadrzędny, tylko jeśli jest to interes długoterminowy; krótkoterminowe zyski ekonomiczne lub inne interesy, które przynoszą tylko krótkotrwałe korzyści dla społeczeństwa, nie będą dostatecznym powodem, który przeważa długoterminowe korzyści ochrony jaką zapewnia dyrektywa;

- być w interesie publicznym – z brzmienia jasno wynika, że tylko interes publiczny może być porównany do celów ochrony dyrektyw. Dlatego projekty opracowywane przez prywatne instytucje będą brane pod uwagę, tylko jeśli służą interesowi publicznemu i zostanie to udowodnione.”³³

Zauważyć też trzeba w tym miejscu, że obok kwestii rodzaju i wagi interesu publicznego przeciwstawianego chronionym wartościom, granicą zgody na odstąpienie od zakazów mogą być również: niemożliwość realizacji kompensacji przyrodniczej, odniesionej do integralności obszaru Natura 2000 i spójności sieci Natura 2000, jak też trwałe uniemożliwienie lub zagrożenie realizacji celów środowiskowych ustalonych dla innych jednolitych części wód w granicach tego samego dorzecza.³⁴ Niedozwolone jest więc, bez względu na rangę zamierzonych działań, tworzenie zagrożeń godzących w systemowe podstawy reżimu ochrony, tj. w spójność sieci Natura 2000 i zlewniowy model zarządzania i ochrony wód. Na ustalenie takiej granicy wpływ mogą mieć również takie czynniki jak: wyczerpalność danego zasobu środowiska, endemiczność gatunku, nieodwracalność oddziaływania i in.

Przyczynami o charakterze imperatywnym przywoływanymi bezpośrednio przez dyrektywę są, dla przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych³⁵: 1) ochrona zdrowia i życia ludzi; 2) zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego³⁶; 3) uzyskanie korzystnych następstw

³³ Wytoczne Komisji: Zrównoważony rozwój i zarządzanie śródlądowymi szlakami wodnymi w kontekście dyrektyw ptasiej i siedliskowej, 2013.

³⁴ Zob. wyrok TSUE w sprawie C-258/11 Sweetman: „43. Właściwe władze krajowe nie mogą zezwolić na ingerencje, które mogłyby poważnie zagrozić ekologicznemu charakterowi terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym. Tak jest w szczególności w przypadku, gdy dana ingerencja niesie ze sobą niebezpieczeństwo wyginięcia bądź częściowego i nieodwracalnego zniszczenia typu występującego na danym terenie siedliska przyrodniczego o znaczeniu priorytetowym (w odniesieniu do wyginięcia gatunków o znaczeniu priorytetowym zob. ww. wyroki: z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 21; z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 163).”

³⁵ Zob. art. 35 ustawy o ochronie przyrody.

³⁶ W Wytocznych do art.6 Dyrektywy 92/43/EWG stwierdza się: „Co się tyczy pojęcia „bezpieczeństwa publicznego”, użyteczne jest odwołanie się do wyroku Trybunatu Sprawiedliwości z 28 lutego 1991 r. w sprawie C-57/89 „Wspólnota przeciwko Niemcom” („Leybucht Dykes”). Decyzja ta została podjęta przed przyjęciem dyrektywy 92/43/EWG, a zatem również artykułu 6. Jednakże ma ona nadal znaczenie, zwłaszcza że podejście Trybunału wpłynęło na sformułowanie treści artykułu 6. Przedmiotem sporu były prace budowlane w miejscowości Leybucht nad Morzem Północnym mające na celu wzmoc-

o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego³⁷. W szerszym kontekście wskazuje się w literaturze również, iż „należy uznać, że 'konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wynikające z interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy' dotyczą sytuacji, w których realizacja proponowanych planów lub przedsięwzięć jest niezbędna dla:

- działań mających na celu ochronę wartości o podstawowym znaczeniu dla życia obywateli (zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko);
- fundamentalnych zasad polityki państwowej i społecznej;
- podejmowania działań o charakterze gospodarczym lub społecznym, spełniających określone wymogi z tytułu wykonywania usług publicznych.”³⁸

Pozytywna weryfikacja takich przyczyn dotyczyła w praktyce m.in. opisywanych w literaturze: rozbudowy jednego z niemieckich zakładów górniczych (argumentacja związana ze strukturalnym bezrobociem oraz znaczeniem dla systemu elektroenergetycznego), portu w Rotterdamie (strategiczne znaczenie dla przyszłego rozwoju holenderskiej gospodarki), powiększenia jednego z niemieckich portów lotniczych (możliwość obsługi zwiększonej liczby pasażerów w relacji do spodziewanego wzmożonego ruchu, brak inwestycji posiadałby długofalowy wpływ na zahamowanie rozwoju gospodarczego w regionie), powiększenia brytyjskiego terminalu kontenerowego Bathside Bay (długoterminowa regionalna potrzeba powstania w północnej i wschodniej Anglii (do roku 2030) portu kontenerowego, dającego większą przepustowość), rozbudowy portu morskiego w Immingham (nowa przepustowość w relacji do prognozy wzrostu ruch statków ro-ro w ciągu 10 lat (wzrost o 96,7%), port o znaczeniu krajowym, znaczenie dla rynku pracy – zatrudnienie

nienie tam. Prace te wymagały redukcji powierzchni OSO. W ramach ogólnych zasad postępowania Trybunał orzekł, że uzasadnienie redukcji OSO musi odpowiadać interesowi ogółu, który jest nadrzędny w stosunku do interesów ogółu reprezentowanych przez założenia ekologiczne dyrektywy. Podczas postępowania szczegółowego Trybunał potwierdził, że niebezpieczeństwo powodzi oraz ochrona brzegu są wystarczająco ważnym powodem usprawiedliwiającym budowę tam i wzmocnienia struktury brzegowej, tak długo jak można ich dokonać w minimalnie niezbędnym zakresie.”

³⁷ W tych samych wytycznych: „Prawo wspólnotowe wymienia zdrowie ludzkie i bezpieczeństwo publiczne wśród powodów uzasadniających przyjęcie działań krajowych ograniczających swobodny przepływ towarów, pracowników, usług oraz prawa przedsiębiorczości. Co więcej, ochrona zdrowia ludzkiego jest jednym z fundamentalnych założeń polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska. Tym samym, korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska stanowią kategorię, która musi zaliczać się do wspomnianych fundamentalnych założeń polityki w zakresie ochrony środowiska.”

³⁸ Zob. *Zarządzanie Obszarami Natura 2000*, op. cit., rozdz. 5.3.2.

będzie stanowiło 21% ogółu pracujących w regionie) i w Hamburgu^{39,40}. Jak można zauważyć, podejście do zagadnienia „nadrzędności” celów ww. przedsięwzięć w przywołanych przykładach, choć odwołujące się do imperatywnego charakteru przyczyn, wydaje się być łagodniejsze (co oczywiście nie oznacza *en bloc*, że bardziej słuszne) niż w polskiej praktyce stosowania przepisów o Naturze 2000, preferującej podejście utylitarystyczne⁴¹.

Ścieranie się podejścia imperatywnego (o, jak się wydaje, szerszej podbudowie aksjologicznej) z podejściem utylitarystycznym, przy ocenie „konieczności” ingerencji w wartości chronione przepisami o ochronie przyrody i ochronie wód, przekłada się również na dyskusję o „nadrzędności”, w konkretnych okolicznościach faktycznych, innego interesu publicznego, szczególnie interesu społeczno-ekonomicznego, nad interesem ochrony przyrody i ochrony wód. Obok wcześniejszego pytania, czy „konieczny” oznaczać musi „przymusowy”, sugerujący w tle potrzebę zażegnania określonego niebezpieczeństwa, czy też oznacza: niezbędny ze względu swoją użyteczność dla ogółu społeczeństwa, rodzi się kolejna wątpliwość. Jeśli porównywać kolidujące ze sobą interesy publiczne i na wstępie założyć ich równoważność, to kolejne narzucające się pytanie brzmi: czy dalej w rachubie należy wychodzić od ich równowartości (więcej – mniej warte) i poszukiwać rozwiązania na płaszczyźnie analizy ekonomicznej, takiej choćby jak analiza kosz-

³⁹ W pozytywnej opinii Komisji odnośnie do wniosku dotyczącego portu w Hamburgu stwierdza się: „Niemieckie władze przedstawiły szczegółowe analizy wskazujące na znaczenie gospodarcze, jakie port w Hamburgu ma w odniesieniu do regionu metropolitalnego skupionego wokół Hamburga, jak również dla całego kraju oraz na jego funkcję jako znaczącego węzła transportowego obsługującego wymianę handlową w skali międzynarodowej i w ramach UE. Jest to oczywiste, że setki tysięcy miejsc pracy zależy bezpośrednio lub pośrednio od tego, jak prosperuje ten port. W przedstawionej analizie wyliczono, że utrata 1 miliona TEU ((Twenty-foot Equivalent Unit; standardowy kontener) na rok prowadzi bezpośrednio do utraty 10 500 miejsc pracy. Liczba ta wynika ze scenariusza realistycznego, w którym uwzględnia się uniknięcie dalszego obniżania znaczenia gospodarczego portu w Hamburgu, do którego mogłoby dojść w wyniku nieprzystosowania toru wodnego na rzece Łabie do potrzeb statków o większych parametrach.” http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/1_EN_ACT_part1_v4%5B1%5D.pdf (dostęp 25.11.2014.).

⁴⁰ Szerzej: Wilson S., *Appropriate assessment of plans*, Levett-Therivel Sustainability Consultants, Treweek Environmental Consultants and Land Use Consultants, wrzesień 2006; Bird Life International, *Position paper of the Birds and Habitats Directives Task Force on the approach to alternative solutions and imperative reasons of overriding public interest under Article 6(4) of the EU Habitats Directive*, kwiecień 2010.

⁴¹ W Polsce nie było dotychczas przypadku występowania o opinię Komisji Europejskiej w sprawie programu lub przedsięwzięcia, forsowanego ze względu na interes społeczny lub gospodarczy, w sytuacji znaczącego i negatywnego oddziaływania na gatunki lub siedliska priorytetowe. Jeden z pierwszych polskich testów IROPI zawiera dokument: „Aktualizacja Studium Wykonalności oraz wykonanie testu IROPI dla Programu Wieloletniego ‘Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską’”, wykonany w maju 2013 r. na zamówienie Urzędu Morskiego w Gdyni.

tów i korzyści⁴², czy też odnosić się do ich społecznej doniosłości (więcej – mniej ważne, konieczny rozwój a dziedzictwo). Oczywistą trudnością takich porównań jest bowiem nieporównywalność czynników po obu stronach szali, na której te, wykluczające się w danej przestrzeni lub okolicznościach wartości są stawiane. Jak byśmy, uciekając się do analogii, chcieli porównać jabłka z gruszkami. Pytanie więc, czy mogą być one sprowadzone w jakiś sposób do wspólnego mianownika (gruszka jest równoważnikiem liczby n jabłek), czy też powinniśmy nadać im określoną rangę w relacji do kryteriów, według których oceniamy każdy czynnik, a potem porównać te rangi (w tych okolicznościach, ze względu na..., gruszka jest ważniejsza niż jabłko), przy jednoczesnej konstatacji, co się stanie i w jaki sposób można utrzymać lub odbudować wartość czynnika, który w tym rachunku ustąpił (kompensacja).

Równie istotnym problemem praktycznym w takim procesie myślowym jest określenie sposobu, w jaki należałoby określić wartość środowiska, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę nie tyle jego wartość jako mienia, w ujęciu cywilistycznym, czy dobra wspólnego, w ujęciu ekonomicznym, lecz wartość wynikającą z potencjału ekologicznego (bioróżnorodność, chroniona m.in. za pomocą instrumentu obszarów Natura 2000), czy też funkcji pełnionych przez poszczególne elementy środowiska, do czego nawiązują przepisy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.⁴³ Jak bowiem skonfrontować pod względem wartości potrzebę budowy drogi z utratą miejsc lęgowych, czy też przerwaniem korytarza ekologicznego, które w ogóle nie uczestniczą jako czynniki wyceny w procesie ustalania wartości rynkowej? Jak więc, mając na względzie konieczność zapewnienia w krajowym porządku prawnym efektywności przepisom dyrektywy siedliskowej czy ramowej dyrektywy wodnej, uczynić równoprawną wartość, której nośnikiem jest środowisko, w analizie kolizji interesów publicznych, dokonywanej na gruncie art. 34 uop czy art. 38j Prawa wodnego? Szczególnie, że wartość ta jest zazwyczaj dyskredytowana w procesie inwestycyjnym. Wydaje się, że w sukurs może tu przyjść wspomiane już pojęcie „dziedzictwa naturalnego” jako element „dziedzictwa narodowego”, czynienie analogii do ochrony zabytków (czy z tych samych powodów, dla realizacji tej inwestycji, zgodzimy się na wyburzenie, trwałą utratę zamku, ko-

⁴² Zob. Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przekazacyjny*, 2008; http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie/documents/guide2008_pl.pdf [dostęp 25.11.2014].

⁴³ Zob. Shechter Mordechai, *Wycena środowiska*, w: Folmer Henk i in., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Krupski i S-ka, Warszawa, 1996, s. i n.; Winpenny James, *Wartość środowiska – metody wyceny ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 1995; zob. też definicja legalna szkody w środowisku – art.6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. Nr 75, poz 493 z późn. zm.).

ścioła, etc.?), czy też, gwoli ciekawostki, odwołanie do myślowego dylematu wagonika, gdyby w tym dylemacie środowisko podstawić w miejsce osoby poświęcanej dla ratowania większej liczby osób.⁴⁴

Przydatnym instrumentem oceny przesłanki „nadrzędności” może być również, jak można by wskazać na podstawie powyższego wywodu, instytucja „stanu wyższej konieczności” i odwołanie do konstrukcji stanu niebezpieczeństwa, który tutaj: kosztem środowiska miałby być wyeliminowany poprzez realizację programu lub przedsięwzięcia leżącego w sferze interesu publicznego innego rodzaju. Nadrzędnym nad interesem ochrony przyrody czy ochrony wód byłby więc ten interes publiczny, który pozwala na zażegnanie stanu niebezpieczeństwa grożącego innym, ważnym dobrom społecznym albo na odwrócenie skutków ujawnienia się takiego niebezpieczeństwa. Sięgając do wypracowanej w doktrynie prawa niemieckiego, w rozwinięciu filozofii kantowskiej, teorii „defensywnego” i „agresywnego” stanu konieczności⁴⁵ dodać jednak trzeba, że w pojęciu konieczności i nadrzędności przyjętym w przepisach o ochronie przyrody i ochronie wód mieściłyby się stany zbliżone do obrony koniecznej (konieczność defensywna), wartości środowiskowe nie mogłyby być jednak, co do zasady, poświęcane czy umniejszane, jeśli stan niebezpieczeństwa został spowodowany albo jest zawiniony przez podmiot, który podejmuje obecnie działania zmierzającego do jego eliminacji, tu: w drodze okre-

⁴⁴W wersji podstawowej opis dylematu przedstawia m.in.: Kwiatek Łukasz, „*Dylematy etyczne – cena człowieczeństwa*” (<http://www.granicenauki.pl/index.php/pl/granice-nauki/nauka-i-religia/492-dylematy-etyczne>, dostęp 25.11.2014): „Na jednym torze znajduje się jedna osoba, na sąsiednim – pięć. W oddali nadjeżdża pociąg. Osoby znajdujące się na torach nie widzą pociągu ani nie mogą zejść z torów. Jeżeli pociąg wpadnie na nich, wszyscy zginą (odpowiednio: jedna osoba lub pięć osób). W pierwszej z rozważanych sytuacji ty znajdujesz się pomiędzy pociągiem a osobami na torach. Nie możesz zatrzymać pociągu ani ostrzec osób na torach. Możesz za to użyć przekładni, w wyniku czego pociąg wjedzie na drugi tor. Jeśli tego nie zrobisz, pociąg wpadnie na grupę pięcioosobową (zabijając wszystkich). Jeśli zmienisz, pociąg rozjedzie jedną osobę z sąsiedniego toru. Na co się decydujesz? (...) Większość badanych – i raczej nie występują tutaj żadne znaczące korelacje z wykształceniem, płcią czy pochodzeniem – (...) decyduje się na użycie zwrotnicy (dzięki czemu pociąg zabija jedną osobę zamiast pięciu).” Osobom, które podjęły taką decyzję zadaje się, w jednej z możliwych mutacji tego dylematu, kolejne pytanie: jak na tę decyzję wpłynęłoby to, że osobą poświęcaną jest osoba bliska, rodzic, syn, które przedstawiają szczególną wartość dla osoby, która ma podjąć decyzję? Myślenie kategoriami statystycznymi z takim przypadkiem z całą pewnością się zaburza. Gdyby w takim eksperymencie myślowym podstawić pod taką, szczególną osobę, środowisko, jako czynnik dużej wagi, i wyjść poza scenariusz tego dylematu, który tu nie daje innych opcji, wydaje się, stymulowałoby to zarówno selekcję alternatyw, jak i ocenę rangi środowiska przy ocenie nadrzędnego interesu publicznego. Wydaje się też, że rzecznikiem takiej wartości środowiska mogą być, przy założeniu eliminacji wszelkich wypaczeń, jakie dotyczą obecnie dialog społeczny i konflikty dotyczące inwestycji, organizacje ekologiczne.

⁴⁵Zob. szerzej: Z. Jędrzejewski, *Bezprawność jako element przestępności czynu. Studium na temat struktury przestępstwa*, Wolters Kluwer, 2009.

ślonej inwestycji.⁴⁶ Oczywiście zaznaczyć też wypada, że nie każde, nawet ważne, potrzeby społeczno-ekonomiczne, muszą mieć u podstaw stan niebezpieczeństwa.

Wartą dostrzeżenia próbą wypracowania instrumentów ekonomicznych służących rozstrzygnięciu konkurencji ochrony przyrody i innych interesów publicznych, jest, odwołujący się do ekonomicznego pojęcia kosztów zewnętrznych⁴⁷, „kalkulator kosztów zewnętrznych dla proponowanych projektów transportu towarowego programu Marco Polo⁴⁸” z 2012 i 2013 r.⁴⁹ Narzędzie to pozwala ustalić koszty ponoszone przez środowisko (jako wskaźniki oparte na danych empirycznych) w opcji zerowej oraz przy wdrożeniu projektu transportowego określonego rodzaju transportu (pozwala to dojść np. do konkluzji, że uszczerbek w obszarze chronionym przy opcji zerowej może długookresowo okazać się większy niż przy wdrożeniu inwestycji transportowej o określonej uciążliwości).

Obok wskazówek wynikających z konstrukcji imperatywu, do „porównania nieporównywalnego” (interesy-wartości) wydają się również być przydatne, przy uwzględnieniu wszystkich dotychczas poruszonych obwarowań, stosowane w procesach decyzyjnych metody: porównania parami oraz analizy hierarchicznej problemu (AHP). Pierwsza z nich polega na tym, że po ustaleniu wszystkich możliwych wariantów (opcji), porównuje się każdy wariant z wszystkimi pozostałymi wariantami i ocenia je w skali zero-jedynkowej, gdzie „0” oznacza wariant gorszy, a „1” – wariant lepszy od porównywanego. Zliczenie przyznanych punktów dla każdego wariantu pozwala wyłonić jako wariant najlepszy ten, który uzyskał największą liczbą punktów. W metodzie AHP⁵⁰ w pierwszej kolejności tworzy się

⁴⁶ Byłoby to bowiem porównywalne w skutkach z sięganiem do niedozwolonego środka dla ratowania innego dobra; *per analogiam*, w dylemacie wagonika taki wariant opisywany jest scenariuszem „grubas na kładce” (za Ł. Kwiatek, wyż. cyt.: „Nadjeżdżający pociąg za moment rozjedzie pięć osób. Możesz je uratować wyłącznie w jeden sposób: zrzucając z mostku inną, przypadkową osobę, która stoi tam razem z tobą. Nadjeżdżający pociąg ją zabije, ale zatrzyma się na jej ciele i nie rozjedzie stojącej dalej piątki.”).

⁴⁷ Koszty, które obciążają nie ten podmiot, który podejmuje decyzje lub działanie (za: T. Żylicz, *Koszty zewnętrzne, a realizacja inwestycji infrastruktury drogowej*, Uniwersytet Warszawski, prezentacja, www.funduszezstrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/03002DA2-B051-4C07-8C58-86B216245C9B/49317/Ko).

⁴⁸ Zob. Rozporządzenie (WE) nr 1692/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiające drugi program Marco Polo dla udzielania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy działania systemu transportu towarowego na środowisko (Marco Polo II) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1382/2003.

⁴⁹ External cost calculator for Marco Polo freight transport project proposals (Brons i Christidis, 2012).

⁵⁰ Co do opisu tej metody zob. np.: O. Downarowicz, J. Krause, M. Sikorski, W. Stachowski, *Zastosowanie metody AHP do oceny i sterowania poziomem bezpieczeństwa złożonego obiektu technicznego*, Politechnika Gdańska, www.zie.pg.gda.pl/~wst/artyz4.pdf [dostęp: 25.11.2014]; K. Winnicki,

hierarchiczny model czynników wpływających na rozwiązanie problemu. Na tej podstawie definiuje się preferencje decydenta oraz dokonuje oceny ważności (rangi) dla wszystkich elementów, stosując również mechanizm porównania parami. W kolejnych etapach badana jest spójność utworzonej w powyższy sposób macierzy preferencji, w następstwie czego tworzy się ranking końcowy. Obie metody mają charakter subiektywny i opierają się o arbitralne oceny, nie mogą więc być stosowane bezkrytycznie. Jeżeli jednak ich stosowanie zostanie zdeterminowane myśleniem o koniecznych wymogach nadrzędnego interesu publicznego, a w porównaniu będą uczestniczyć tylko te czynniki, którym przyznany zostanie charakter imperatywny, wydaje się, że mogą być z powodzeniem stosowane jako metoda wspierająca rozstrzyganie konkurencji interesu ochrony przyrody i ochrony wód z innymi interesami publicznymi. Z tych też powodów stosowanie ww. metod coraz częściej można zaobserwować w procesach ocen oddziaływania na środowisko czy testach IROPI.

Rekapitułując, wykładnia i stosowanie przepisów odwołujących się do „konieczności” i „nadrzędności” przy ocenie konkurencyjnych interesów publicznych, nie należy do łatwych. Przy ustalaniu znaczenia tych pojęć pomocne okazać się mogą: hierarchia postępowania w ramach testu IROPI *sensu largo*, konstrukcja imperatywu kategorycznego, odwołania do modeli ochrony dziedzictwa narodowego, analogia do stanu wyższej konieczności, w tym pochodzącego z prawa niemieckiego defensywnego stanu konieczności, czy też sięganie do opisanych metod analizy ekonomicznej czy dylematu wagonika. Z całą pewnością skonkludować jednak można, że w teście IROPI, jak w mało którym przypadku, kwestie aksjologiczne czy etyczne łączą się w tak silny sposób z rozumieniem i stosowaniem prawa. Toteż tylko rozważne i dogłębne ustalanie przewagi interesów publicznych konkurujących z interesem ochrony przyrody i ochrony wód będzie mogło być uznane za przejaw stosowania zasady zrównoważonego rozwoju.

JOANNA KIERZKOWSKA
Gdańska Szkoła Wyższa

Przejawy równowagi rozwojowej ziemi cekcyńskiej

Wstęp

Równowaga rozwojowa na gruncie lokalnym ma niebagatelne znaczenie dla mieszkańców danego terenu. Ze względu na problematykę całości badań ukierunkowanych na aspekty „gospodarcze i ekonomiczne” równowaga ta koncentrować się będzie jedynie na aspektach „gospodarczym” oraz zespolonym z nimi społecznym wymiarze rozpatrywanego problemu. Dlatego oczywistym staje się pominięcie innych płaszczyzn badawczych w obszarze równowagi rozwojowej badanego obszaru, jakim mógłby być dla przykładu aspekt polityczny. Jednak całkowite pominięcie tej płaszczyzny nie jest możliwe ze względu na unormowania prawne definiujące rozpatrywany problem, który w prawie określony jest mianem „zrównoważonego rozwoju”.

Badanie obejmuje praktykę realizacji zasady zrównoważonego rozwoju na gruncie lokalnym. Celem opracowania jest zbadanie warunków miejscowych na terenie ziemi cekcyńskiej, co ma dać odpowiedź na kilka pytań badawczych. Jednym z nich jest określenie stanu prawnego w zakresie podstawowych unormowań dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju. Poza tym, opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy równowaga rozwojowa na terenie Cekcyna i okolic jest jednakowa w obszarze rozwoju społecznego i gospodarczego oraz jaka jest korelacja między obiema dziedzinami? Realizacja powyższych celów badawczych ma być także źródłem do uzyskania jednoznacznej odpowiedzi na pytanie – czy ziemia cekcyńska rozwija się w sposób zrównoważony? Rozpatrywany będzie zwłaszcza

aspekt społeczno-gospodarczy wraz z próbą rozstrzygnięcia, czy i na ile obie płaszczyzny rozwoju wpływają na płaszczyznę ekonomiczną rozpatrywaną w wymiarze lokalnym.

Uzyskanie rzetelnego wyniku badań będzie możliwe przy użyciu różnorodnych źródeł, dzięki którym możliwe będzie wskazanie przykładów rozwoju społeczno-gospodarczego badanego terenu.

Rozważania prawne w zakresie pojęciowym

Zasada zrównoważonego rozwoju poprzez umieszczenie w konstytucji stała się najistotniejszą z zasad normatywnych w obecnie obowiązującym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 5 ustawy zasadniczej nakazujący „zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” powoduje, że zasadę tę należy w szczególności łączyć z właściwym zapewnieniem warunków środowiskowych w oparciu o równowagę rozwojową. Jak podkreśla P. Korzeniowski zasada zrównoważonego rozwoju „wyznacza koncepcję programową całego systemu przepisów prawa ochrony środowiska”¹. Fakt umieszczenia tej zasady w konstytucji powoduje, że staje się ona „jedną z najważniejszych funkcji państwa”². Konieczność jej realizacji staje się obligatoryjna dla organów władzy publicznej wszystkich szczebli, w tym organów gminy wykonujących zadania i zapewniających prawidłową realizację funkcji państwa. Kontynuacją zamysłu ustawodawcy jest sprecyzowanie pojęcia tej zasady w akcie rangi ustawowej.

Co za tym idzie, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ w art. 1 określa zasady ochrony środowiska z uwzględnieniem „zasady zrównoważonego rozwoju” i obowiązki organów administracji w tym zakresie. Wskazana w temacie „równowaga rozwojowa” określana w aktach prawnych „zrównoważonym rozwojem” jest sprecyzowana w art. 3 pkt. 50 wskazanej wyżej ustawy. Literatura w zakresie prawa ochrony środowiska uznaje, że w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska kluczowym stały się pojęcia „równowagi przyrodniczej i zrównoważonego rozwoju”⁴. Pierwsze z nich rozumiane jest jako „...stan, w którym istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu na określonym obszarze – człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzo-

¹ P. Korzeniowski, *Zasady ogólne w regulacjach ustawowych*, [w:] M. Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Wyd. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 54.

² J. Stelmasiak, A. Wasikowska, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] J. Stelmasiak (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 28.

³ T.jedn., Dz.U. z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.

⁴ J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2004, s. 242.

nych przez składniki przyrody nieożywionej”⁵. Równowaga w przyrodzie zdaniem wielu autorów wiąże się bezpośrednio z ochroną środowiska, która „przeciwdziała i zapobiega zmianom wpływającym ujemnie na warunki życia (...). Z kolei pojęcie zrównoważonego rozwoju umacniane jest zarówno z powodu harmonizowania postanowień ustawy z podstawowymi konwencjami międzynarodowymi, jak i z treścią art. 5...”⁶ ustawy zasadniczej.

Ustawodawca określił tę zasadę definiując „zrównoważony rozwój” jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów, w celu zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”⁷. Pomimo kilkudziesięciu zmian tekstu ustawy Prawo ochrony środowiska, zasada ta nie zmieniła swej treści od momentu jej ustalenia w tym akcie, czyli od 2001 roku.

Zdaniem B. Rakoczego „pojęcie zrównoważonego rozwoju w ogóle nie powinno być definiowane”⁸. Autor uważa, że zasada ta powinna pełnić rolę, „jaką pełnią zasady współżycia społecznego w prawie cywilnym”⁹, czyli powinna być traktowana jak klauzula generalna. Jak wcześniej wskazano, także zdaniem autora, definiowanie tej zasady w ustawie Prawo ochrony środowiska „ogranicza tę definicję jedynie do problemów ochrony środowiska”.

Sama definicja ustawowa ogranicza grono adresatów jedynie do „społeczności” lub „obywateli”, zarówno tych, którzy powinni mieć zaspokojone potrzeby współcześnie, jak i w przyszłości. Takie określenie podmiotu wyklucza zaspokajanie potrzeb cudzoziemców, chyba że przyjęty zostanie model, w którym potrzeby te zostaną uwzględnione w momencie uznania cudzoziemca za część społeczności, np. akademickiej, lokalnej, zakładu pracy.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest zbiorem przeciwstawnych wartości. Z jednej strony wskazuje w swojej treści na konieczność działania z zachowaniem dotychczasowych wartości przyrody i środowiska, z drugiej podkreśla nieuchronność rozwoju społecznego i gospodarczego. Rozwój ten jest procesem ciągłym i w Polsce szczególnie widocznym po transformacji ustrojowej z 1989 r. Natomiast lokalny rozwój społeczny i gospodarczy nabrał tempa po 2004 r., czyli po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Rozwój jest na tyle ważny, iż jego brak lub

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Art. 3 pkt. 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2014 r. poz. 40).

⁸ Por. B. Rakoczy, *Definicje i zasady ogólne*, [w:] J. Ciechanowicz McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 48.

⁹ *Ibid.*

ograniczenie mogłoby powodować uwstecznienie społeczeństwa na wielu płaszczynach w stosunku do społeczności innych krajów. Ważny jest zatem nie tylko rozwój społeczny całego kraju, ale także stały rozwój na gruncie lokalnym. Dlatego współistnienie rozwoju „społecznego” i ściśle jego zespolenie z rozwojem „gospodarczym” jest słuszną koncepcją ustawodawcy, wskazującego w definicji „zrównoważonego rozwoju” na konieczność jego realizacji poprzez zintegrowane działania „polityczne, gospodarcze i społeczne”. Koncepcja ta wyraźnie wytycza kierunek spójnego działania w trzech obszarach. Działania na polu gospodarczym i społecznym poprzez upolitycznienie władzy nie mogą być realizowane bez odpowiednich działań mających swe źródła w prowadzonej polityce. Dlatego ustawodawca zadbał o włączenie tego rodzaju działań do katalogu powinności władzy, gdzie założeniem jest uzyskanie wymiernych efektów na polu rozwoju społeczno-gospodarczego. Na szczególną uwagę zasługuje norma zawarta w definicji „zrównoważonego rozwoju” wskazująca na konieczność rozwoju „społeczno-gospodarczego”, gdzie proces „polityczny” współistniejący z dwoma pozostałymi jest jedynie narzędziem służącym do osiągnięcia pożądanego efektów na gruncie ochrony środowiska.

Wpisując się w zakres ogólnego tematu badań skoncentrowanego na aspekcie „gospodarczym i ekonomicznym” należy uznać, iż badanie wątku „ekonomicznego” może się odbywać jedynie poprzez pryzmat wyników badań w płaszczyźnie „społeczno-gospodarczej” bowiem nie stanowi on głównej treści problemu widzianego oczyma ustawodawcy, który pominął ten aspekt normując w ustawie treść „zasady zrównoważonego rozwoju”.

Rozwój „ziemi cekcyńskiej”

Użyte w tytule słowa „ziemia cekcyńska” są określeniem popularnie używanym przez mieszkańców gminy Cekcyn. Poza tym, sformułowanie użyte zostało w nazwie działającego od 2000 r. stowarzyszenia „Towarzystwo Miłośników Ziemi Cekcyńskiej” prowadzonego przez mieszkańców „Cekcyna i okolic”¹⁰. W niniejszym opracowaniu rozumiane jest ono dualistycznie. Po pierwsze jako „podstawowa jednostka samorządu terytorialnego” jaką jest „gmina Cekcyn” oraz także jako „zespół jednostek pomocniczych”¹¹ realizujących zadania na terenie badanej jednostki¹². Gmina realizując zadania własne i zadania zlecone w różnych zakre-

¹⁰ Zob. www.tmc.org.pl/?ac=ar&idM=6 [dostęp: 3 listopada 2014 r.].

¹¹ Na terenie Gminy Cekcyn znajduje się czternaście sołectw: Brzozie, Cekcyn, Iwiec, Krzywogoniec, Ludwichowo, Małe Gacno, Nowy Sumin, Ostrowo, Trzebciny, Wielkie Budziska, Wysoka, Zalesie, Zielonka oraz Zdroje. Źródło: www.bip.cekcy.pl/#Z2V0Q29udGVudHM0Mjc5KQ==, [dostęp: 5 listopada 2014 r.].

¹² Art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2014 r., poz. 379 i 1072).

sach swojej działalności¹³, jest zobligowana do przestrzegania określonych prawem zasad, w szczególności konstytucyjnych w tym zasady zrównoważonego rozwoju.

Gmina Cekcyn, z uwagi na miejsce siedziby władzy, zaliczana jest do gmin o charakterze wiejskim¹⁴. Znaczna część jej mieszkańców utrzymuje się z rolnictwa i gospodarki leśnej. Gmina położona jest w powiecie tucholskim, którego dużym problemem jest bezrobocie¹⁵. Zarówno gmina Cekcyn, jak i cały powiat, posiadają wiele walorów turystycznych ze względu na występowanie licznej ilości jezior oraz położenie na znacznej części jej terenu kompleksów leśnych znajdujących się w otulinie Tucholskiego Parku Krajobrazowego w Borach Tucholskich. Nie powinno budzić zaskoczenia, że gmina Cekcyn jako największa obszarowo gmina w powiecie tucholskim, posiadająca ogromne, bo aż ok. 70% zalesienie, w ostatnich latach postanowiła rozwijać lokalną turystykę i agroturystykę.

Zgodnie z rozważaniami na gruncie doktrynalnym, „gmina wiejska” określana jest jako gmina zlokalizowana na terenie o niskim poziomie industrializacji. Brak przemysłu powoduje narastanie specyficznych dla tego obszaru problemów. Często są one związane ze strukturą zatrudnienia, które skoncentrowane jest w rolnictwie. Rozproszenie osadnicze oraz migracja ludności w stronę terenów miejskich przez wiele lat było problemem, który ograniczał inwestowanie w obszary wiejskie. Poza tym, tereny wiejskie często borykają się z problemami komunikacyjnymi, trudnym dostępem do informacji publicznej, słabym rozwojem infrastruktury, mediów i podwyższonym ryzykiem skutków klęsk żywiołowych¹⁶.

Generalnie należy uznać, że w gminach wiejskich dla osób pracujących poza rolnictwem brakuje miejsc pracy. Wiele osób spoza rolnictwa musi poszukiwać pracy poza własną gminą. „Ratunkiem” dla wielu mieszkańców są dofinansowania unijne pozwalające na otworzenie własnej działalności gospodarczej. Z tego rozwiązania skorzystało wiele osób, także w gminie Cekcyn. W prywatnych przedsiębiorstwach powstały miejsca pracy w handlu i usługach. Ze względu na specyfikę gminy związaną z wysoką lesistością terenu przedsiębiorstwa te niejednokrotnie związane są z gospodarką leśną, a co za tym idzie generują miejsca dla ściśle określonej grupy pracowników dając im zatrudnienie w lasach i tartakach.

¹³ Zob. art. 6 i n., *ibid.*

¹⁴ Więcej na temat gminy Cekcyn w ujęciu historycznym zob. w A. i K. Wajda, *Gmina Cekcyn w poszukiwaniu przeszłości*, s. 17 i n.

¹⁵ Zob. m.in. § 4 załącznika nr 1 do uchwały Nr IV/23/03 Rady Gminy w Cekcynie z dnia 12 lutego 2003 r. Statut Gminy Cekcyn, źródło: www.bip.cekcy.pl/?id=282 [dostęp: 8 kwietnia 2014 r.].

¹⁶ Por. P. Chmielnicki, *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych* [w:] Bednarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 116-117.

Należy podkreślić, że odkąd możliwym jest korzystanie ze środków unijnych, władze lokalne włożyły bardzo wiele wysiłku, by gmina stała się atrakcyjną dla jej mieszkańców i turystów. Działania te nie tylko służą poprawie wyglądu gminy, ale mają szeroki wymiar społeczny. Rozwój społeczny jest jedną z odpowiedzialnych za dobrobyt obywateli idei rozwoju państwa. Satisfakcjonujący społeczność poziom dobrobytu powoduje, że rozwój społeczny związany jest z rozwojem gospodarczym¹⁷, także na gruncie lokalnym. W ostatnich latach w Cekcynie i okolicach powstały liczne inwestycje z udziałem środków europejskich lub dotacji celowych kierowanych do gmin w ramach wykonywania zadań o charakterze zleconym przez administrację rządową. Do najważniejszych należy zaliczyć halę widowiskowo-sportową oraz amfiteatr nad jeziorem wraz z kompleksem wypoczynkowym, placem zabaw dla dzieci i dobudowanym latem 2014 r. zespołem pomostów (inwestycja ta nadal się rozwija). Poza tym, wybudowano boisko „Orlik” i wyremontowano budynek szkoły, powstały liczne inwestycje drogowe w postaci naprawy i budowy dróg oraz chodników, a jesienią 2013 r. oddano do użytku nowe gimnazjum. Prowadzone są również liczne remonty budynków użyteczności publicznej. Przede wszystkim dokonano modernizacji budynku Urzędu Gminy w Cekcynie, gdzie mieści się także siedziba posterunku Policji oraz gminna biblioteka. Z kolei, w poszczególnych sołectwach (niejednokrotnie przy udziale środków z tzw. „funduszu sołectkiego”) na terenie gminy Cekcyn, wyremontowano lub pobudowano m.in. świetlice, naprawiono drogi, inwestuje się w wodociągi, kanalizację i prowadzone są regularne modernizacje infrastruktury użyteczności publicznej. W całej gminie regularnie powstają i są rozbudowywane oraz utrzymywane w należytym stanie technicznym atrakcyjne place zabaw.

Wszystkie te działania służą ogólnie pojętemu dobru społecznemu, co powoduje, że byt społeczny w wymiarze lokalnym przenosi się na „wyższy poziom dobrobytu”. Jednak czy i na ile ten byt ogólnospołeczny wpływa na rozwój gospodarczy gminy?

Choć wysiłki lokalnych organów są dostrzegane na arenie ogólnopolskiej i doceniane w konkursach, to oprócz niekwestionowanego wymiaru społecznego i prestiżu dla gminy można mieć wątpliwości co do związanego z przedsięwzięciami aspektu rozwoju gospodarczego „ziemi cekcyńskiej”. Ogromnie satisfakcjonują mieszkańców wyniki IV edycji konkursu zatytułowanego „Przyjazna Wieś” (organizowanego na szczeblu ogólnokrajowym w 2012 r.). Celem konkursu było „wyłonienie najlepszego projektu w zakresie infrastruktury zrealizowanego na terenach wiejskich przy wsparciu środków unijnych”. W kategorii „Infrastruktura techniczna” gmina Cekcyn za zrealizowanie inwestycji w ramach projektu „Bory

¹⁷ Na temat relacji polityki społecznej i polityki gospodarczej zob. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 25 i n.

Tucholskie – w labiryntach natury – wzmocnienie pozycji regionu Borów Tucholskich na turystycznej mapie Polski poprzez rozwój infrastruktury turystycznej. Budowa amfiteatru w Cekcynie” – zajęła zaszczytne pierwsze miejsce¹⁸. Niekryta satysfakcja lokalnych mieszkańców nie byłaby możliwa bez profesjonalizmu działań organów administracji publicznej. Jednak należy się zastanowić, czy koncentracja działań w aspekcie efektów wymiernych wyłącznie (lub przede wszystkim) w zakresie satysfakcji społecznej nie jest działaniem krótkowzrocznym? Szczególne wątpliwości budzi inwestowanie w infrastrukturę dającą, co trzeba uwypuklić i docenić, ogromny wymiar w postaci rozwoju społecznego nie dając oczekiwanego rozwoju w zakresie gospodarczym.

Rozwój społeczny jest możliwy jedynie przy udziale rozwoju w zakresie gospodarczym. Na obszarze ziemi cekcyńskiej nie dostrzega się wystarczającego rozwoju w tym zakresie. Brak odpowiedniej liczby podmiotów gospodarczych stanowi ogromny problem dla mieszkańców regionu. Wielu z nich jest zmuszonych do migracji zarobkowej, co z punktu widzenia ogólnospołecznego i funkcjonowania społeczności lokalnej, jest zjawiskiem bardzo niekorzystnym. O ile poziom rozwoju w zakresie społecznym na terenie Cekcyna i okolic jest obecnie dalece zadawalający, to ignorowanie problemów gospodarczych może odbić się rykoszetem na rozwoju całej gminy. Brak środków nabywczych będący konsekwencją bezrobocia, daje bezpośrednie skutki ekonomiczne w budżecie domowym, co przekłada się na zasobność rodziny i rozwój całej gminy także w wymiarze społecznym i cywilizacyjnym. Zauważalne zachwianie równowagi w zakresie rozwoju społecznego w stosunku do rozwoju gospodarczego na terenie ziemi cekcyńskiej nie potwierdza właściwej realizacji obowiązków nakładanych na organy władzy publicznej, do której zaliczane są także organy samorządowe.

Rozpatrując problem na gruncie doktrynalnym można jednak dojść do zgola odmiennego wniosku. Idąc torem traktowania zasady zrównoważonego rozwoju jako „klauzuli generalnej” można by uznać, że zakładany cel konstytucyjny na gruncie lokalnym nie został osiągnięty. Jednak, kiedy rozpatrzemy problem przez pryzmat aktualnego ustawowego stanu prawnego pozwalającego na ocenę roli równowagi rozwojowej jedynie przez pryzmat oceny środowiskowej, to lokalne władze publiczne realizują swoje zadania wzorcowo. Inwestycje powstałe na terenie gminy respektują zasady środowiskowe i są realizowane z ich poszanowaniem, w tym z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Potwierdzeniem powyższego twierdzenia jest realizowanie wszystkich przedsięwzięć powstających na terenie gminy z zachowaniem wymogów środowiskowych, na czele z nowymi instrumentami w zakresie procedury realizacji przedsię-

¹⁸ Zob. m.in. źródło: www.kujawsko-pomorskie.ksow.pl/news/entry/3642-wyniki-konkursu-przyjazna-wies.html [dostęp: 12 lipca 2013 r.].

wzięcia, jakim są oceny oddziaływania na środowisko. Sama realizacja przedsięwzięcia w obecnym stanie prawnym nie jest możliwa z pominięciem przepisów środowiskowych. Szczególnie istotne są one na badanym obszarze, gdzie występuje cały katalog form ochrony przyrody, łącznie z obszarami Natura 2000. Ten stan faktyczny powoduje niechęć wielu podmiotów do inwestowania na wskazanym terenie. Taki stan charakterystyczny był dla pierwszego okresu po powstaniu tej formy obszarowej. Dodatkowym problemem były braki lub niejednoznaczności w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do dzisiaj w obiegowej opinii uznaje się, że „lepiej nie kupować ziemi na terenie Natura 2000”. Wyjątkiem są inwestorzy nastawieni na uzyskiwanie dopłat unijnych.

Same inwestycje powstałe na terenie ziemi cekcyńskiej są przedsięwzięciami uwzględniającymi wymogi środowiskowe. Dla przykładu hala widowiskowo sportowa jest zbudowana z nowoczesnych materiałów energooszczędnych i podobnie jak inne modernizowane budynki jest ocieplona, co niebagatelnie wpływa na efekt energetyczny obiektów. Dbalność o równowagę rozwojową z poszanowaniem środowiska najbardziej widoczna jest przy realizacji całości inwestycji już powstałych i będących w realizacji na terenie przylegającym do Jeziora Wielkiego Cekcyńskiego. Inwestycje te, nawet dla laika i ignorantą środowiskowego (których mimo wielu wysiłków edukacyjnych nadal nie brakuje) nie mogą być ocenione jako szkodliwe dla środowiska. Należy uznać, iż władze publiczne realizujące przedsięwzięcie służące rozwojowi społecznemu, którym jest amfiteatr nad jeziorem, już na etapie projektowania uwzględniło zasadę zrównoważonego rozwoju. Potwierdzeniem jest m.in. użycie do realizacji inwestycji materiałów ekologicznych, takich jak drewno, cegła i trzcina (użyta jako pokrycie dachowe na całym obiekcie¹⁹).

Kolejnym przykładem równowagi rozwojowej ziemi cekcyńskiej jest podejmowanie aktów prawa miejscowego i innych aktów (zwłaszcza aktów planistycznych) związanych z prawną ochroną środowiska. W zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju ważną jest uchwała Nr XVIII/179/12 Rady Gminy w Cekcynie z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Cekcyn na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019” oraz „Prognozy oddziaływania na środowisko Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Cekcyn na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019”²⁰. Uchwała ta posiada status aktu powszechnie obowiązującego na terenie

¹⁹ Źródło: www.poland24h.pl/index.php?app=atrakcja&rejon=325&zakl=5&atrakcja=2109 [dostęp: 4 listopada 2014 r.].

²⁰ Tekst aktu, źródło: www.prawomiejscowe.pl/institution/16998/legalact/154277/16998/htmlpreview [dostęp: 4 listopada 2014 r.]. Akt nie podlega publikacji w dzienniku urzędowym dlatego nie widnieje w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w wykazie aktów podjętych w Gminie Cekcyn. Wykaz ten jest dostępny na: www.edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/Se-arch.aspx

gminy i w swoich załącznikach zawiera obszerne fragmenty teoretycznie potwierdzające respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju²¹. Dla przykładu, zasada ta została uwzględniona w Załączniku Nr 1 do uchwały stanowiący treść „Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Cekcyn na lata 2012-2015 z perspektywą na lata 2016-2019”, gdzie w punkcie czwartym zatytułowanym „Zrównoważone wykorzystanie materiałów, wody i energii” dokonano rzetelnej analizy problemu zużycia wody (w gminie obserwowany jest wzrost zużycia wody), jednak jego średni poziom jest nieco niższy od średniego poziomu zużycia wody w całym kraju (-0,3%). W zakresie oszczędzania energii cieplnej najbardziej skuteczne są działania indywidualne mieszkańców ocieplających swoje domy i przyłączających je do sieci gazowej (w latach 2007-2010 nastąpił wzrost aż o 22,5% ilości przyłączy). Ostatnie działanie daje efekty w postaci eliminacji emisji pyłów, sadzy i cząstek smolistych. W dokumencie wskazano potencjalne możliwości w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w zakresie energii wodnej, jednak w dokumencie znajduje się informacja, że „na terenie gminy nie zlokalizowano instalacji lub urządzeń służących wykorzystaniu energii wodnej”. W zakresie energii wiatrowej trudno mówić o analizie problemu. W dokumencie znajduje się jedynie mapa „Stref energii wiatru w Polsce” i powszechnie dostępne parametry techniczne w tym zakresie oraz wskazanie obowiązujących aktów prawnych w rozpatrywanym obszarze. Podobnie wygląda sytuacja w zakresie potencjalnego wykorzystania biomasy i biogazu. Jeśli chodzi o energię słoneczną, do 2009 r. na terenie gminy było minimalne zainteresowanie tego rodzajem źródłem energii odnawialnej. Należy mieć nadzieję, że dalszy spadek cen instalacji i kolejne szkolenia przyniosą wzrost zainteresowania tym źródłem energii. W temacie energii geotermalnej widoczne jest zainteresowanie odbiorców. Dla przykładu, gmina planuje instalacje pomp ciepła w świetlicy w Ludwichowie. Z kolei, jeśli chodzi o analizę zużycia energii elektrycznej, zadziwia informacja znajdująca się w dokumencie, gdzie „ze względu na niedostatek informacji w zakresie poziomu zużycia energii elektrycznej na terenie gminy Cekcyn” dokonano jedynie analizy „obszaru wiejskiego” w powiecie. Kolejny przejaw realizacji zasady zrównoważonego rozwoju obejmuje „kształtowanie stosunków wodnych, ochronę przed powodzią i skutkami suszy”. W tych obszarach jednak nie dostrzega się w badanym dokumencie pomysłu na dalsze plany rozwoju i inwestowania we wskazywanych zakresach. Napisano, że „stan techniczny urządzeń melioracji podstawowej na analizowanym terenie uznano za zadawalający”. Z kolei w przypadku melioracji szczegółowej wymagane są remonty i bieżąca renowacja.

Jeśli chodzi o kolejne przejawy dbałości o równowagę rozwojową ziemi cekcyńskiej w omawianym programie, to obejmuje ona zagadnienia jakości gleb, wód i powietrza. Jednak te problemy, podobnie jak oddziaływanie hałasu, oddziaływanie

²¹ Treść aktu znajduje się także w „Bazie Aktów Własnych – Urząd Gminy Cekcyn”.

pól elektromagnetycznych, poważne awarie, edukację i gospodarowanie odpadami wyłączono z rozdziału związanego ze „zrównoważonym rozwojem” i omówiono w grupie tematycznej „Środowisko i zdrowie. Jakość środowiska i bezpieczeństwo ekologiczne” oraz „Analiza stanu gospodarki na terenie gminy Cekcyn”. Taka systematyka jednostek redakcyjnych programu może sugerować, że w tych obszarach zbędne jest realizowanie zasady zrównoważonego rozwoju.

Podsumowanie

Aktualny stan prawny w zakresie pojęcia „zrównoważonego rozwoju” jest określony przepisami rangi konstytucyjnej rozwiniętymi w ustawie Prawo ochrony środowiska. Unormowane tam pojęcie jest definicją traktującą równowagę rozwojową jedynie w aspekcie „społeczno-gospodarczym” (rozpatrywanych jedynie w zakresie środowiskowym). Powiązanie obu obszarów daje obraz nierozzerwalności obu dziedzin oraz wzajemne przenikanie tych problemów. Oddzielne istnienie każdej płaszczyzny jest niemożliwe do praktycznej realizacji w zakresie „zrównoważonego rozwoju”. Przede wszystkim dlatego, że zadowolenie i rozwój społeczny jest możliwy jedynie przy istnieniu odpowiedniego rozwoju gospodarczego dającego społeczeństwu wymierne korzyści także na gruncie ekonomicznym. W związku z tym należy przyjąć, że „zrównoważony rozwój gospodarczy” ściśle łączy się z „rozwojem ekonomicznym”, co w całości daje możliwość osiągnięcia coraz to wyższego poziomu „rozwoju społecznego”. Korelacja między rozwojem „społecznym” i „gospodarczym” na badanym obszarze ziemi cekcyńskiej zastała zachwiana. Rozwój terenu w ostatnich latach skoncentrowany został na obszarze dającym widoczne efekty głównie w sferze społecznej. Lokalny rozwój gospodarczy stał się jedynie namiastką stanu, który mógłby dać przyrost gospodarczy w gminie. Taki stan przekłada się na budżety mieszkańców, którzy borykając się z problemem bezrobocia lub oddaleniem miejsca pracy od miejsca zamieszkania nie w pełni korzystają z „dobrodziejstw” natury społecznej. Zatem, udzielając odpowiedzi na pytanie, czy ziemia cekcyńska rozwija się w sposób zrównoważony, należy uznać, że zachowana jest równowaga między rozwojem gminy a ochroną środowiska, czyli trzeba podkreślić, że „zrównoważony rozwój” środowiskowy jest realizowany. Jedyne wątpliwości budzi brak odpowiedniego poziomu rozwoju gospodarczego, stanowiącego jeden z aspektów uwzględnionych przez ustawodawcę przy definiowaniu pojęcia „zrównoważonego rozwoju”.

Kolizja interesów w procesie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Zagadnienia wybrane

1. Wprowadzenie

Ochrona gruntów rolnych i leśnych stanowi jeden z istotnych elementów prawnej ochrony środowiska¹. Zgodnie z art. 3 u.o.g.r.l.² ochrona ta polega na ograniczaniu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych i leśnych oraz szkodom w produkcji rolniczej i leśnej, powstającym wskutek działalności nierolniczej/nieleśnej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, a także poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności. Tak określony, przez ustawodawcę, przedmiot ochrony pozwala na wyróżnienie dwóch podstawowych jej kierunków, a mianowicie ochronę ilościową i ochronę jakościową. Podstawowym instru-

¹ Zob. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 152 i n., W. Radecki, *Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Warszawa 2009, s. 42.

² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.jedn. Dz.U. z 2013, poz. 1205 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych lub określana skrótem u.o.g.r.l.

mentem ochrony ilościowej jest ograniczenie możliwości przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ograniczenie to stanowi ingerencję w sferę praw rzeczowych do nieruchomości, w tym w szczególności w prawo własności i jako takie musi odpowiadać konstytucyjnym zasadom ograniczania podstawowych praw i wolności jednostki³. U podstaw administracyjnoprawnej reglamentacji prawa własności gruntów rolnych i leśnych znajdują się takie wartości jak ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, potrzeby gospodarcze i przyrodnicze, stanowiące kwalifikator interesu publicznego. Poddanie gruntów rolnych i leśnych administracyjnoprawnej ochronie i związanej z tym ingerencji w sferę praw podmiotów administrowanych, legitymowane jest występowaniem w tym obszarze interesu publicznego, będącego kryterium i konsekwencją przyjęcia administracyjnoprawnej formy regulacji stosunków społecznych⁴. Tak rozumiany interes publiczny stanowi aksjologiczną podstawę norm prawa administracyjnego⁵. W ocenie M. Jaśkowskiej interes publiczny w tym ujęciu stanowi „punkt wyjścia, który uzasadnia odmienną symetrię działających podmiotów, choćby urzędnicy chronili interesy prywatne”⁶. Jak słusznie zauważa A. Wróbel, tak rozumiany interes publiczny przejawia się w postulatcie uregulowania sytuacji prawnej jednostki wobec administracji publicznej w sposób zapewniający równowagę interesu publicznego i interesu indywidualnego przez ujęcie ich jako interesów prawnych oraz określenie procedur służących ich identyfikowaniu i rozstrzygnięciu ewentualnych sytuacji konfliktowych⁷. Oznacza to szczególną powinność ustawodawcy stworzenia takiej konstrukcji norm prawnych (ustrojowych, procesowych i materialnych), która zagwarantuje możliwość rozważenia i zrównoważenia interesów indywidualnych i publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem procesowych gwarancji ochrony interesu indywidualnego, jako potencjalnie „słabszego” w przestrzeni prawa publicznego.

³ Por. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 288 i n., M. Karpiuk, *Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, *Studia Iuridica Lublinensia* z 2013 r., nr 20, s. 71-72.

⁴ Por. M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, J. Niczyporuk (red.), Paryż 2011, s. 288 i n.

⁵ Por. A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, przew. kom. red. Z. Niewiadomski, Przemysł 2000, s. 707.

⁶ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 289.

⁷ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 707.

2. Przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne

Jak wynika z art. 3 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. podstawowym kierunkiem ochrony ilościowej gruntów rolnych i leśnych jest ograniczenie przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Pod pojęciem przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w myśl ustawowej definicji, należy rozumieć ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych⁸. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l. na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki⁹, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „przede wszystkim” pozwala przyjąć, iż norma ta nie stanowi bezwzględnie obowiązującego zakazu przeznaczania na cele nierolnicze i nieleśne innych gruntów niż nieużytki bądź grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. W orzecznictwie sądowym podnosi się, iż treść art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l. wyraża wskazania, jakimi winien kierować się organ administracji publicznej, rozstrzygający sprawy zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych¹⁰. Szczególnym reżimem prawnym, w zakresie przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, objęte zostały grunty rolne stanowiące użytki rolne I-III klasy oraz grunty leśne. Przeznaczenie tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne może zostać dokonane wyłącznie w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zastrzeżeniem obowiązku uzyskania przez organ wykonawczy gminy zgody właściwego organu administracji publicznej¹¹. Przyjęcie przez ustawodawcę wyłączności formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przeznaczenia wskazanych gruntów rolnych oraz gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wyklucza możliwość rozstrzygania kwestii przeznaczenia tych

⁸ Art. 4 pkt 6 u.o.g.r.l.

⁹ Ustawodawca w zakresie kwalifikacji gruntów jako nieużytki przyjmuje kryterium formalne – ich oznaczenie w ewidencji gruntów. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Dz.U. z 2012 r., poz. 1246, nieużytki stanowią grunty niewymienione w częściach I-VI (grunty orne, grunty zrekultywowane, łąki trwałe i pastwiska trwałe, lasy, grunty zadrzewione i zakrzewione, grunty pod stawami rybnymi) nienadające się do jakiegokolwiek produkcji. Do nieużytków zalicza się: 1) bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty), 2) piaski (piaski ruchome, plaże nieurządzone, piaski nadbrzeżne, wydmy), 3) naturalne twory fizjograficzne, takie jak: urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska, zapadliska, nisze osuwiskowe, piargi.

¹⁰ Por. wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., II OSK/2031/10, Lex 1138046, wyrok WSA w Warszawie z 9 maja 2014 r., IV SA/Wa 479/14, Lex 1476810, wyrok WSA w Warszawie z 15 czerwca 2010 r., IV SA/Wa 599/10, Lex 643958.

¹¹ Art. 7 u.o.g.r.l.

gruntów w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu również wówczas, gdy wyrażona została zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne¹². Analiza treści art. 7 u.o.g.r.l. pozwala przyjąć, iż przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest dokonywane bądź to w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź też poza tym planem, przy czym kryterium determinującym przyjętą procedurę jest rodzaj gruntów będących przedmiotem „odrolnienia” lub „odlesienia”. Jak już wskazano powyżej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest wyłączną formą przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne oraz gruntów rolnych, położonych poza granicami administracyjnymi miast¹³, stanowiących użytki rolne I-III klasy na cele nierolnicze. Poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dokonywana jest zmiana przeznaczenia na cele nierolnicze pozostałych gruntów, to jest: gruntów rolnych innych niż użytki rolne, użytku rolnego klasy IV-VI, użytku rolnego klasy I-III położonego w granicach administracyjnych miast.

3. Kompetencje organów administracji publicznej w procesie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Przyjęcie przez ustawodawcę wyłączności formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla przeznaczenia gruntów leśnych i gruntów rolnych I-III klasy na cele nierolnicze i nieleśne skutkuje podporządkowaniem postępowania w tym przedmiocie procedurze planistycznej uregulowanej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴, z uwzględnieniem wymagań wynikających z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustaw szczególnych. Zgodnie z art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zwanego dalej studium) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Zadania te realizowane są przez organy gminy, przy czym do wyłącznej właściwości rady gminy

¹² Por. uchwałę 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, Lex 621577, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2014 r., IV SA/Po 1137/13, Lex 1435768.

¹³ Zgodnie z art. 10a u.o.g.r.l. przepisów rozdziału 2 nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, zwana dalej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub określana skrótem u.p.z.p.

należy uchwalenie studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do właściwości wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy natomiast za inicjowanie postępowania w przedmiocie uchwalenia studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przygotowanie studium oraz projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także podjęcie wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czynności poprzedzających uchwalenie tych dokumentów. Zakres kompetencji organów gminy stanowi konsekwencję, ulokowanego na szczeblu samorządu gminnego, tzw. władztwa planistycznego. Przyznanie organom gminy kompetencji rozstrzygających w sprawach planowania przestrzennego nie wyklucza możliwości udziału w procedurze planistycznej innych organów administracji publicznej, w tym w szczególności organów administracji rządowej oraz organów innych jednostek samorządu terytorialnego. Analiza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje na wyjątkowo szeroki zakres różnorodnych form współdziałania organów administracji różnych szczebli w procedurze przyjęcia dokumentów planistycznych. Włączenie w proces podejmowania rozstrzygnięć planistycznych innych, aniżeli organy gminy, organów administracji publicznej ma na celu wyznaczenie jak najszerszego spektrum analizowanego interesu publicznego, wynikającego z zakresu zadań tych organów i celów ich działania określonych w aktach normatywnych.

Już na etapie przygotowywania studium, którego obligatoryjnym elementem jest określenie obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma obowiązek uzgodnienia projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p., a także zasięgnięcia opinii starosty powiatowego, gmin sąsiednich oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska dotyczących rozwiązań przyjętych w projekcie studium. Ponadto zgodnie z ustawą o ochronie przyrody¹⁵ projekt studium, w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny, wymaga uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego, a w części dotyczącej: rezerwatu przyrody i jego otuliny, parku krajobrazowego i jego otuliny, obszaru chronionego krajobrazu oraz istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 – uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie odpowiednio ustaleń, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu lub mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

¹⁵ Odpowiednio art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7, art. 23 ust. 5 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.jedn. Dz.U. z 2013, poz. 627.

Na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt (burmistrz, prezydent miasta), po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, występuje o:

- a) opinie o projekcie planu do:
 - gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej,
 - regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
 - właściwych organów administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- b) uzgodnienie projektu planu z:
 - wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
 - organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych (zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, zakres dokonywanych uzgodnień projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest analogiczny, jak zakres uzgodnień studium),
- c) zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest jednym z istotnych elementów administracyjnoprawnej reglamentacji analizowanych stosunków społecznych. Wymóg uzyskania zgody właściwego organu, poprzedzającej rozstrzygnięcie w przedmiocie zmiany przeznaczenia gruntów w formie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, został przez ustawodawcę zastrzeżony w stosunku do wszystkich gruntów leśnych oraz gruntów rolnych I-III klasy, położonych poza granicami administracyjnymi miast. Organem właściwym do wyrażenia zgody na „odrolnienie” gruntów rolnych jest minister właściwy do spraw wsi. Wyrażenie zgody lub odmowa jej wyrażenia dokonywana jest na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zaopiniowany przez marszałka województwa. W przypadku gruntów leśnych, właściwość organów wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia tych gruntów determinowana jest stosunkami własnościowymi gruntów objętych wnioskiem. W przypadku gruntów Skarbu Państwa organem właściwym jest minister właściwy do spraw środowiska, a organami opiniującymi wniosek marszałek województwa oraz dyrektor regionalnej dyrekcji lasów państwowych, za wyjątkiem obszaru parku, dla którego wymagana jest opinia dyrektora parku. W przypadku gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, organem właściwym do wyrażenia zgody na zmianę ich przeznaczenia jest marszałek województwa, a organem opiniującym wniosek – izba rolnicza.

W doktrynie przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym zarysowały się wątpliwości co do charakteru prawnego postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody oraz formy rozstrzygnięcia. Poza sporem pozostaje fakt, iż postępowanie w przedmiocie wyrażenia zgody związane jest z toczącym się postępowaniem planistycznym zmierzającym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶ oraz, iż podmiotem wyłącznie właściwym do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenia przedmiotowej zgody jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W ocenie W. Radeckiego postępowanie to posiada cechy postępowania administracyjnego toczącego się według reguł kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷ stanowiąc jednocześnie fragment procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁸. Zdaniem M. Karpiuka postępowanie w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego toczy się w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz nie w ramach procedury planistycznej związanej z tworzeniem prawa miejscowego, a organ wyrażający zgodę nie uzgadnia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz prowadzi własne postępowanie administracyjne mające na celu rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne¹⁹. Zasadniczą wątpliwością, jaka się w związku z tym pojawia, jest forma rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego. Rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie pojawiły się jeszcze w czasie obowiązywania ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁰, której brzmienie w zakresie udzielania zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne było zbliżone do obecnych przepisów dotyczących tej kwestii. W orzecznictwie sądowym przyjęto wówczas, iż działania organów administracji publicznej, podejmowane w związku ze zmianą przeznaczenia gruntów, w przedmiocie wyrażenia zgody na taką zmianę odnoszą się do relacji pomiędzy podmiotami administracji publicznej i nie posiadają cechy indywidualności, co uzasadniało odrzucenie możliwości stosowania w tym przypadku formy decyzji ad-

¹⁶ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 24 listopada 2011 r., IV SA/Po 573/11, Lex 1154876, wyrok WSA w Łodzi z 3 czerwca 2011 r., II SA/Łd 346/11, Lex 1151851.

¹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwana dalej kodeksem postępowania administracyjnego lub określana skrótem k.p.a.

¹⁸ W. Radecki, *op. cit.*, s. 86.

¹⁹ M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 75 oraz wyrok WSA w Warszawie z 28 kwietnia 2010 r., IV SA/Wa 340/10, Lex 620142.

²⁰ Dz.U. Nr 11, poz. 79, ze zm.

ministracyjnej²¹. Pogląd taki prezentowany był również w piśmiennictwie²². Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 1995 r. nie rozstrzygnęła *expressis verbis* zagadnienia formy prawnej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Pod koniec lat 90. XX w. w orzecznictwie sądów administracyjnych zaczął dominować pogląd, iż rozstrzygnięcie to następuje w formie decyzji administracyjnej²³, który ostatecznie definitywnie ukształtował linię orzeczniczą²⁴. Stanowisko sądów administracyjnych nie jest wolne od kontrowersji. Same sądy administracyjne wskazują, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.g.r.l. nie jest typową decyzją administracyjną, wydaną w postępowaniu jurysdykcyjnym w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a. Decyzja ta nie jest rozstrzygnięciem organu administracji publicznej w sprawie indywidualnej, w szczególności nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości²⁵. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, iż decyzja o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gruntów rolnych i leśnych na inne cele (nierolnicze i nieleśne) ma specyficzny charakter, wynikający z usytuowania tej zgody w systemie prawa jako instytucji stanowiącej konieczne ogniwo wstępne, realizacji przez gminę zamierzeń planistycznych polegających na przeznaczeniu, w akcie o charakterze prawa miejscowego, gruntów rolnych lub leśnych na cele odmienne od ich dotychczasowego charakteru i przeznaczenia. Jest to w istocie akt swym celem mocno zbliżony do wymaganej procesem legislacyjnym zgody innego, współdziałającego organu, na wydanie aktu normatywnego lub też na zamieszczenie w nim pewnego rodzaju unormowań wiążących się z koniecznością współdziałania różnych wyspecjalizowanych organów²⁶. W ocenie NSA udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze lub nieleśne należy w związku z tym postrzegać jako szczególny przykład współdziałania ustrojowo odrębnych organów samorządu gminnego i organów administracji rządowej (a w przypadku gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa – organów samorządu województwa),

²¹ Wyrok NSA z 27 grudnia 1984 r., sygn. akt II SA 1299/84, ONSA z 1984 r., Nr 2, poz. 125, wyrok NSA 16 maja 1991 r., sygn. akt II SA 302/91, ONSA z 1991 r., Nr 3-4, poz. 61.

²² Zob. B. Żukowski, [w:] S. Jezierski, H. Kostanta-Brus, J. Rostkowski, B. Żukowski, *Nowe ustawodawstwo rolne*, Warszawa 1986, s. 78.

²³ Por. postanowienie NSA z 23 marca 1999 r., II SA 1403-1404/98 oraz wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, ONSA z 2000 r., Nr 4, poz. 173.

²⁴ Por. uchwałę NA z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13, ONSAiWSA z 2014 r., Nr 2, poz. 17, wyrok NSA z 8 stycznia 2014 r., II OSK 1520/12, Lex 1457691, wyrok NSA z 29 stycznia 2013 r., II OSK 1773/11, Lex 1358399.

²⁵ Wyrok NSA z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 576/11, Lex 1252104.

²⁶ Wyrok NSA z 17 lutego 2010 r., II OSK 329/09, Lex 592060.

oparty na więzi funkcjonalnej tych organów, przy czym działanie organu wyrażającego zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu nie może być postrzegane w kategorii działań pomocniczych w stosunku do czynności planistycznych podejmowanych przez organy gminy²⁷. W odróżnieniu od uzgodnienia, wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego nie ma na celu jedynie zagwarantowania prawidłowości projektowanego planu, ale rozstrzygnięcie odrębnej kwestii wiążącej się z zapewnieniem gruntom rolnym i leśnym prawidłowej ochrony przed ich nieuzasadnionym wykorzystaniem²⁸. Przedmiotem rozstrzygnięcia, zdaniem sądu, są uprawnienia gminy mieszczące się w sferze stanowienia prawa, a więc podmiotu niepozostającego formalnie na zewnątrz administracji. Nie stanowi to jednak w ocenie sądu przeszkody w przyjęciu zasadności stosowania formy decyzji administracyjnej przy podejmowaniu przedmiotowych rozstrzygnięć. Koncepcja sądów administracyjnych spotkała się ze zróżnicowaną oceną przedstawicieli nauki. Zdecydowanym zwolennikiem stanowiska, iż zgoda organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych następuje w formie decyzji administracyjnej jest W. Radecki²⁹ i M. Bojarski³⁰. Stanowisko to aprobuje również M. Karpiuk³¹ oraz M. Zakrzewska³². Krytycznie do tego poglądu odnoszą się natomiast E. Klat i L. Klat-Wertelecka³³ oraz P. Korzeniowski³⁴.

Przyjęcie stanowiska, iż formą prawną wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest decyzja administracyjna, stało się źródłem kontrowersji co do zakresu podmiotowego postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody. Szczególnie istotnym jest rozstrzygnięcie, czy stroną tego postępowania są podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości. W orzecznictwie sądowym zarysowały się dwie, skrajnie odmienne linie orzecznicze. Według pierwszej z nich właściciele gruntów rolnych (leśnych) są stroną postępowania w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia ich gruntów na cele nierolnicze (nieleśne), bowiem postępowanie to dotyczy ich

²⁷ Uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13, Lex 1404020.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ W. Radecki, *op. cit.*, s. 90.

³⁰ M. Bojarski, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych w świetle ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych jako zadanie samorządu szczebla powiatowego*, OŚPiP z 2005 r., nr 4, s. 23.

³¹ M. Karpiuk, *op. cit.*, s. 75.

³² M. Zakrzewska, [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, H. Kisilowska (red.), Warszawa 2004, s. 212.

³³ E. Klat, L. Klat-Wertelecka, *Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, Rejent z 21996 r., nr 9, s. 77.

³⁴ P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 200.

interesu prawnego związanego z wykonywaniem własności nieruchomości³⁵. Wynika to z faktu, iż z decyzji organu wyrażającego zgodę na zmianę przeznaczenia, dotyczącej konkretnego, oznaczonego indywidualnie terenu wynikają określone prawa (uprawnienia) do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i towarzyszące im obowiązki, przenoszone wraz z prawem do terenu. Wynik postępowania prowadzonego w tego rodzaju sprawie ma bezpośredni związek z prawami o charakterze rzeczowym. Według drugiej z przyjętych linii orzeczniczych, właściciele działek objętych wnioskiem o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntu na cele nierolnicze, nie mają przymiotu stron postępowania w sprawie o wyrażeniu takiej zgody. Stanowisko to sądy oparły na założeniu, że decyzja wydana na podstawie art. 7 ust. 3 u.o.g.r.l. nie jest typową decyzją administracyjną, rozstrzygającą w szczególności o prawach i obowiązkach właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, znajdujących się na terenie objętym wnioskiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze³⁶. Decyzja ta nie wpływa bezpośrednio na prawa i obowiązki właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, objętych wnioskiem wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze nie przesądza jeszcze o przyszłym planistycznym przeznaczeniu tego terenu, gdyż przeznaczenie terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania następuje dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że zgoda taka wymaga skonsumowania w postępowaniu planistycznym. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych stały się podstawą podjęcia w dniu 25 listopada 2013 r. uchwały NSA³⁷, w której przyjęto iż właściciele nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze nie są stroną tego postępowania.

4. Interes publiczny i jego konkretyzacja

Objęcie danego obszaru stosunków społecznych administracyjnoprawną reglamentacją stanowi wyraz uznania przez ustawodawcę konieczności ochrony, występującego w danej płaszczyźnie stosunków, interesu publicznego. W doktrynie prawa

³⁵ Por. wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., sygn. akt II SA 995/99, ONSA 2000, Nr 4, poz. 173, wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., sygn. akt IV SA 1817/00, Lex nr 75553, wyrok NSA z 16 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 378/09, Lex nr 592084, wyrok NSA z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1017/09, wyrok NSA z 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 92/10, Lex nr 953096, wyrok NSA z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 148/10, Lex nr 952957.

³⁶ Wyrok NSA z 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 576/11, Lex 1252104.

³⁷ II OPS 1/13, Lex 1404020.

administracyjnego powszechnie przyjmuje się, iż interes publiczny wyznacza istotę administracji i administrowania³⁸. W szerokim ujęciu interes publiczny stanowi legitymizację działań administracji publicznej, aksjologiczne uzasadnienie dla administracyjnoprawnej reglamentacji stosunków społecznych oraz związanych z tym kompetencji organów administrujących. Należy w związku z tym przyjąć, że zakres zadań i kompetencji administracji determinowany jest koniecznością ochrony interesu publicznego, będącego „kryterium i konsekwencją przyjęcia administracyjnoprawnej formy regulacji stosunków społecznych”³⁹. Nie oznacza to jednak bezwzględnego prymatu interesu publicznego jako przesłanki podejmowania rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej w danej sferze stosunków społecznych. Tak rozumiany interes publiczny konkretyzowany jest na poziomie obowiązujących norm prawnych⁴⁰. W doktrynie prawa administracyjnego przeważa pogląd, iż pojęcie interesu publicznego, w wąskim ujęciu, stanowi kategorię prawną⁴¹, z jednoczesnym podkreśleniem jego nieoznaczoności⁴², bądź też ujmowania go jako klauzuli generalnej⁴³ odsyłającej do ocen pozaprawnych. Dokonując analizy pojęcia interesu publicznego, należy odnieść się do dwóch jego zasadniczych elementów: kategorii „interes” oraz jego przymiotnikowego kwalifikatora „publiczny”. Dla potrzeb niniejszych rozważań można przyjąć, iż płaszczyzną określenia merytorycznej treści pojęcia interesu jest kryterium korzyści⁴⁴. Natomiast dookreślenie „publiczny” odnosi go do określonych zbiorowości, ogółu, wspólnoty. W związku z tym powstaje pytanie, czy mamy do czynienia tylko z jednym interesem publicznym, czy też możliwe jest funkcjonowanie różnych interesów publicznych odnoszących się do różnych kategorii wspólnot (zbiorowości). W sposób jednoznaczny na plu-

³⁸ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 242, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 27; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 28 i 274 i n.

³⁹ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 288 i n.

⁴⁰ W ocenie M. Jaśkowskiej istotę interesu publicznego należy rozpatrywać w dwóch ujęciach: szerokim, jako podstawę administracyjnoprawnej formy regulacji stosunków społecznych oraz wąskim, jako przesłankę podejmowania rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej, M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 288-289.

⁴¹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 51. Odmiennie: J. Łętowski, *Prawo administracyjne zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15, który ujmował interes publiczny w kategorii pojęć politycznych.

⁴² A. Wróbel, *op. cit.*, s. 707 i n.

⁴³ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 274.

⁴⁴ M. Wyrzykowski, *Interes lokalny jako kategoria prawna*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, M. Kulesza (red.), Tom III, Warszawa 1984, s. 171 i n.

ralizm interesu publicznego wskazuje J. Sługocki⁴⁵ i B. Dolnicki⁴⁶, dokonując wyróżnienia, w jego obrębie, interesu ogólnopaństwowego, regionalnego i lokalnego. Również M. Jaśkowska wskazuje, iż pojęcie interesu publicznego odnosi się zawsze do tej grupy interesów, która jest związana z państwem, czy innymi osobami prawa publicznego – wspólnotami samorządowymi poszczególnych szczebli, a uznanie za interes publiczny także interesów wspólnot samorządowych powoduje, że nie ma on charakteru jednolitego⁴⁷. Można w związku z tym na gruncie prawa administracyjnego mówić o decentralizacji interesów publicznych, ich zróżnicowaniu, stopniowości, różnym natężeniu, swoistej konkurencyjności oraz pożądanym dopełnieniu⁴⁸. Odmienne poglądy z kolei prezentuje J. Zimmermann, w którego ocenie w danym porządku administracyjnoprawnym zawsze mamy do czynienia tylko z jednym interesem publicznym⁴⁹. Jednocześnie autor ten uznaje istnienie interesu lokalnego (regionalnego) jako pewnej odmiany interesu publicznego, zawężonego jednak do danej wspólnoty samorządowej, niesięgającego poza granice jej terytorium⁵⁰. W pełni podzielam poglądy o braku jednolitości interesu publicznego, wynikającej z wyodrębnienia interesów wspólnot samorządowych oraz konieczności uwzględnienia w analizowanym obszarze problemu procesu europeizacji, a tym samym objęcia zakresem pojęcia interesu publicznego interesów wspólnotowych na poziomie Unii Europejskiej. Jak słusznie zauważa J. Dobkowski, prawne zaakceptowanie pluralizmu interesu publicznego powinno w sposób trwały rzutować na budowę administracji publicznej, co oznacza, że każda uznana przez państwo odrębna od interesu ogólnopaństwowego kategoria interesu publicznego egzemplifikować musi w pewnym otoczeniu instytucjonalnym układu administracyjnego⁵¹.

Przenosząc powyższe ustalenia na płaszczyznę normatywną ochrony gruntów rolnych i leśnych, należy przyjąć, iż u podstaw administracyjnoprawnej reglamentacji zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne znajduje się potrzeba ochrony interesu publicznego. Oznacza to, iż ustawodawca *in genere* przesądził, iż ochrona gruntów rolnych i leśnych rozumiana m.in. jako ograniczenie przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jest w interesie publicznym. Nie przesądza to jednak o definitywnym rozstrzygnięciu każdej,

⁴⁵ J. Sługocki, *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999, s. 19.

⁴⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 120.

⁴⁷ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 293 i n.

⁴⁸ *Ibid.* s. 293.

⁴⁹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 228.

⁵⁰ J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 277

⁵¹ J. Dobkowski, *Struktura interesu publicznego a zasady rozdzielania odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, E. Ura (red.), Rzeszów 2004, s. 97.

pojedynczej sprawy odnoszącej się do konkretnej nieruchomości. Rozstrzygnięcie to pozostawione zostało organom administracji publicznej, które wykonując przypisane im kompetencje zobowiązane są do dokonania konkretyzacji interesu publicznego w danej jednostkowej sprawie oraz jego wyważenia z innymi prawnie chronionymi interesami. Analiza kompetencji organów administracji publicznej, w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wskazuje na zaangażowanie znacznej liczby organów różnych szczebli administracji (administracja samorządowa: gminna i wojewódzka, administracja rządowa: centralna, terenowa, ogólna, specjalna). Zabieg ten ma na celu wszechstronną analizę różnych aspektów interesu publicznego, wynikających z zadań realizowanych przez te organy. O ile jednak niektóre z przyjętych mechanizmów w sposób uzasadniony prowadzą do wyważenia względnie zobiektywizowanego interesu publicznego (opinie, uzgodnienia), o tyle niektóre mogą w rzeczywistości prowadzić do eskalacji konfliktu lub co najmniej wątpliwości co do prawidłowości jego rozstrzygnięcia.

Przyjęcie przez ustawodawcę, iż zmiana przeznaczenia gruntów leśnych oraz użytków rolnych I-III klasy następuje wyłącznie w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sposób wyraźny wyraża wolę ustawodawcy wyposażenia organów gminy w kompetencje władczego rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie i co się z tym wiąże, oceny i konkretyzacji interesu publicznego. Ma to szczególne znaczenie, w kontekście umieszczenia procedury zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w obszarze oddziaływania władztwa planistycznego gminy realizowanego w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie ustawodawca, poprzez wprowadzenie instytucji zgody innego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, *de iure* uzależnił możliwość realizacji przyznanych organom gminy kompetencji od stanowiska organu centralnego, u podstaw którego znajduje się dokonana przez ten organ ocena interesu publicznego. Oznacza to, że skonkretyzowany przez organy gminy w procedurze planistycznej interes publiczny będzie mógł być zrealizowany wtedy i tylko wtedy, gdy nie będzie pozostawał w sprzeczności z interesem publicznym ustalonym przez organ wyrażający zgodę. Powstaje w związku z tym pytanie, czy jest to ten sam interes publiczny, czy są to interesy różne, a jeżeli są to interesy różne, to czy istnieje potencjalna możliwość ich kolizji? Uważam, iż korporacyjny charakter współczesnego państwa, z wyraźnym wyodrębnieniem wspólnot samorządowych, w pełni uzasadnia uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego/regionalnego, a co za tym idzie przyznanie swobody realizacji i ochrony tego interesu⁵².

⁵² D. Dolnicki, *op. cit.*, s. 160.

Przyjęcie tezy o różnorodności interesów publicznych (uwarunkowanych kryterium podmiotowym) prowadzi do wniosku, iż interesy te mogą ze sobą konkurować, a nawet pozostawać w konflikcie. Powstaje w związku z tym dalsze pytanie, czy właściwą formą rozstrzygnięcia konfliktu interesów publicznych jest decyzja administracyjna? W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, iż interes publiczny nie jest interesem prawnym w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego⁵³. W szczególności interes ten nie może być postrzegany jako prawnie chroniony interes organów administracji publicznej. Oznacza to, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) występując z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych nie dąży do realizacji przysługującego mu (lub reprezentowanemu przez niego podmiotowi) interesu prawnego, lecz podejmuje wynikające z przyznanego mu kompetencji działania mające na celu realizację zadań gminy urzeczywistniających interes publiczny wspólnoty oraz interes prawny jednostki. Przyjmując, za orzecznictwem sądowym, iż zgoda, o której mowa w art. 7 u.o.g.r.l., odnosi się wyłącznie do relacji organ wyrażający zgodę – organ gminy, nie „dotykając” interesów prawnych właścicieli (użytkowników wieczystych gruntów), nie sposób relację tę podporządkować formule decyzji administracyjnej, w rozumieniu przepisów k.p.a., o czym po części świadczy posługiwanie się przez sądy, w odniesieniu do decyzji w przedmiocie zgody, takimi określeniami, jak nietypowa, szczególna, wyjątkowa.

5. Interes indywidualny i jego ochrona

Interes indywidualny, w najogólniejszym znaczeniu, stanowi potrzebę korzyści w postaci celu (stanu) będącego daną wartością, rozważaną przez pryzmat jednostki⁵⁴. Jest to więc relacja między istniejącym obiektywnie, zastanym, sprawdzalnym stanem rzeczy a czytając oceną (obiektywną lub subiektywną), czy stan ten może na skutek np. działań administracji publicznej przynieść zmiany w sytuacji jednostki i jakie to mogą być zmiany, w szczególności czy mogą być one korzystne⁵⁵. Szczególnym rodzajem interesu indywidualnego jest interes prawny, rozumiany najogólniej jako interes wzięty pod uwagę w normach obowiązującego prawa. Wynika on z uznania przez ustawodawcę konieczności zabezpieczenia prawnego pewnych interesów jednostkowych, jako uzasadnionych, słusznych i godnych zabezpieczenia ze społecznego punktu widzenia, w związku z powszechnie odczuwaną potrzebą,

⁵³ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 703; A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 104 i n.

⁵⁴ A. Duda, *op. cit.*, s. 43

⁵⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 273

prawidłowościami, prawami i zasadami wyrażającymi istotę zjawisk, których interes dotyczy⁵⁶. Istotą tak rozumianego interesu prawnego jest jego oparcie na konkretnej normie prawnej, stanowiącej źródło tego interesu. W doktrynie prawa administracyjnego powszechnie przyjmuje się, iż źródłem tym nie są wyłącznie normy materialnego prawa administracyjnego, ale także normy procesowe⁵⁷, a nawet ustrojowe⁵⁸, jak również dostrzega się możliwość wynikania interesu prawnego z norm innych gałęzi prawa⁵⁹, w tym w szczególności prawa prywatnego. Jednym z uznanych źródeł interesu prawnego jest prawo własności⁶⁰. Truizmem jest stwierdzenie, że właściciel nieruchomości rolnej lub leśnej ma interes w ustaleniu przeznaczenia gruntu, stanowiącego przedmiot jego własności, zgodnie z jego wolą. Powstaje jedynie pytanie, czy interes ten jest interesem faktycznym, czy też interesem prawnym. Uwzględniając fakt, iż przeznaczenie gruntu determinuje sposób korzystania z przedmiotu własności, stanowiącego element triady uprawnień właściciela, a prawo własności jest źródłem interesu prawnego, należy przyjąć, iż mamy tu do czynienia z interesem prawnym. W orzecznictwie sądowym wskazuje się w związku z tym, iż płaszczyzną ochrony interesów prawnych podmiotów, którym przysługują prawa rzeczowe do gruntu, objętego procedurą zmiany przeznaczenia, jest wyłącznie procedura planistyczna, gdyż to na jej poziomie dokonywane jest prawne rozstrzygnięcie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych⁶¹. Odmawia się jednocześnie podmiotom tym prawa ochrony swych interesów na etapie wyrażania przez organ centralny (w przypadku gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa – marszałka województwa) zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, pomimo przyjęcia formy decyzji administracyjnej dokonywanych rozstrzygnięć. Analiza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwala na konstatację, iż w procedurze planistycznej w znaczny sposób ograniczone zostały instrumenty prawne ochrony interesów jednostki. Dotyczy to w szczególności sytuacji domagania się przyjęcia przez organ pozytywnej (zgodnej z wolą wnioskodawcy) treści dokumentu planistycznego, co w znacznej mierze wynika z fakultatywności miejscowych planów zagospodarowa-

⁵⁶ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, 31 i n.

⁵⁷ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 25 i n.

⁵⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 431. Odmiennie J. Zimmermann, który neguje możliwość wynikania interesu prawnego z norm procesowych lub ustrojowych; idem, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 281.

⁵⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 132, J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 281.

⁶⁰ Por. A. Duda, *op. cit.*, s. 144 i n., J. Zimmermann, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 281.

⁶¹ Uchwała NSA z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13, Lex 1404020.

nia przestrzennego. Problem w tym, iż w przypadku zmiany przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego miejscowy plan stanowi wyłączną formę rozstrzygnięcia w tym przedmiocie. Oznacza to, iż już na etapie zainicjowania postępowania właściciel nieruchomości nie dysponuje skutecznym narzędziem zobowiązania administracji publicznej do rozstrzygnięcia jego sprawy. W przypadku wszczęcia postępowania planistycznego, właściciel nieruchomości dysponuje wyłącznie instytucją uwag i wniosków, za pomocą których może sygnalizować organom administracji publicznej swoje postulaty i oczekiwania. Instytucje te stanowiąc co najwyżej instrument ochrony interesu faktycznego nie dają jakichkolwiek gwarancji ochrony interesu prawnego. Kluczowym zagadnieniem z punktu widzenia ochrony interesów indywidualnych w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest kwestia, czy zgoda organu na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, warunkująca podjęcie przez organ gminy rozstrzygnięcia planistycznego, dotyczy interesów prawnych podmiotów, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, a co się z tym wiąże, czy podmioty te posiadają status strony w toczącym się w tym przedmiocie postępowaniu. Jak już wskazano wcześniej NSA, uchwałą z 25 listopada 2013 r., udzielił odpowiedzi negatywnej na tak postawione pytanie, przyjmując, iż postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego oraz samo rozstrzygnięcie, nie dotyczy interesu prawnego właścicieli gruntów objętych przedmiotem postępowania. Stanowisko to należy uznać za co najmniej kontrowersyjne. Należy zwrócić uwagę, iż przyjęcie formy decyzji administracyjnej dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów jest wynikiem procesów interpretacyjnych tekstu prawnego, a nie jego bezpośredniego brzmienia. Uważam, iż koncepcja ta jest uzasadniona wyłącznie w przypadku uznania, iż przedmiotem rozstrzygnięcia organu wyrażającego zgodę jest władcze ustalenie prawnej dopuszczalności zmiany przeznaczenia konkretnych gruntów, będącej wynikiem rozważenia interesu publicznego, w tym lokalnego interesu publicznego wnioskodawcy, oraz słusznych interesów właścicieli (użytkowników wieczystych gruntu), ze szczególnym uwzględnieniem interesów prawnie chronionych, a nie tylko rozstrzygnięciem o uprawnieniach organów gminy do zmiany przeznaczenia gruntów. Przyjęcie, iż przedmiotem rozstrzygnięcia jest prawna ocena możliwości zmiany przeznaczenia konkretnych gruntów pozwala stwierdzić, iż ocena ta dotyczy interesów prawnych właściciela (użytkownika wieczystego) gruntu i bez znaczenia pozostaje tu fakt, iż zgoda ta nie przesądza w sposób wiążący o zmianie tego przeznaczenia. Jak wskazałam wcześniej, formuła decyzji administracyjnej nie jest właściwa dla rozstrzygania przez organy administracji publicznej o kompetencjach innych organów. Dopiero włączenie w proces decyzyjny rozstrzygnięcia w przedmiocie interesów prawnych jednostki uzasadnia formę decyzji administracyjnej. Nie sposób zgodzić się zawartymi

w uchwale z 2013 r. wnioskami Naczelnego Sądu Administracyjnego co do właściwego zabezpieczenia interesów prawnych właścicieli gruntów, poprzez formułę zaskarżalności rozstrzygnięcia organu gminy – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O ile w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie zgody na zamianę przeznaczenia gruntu i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel rzeczywiście będzie miał możliwość skorzystania z odpowiednich środków w celu ochrony swojego interesu prawnego, o tyle w przypadku rozstrzygnięcia negatywnego (odmowa wyrażenia zgody) jednostka, której przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, nie posiada jakichkolwiek skutecznych narzędzi ochrony, wynikającego z tych praw, interesu prawnego, przy założeniu, że nie jest stroną postępowania w przedmiocie zgody. Należy przyjąć, iż podstawą odmowy wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest uznanie przez organ właściwy do wyrażenia zgody prymatu interesu publicznego ogólnopublicznego, nad interesem publicznym lokalnym i indywidualnym interesem prawnym właściciela nieruchomości. Jest rzeczą oczywistą, iż dopuszczalność podejmowania tego typu rozstrzygnięć wynika z istoty prawa administracyjnego, u podstaw którego znajduje się powinność ochrony interesów publicznych w procesie jego wyważania i konfrontowania z interesem prywatnym. Zadaniem państwa jest jednak stworzenie adekwatnych ram prawnych umożliwiających podmiotom prywatnym ochronę swoich interesów prawnych, co najmniej na poziomie gwarancji procesowych. Jak słusznie zauważa A. Wróbel, interes publiczny, będący podstawą wprowadzenia administracyjnoprawnej reglamentacji danego wycinka stosunków społecznych, przejawia się w postulatcie prawnego uregulowania sytuacji prawnej obywateli wobec administracji publicznej w sposób zapewniający harmonijne uzgodnienie interesu publicznego i interesu indywidualnego przez ujęcie ich jako interesów prawnych oraz określenie procedur służących ich identyfikowaniu i rozstrzygnięciu ewentualnych sytuacji konfliktowych⁶². Analiza sytuacji prawnej właściciela gruntów rolnych lub leśnych w procesie zmiany przeznaczenia tych gruntów, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów ochrony jego interesu prawnego, prowadzi do wniosku, iż postulat ten nie jest spełniony.

6. Wnioski końcowe

Poddanie procesów zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych administracyjnoprawnej reglamentacji stanowi wyraz woli ustawodawcy ograniczenia swobody jednostki, uzasadnionej koniecznością ochrony interesu publicznego. Interes

⁶² A. Wróbel, *op. cit.*, s. 707.

ten determinowany jest potrzebą ochrony takich dóbr jak środowisko, zrównoważony rozwój, potrzeby gospodarcze i przyrodnicze. Przyjęcie administracyjnej metody regulacji stosunków społecznych zakłada swoistą „kolizyjność”, będącą domeną prawa administracyjnego. W ocenie J. Zimmermanna wszelkie stosowanie prawa administracyjnego jest kolizyjne, a cecha kolizyjności jest aksjomatem tego prawa⁶³. Podstawową kolizją dla całego prawa administracyjnego, rozgrywającą się na wielu płaszczyznach, jest kolizja interesów⁶⁴. Przy czym kolizja ta odnosić się może zarówno do relacji interes publiczny – interes indywidualny, interes prawny – interes faktyczny, interes indywidualny – interes indywidualny, jak również interes publiczny – interes publiczny. Funkcją prawa administracyjnego jest wyznaczenie potencjalnych obszarów kolizyjnych oraz wskazanie sposobów rozwiązania występujących tam konfliktów. Analiza przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w sposób oczywisty uwypukla podstawowy, dla regulowanego tymi przepisami obszaru, konflikt interesu indywidualnego jednostki – właściciela gruntu (użytkownika wieczystego) i interesu publicznego. U podstaw konfliktu tych interesów znajduje się konflikt podstawowych wartości takich jak własność i ochrona środowiska, potrzeby gospodarcze jednostki i potrzeby społeczne, wolność jednostki i solidaryzm społeczny. Rolą racjonalnego ustawodawcy jest stworzenie mechanizmów powalających na wyważenie sprzecznych z sobą interesów w procesie rozstrzygania tych konfliktów. O ile gwarancją ochrony i reprezentatywności interesu publicznego są kompetencje organów administracji publicznej, w tym kompetencje do władczego stosowania prawa administracyjnego, o tyle ochrona interesów jednostki, poza ogólnym postulatem jego uwzględnienia w procesie stosowania prawa, opiera się przede wszystkim na gwarancjach procesowych czynnego udziału strony w postępowaniu dotyczącym jego interesu prawnego oraz możliwości kwestionowania rozstrzygnięć organów w tym zakresie. Szczegółowa analiza procedury zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne skłania do wniosku o braku, na gruncie analizowanej regulacji prawnej, symetrii instrumentów ochrony interesu publicznego i indywidualnego. O ile, poprzez włączenie w procedurę zmiany przeznaczenia gruntów znacznej ilości podmiotów administrujących, które poprzez różne formy aktywności (opinie, uzgodnienia, zgoda, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium), dają gwarancję wszechstronnego rozważenia różnorodnych kontekstów interesu publicznego, o tyle po stronie jednostki dostrzegamy tendencję do marginalizowania jej udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć oraz ograniczania podstawowych, dla demokratycznego państwa prawa, gwarancji procesowych takich jak zagwaran-

⁶³ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, *op. cit.*, s. 224.

⁶⁴ *Ibid.* s. 225.

towanie statusu strony i związanych z tym praw, co w sposób oczywisty prowadzi do braku odpowiednich narzędzi ochrony indywidualnego interesu prawnego.

Kolejną, potencjalną płaszczyzną konfliktu w analizowanym obszarze jest konflikt interesów publicznych. Ogromnie rozbudowana struktura uczestnictwa organów różnych szczebli w procesie podejmowania rozstrzygnięcia, z jednej strony oczywiście sprzyja wszechstronnemu rozważeniu wielopłaszczyznowego interesu publicznego, z drugiej jednak może prowadzić do wygenerowania konfliktu interesów różnych podmiotów prawa publicznego – gminy, województwa, państwa. Szczególnie istotne dla tego typu konfliktów jest uświadomienie sobie przez ustawodawcę potencjalnych ryzyk jego wystąpienia oraz dostosowanie instrumentów rozwiązywania tego typu konfliktów do jego właściwości. Z całą pewnością narzędziem rozstrzygania takich konfliktów nie jest decyzja administracyjna, odnosząca się w swej istocie do kategorii interesu prawnego jako obszaru występowania skutków, podejmowanych w tej formie, rozstrzygnięć.

Determinanty administracyjnej kary pieniężnej w świetle ustawy Prawo ochrony środowiska

Administracyjna kara pieniężna stanowi sankcję nakładaną za naruszenie wymagań ochrony środowiska. Ustawodawca, chcąc wprowadzić do porządku prawnego administracyjne kary pieniężne, musiał określić reguły ich stosowania oraz czynniki przesądzające o ich wymierzeniu.

Problematyka będąca przedmiotem opracowania była już wielokrotnie poruszana w doktrynie¹. Mimo to, w praktyce pojawiają się różne problemy pojawiające się w związku ze stosowaniem tej instytucji. Niezmiernie ważnym aspektem związanym z ustalaniem wspomnianych reguł jest zagadnienie dotyczące precyzyjnego sformułowania przesłanek czy względów, które mają być brane pod uwagę przy ustalaniu kary. Bowiern tylko przewidywalne sankcje powinny być dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

¹Zob. np. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska* [w:] *Sankcje administracyjne*, (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011; M. Lewicki, *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica, z 2009 r. nr 69; W. Radecki, *Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2007, nr 4; W. Radecki, *Kara pieniężna za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2008, nr 5; W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002; K. Kwaśnicka, *Sankcja administracyjna w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Prof. Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007; J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, R. Mastalski (red.), Wrocław 2001.

Celem opracowania będzie analiza reguł wymierzania administracyjnej kary pieniężnej oraz dopuszczalności stosowania zwolnienia z uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej.

Podstawowe przesłanki wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej ustawodawca zawarł w art. 298 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska². Przepis ten stanowi, że „Administracyjne kary pieniężne wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska za:

- 1) przekroczenie określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2, ilości lub rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza;
- 2) przekroczenie określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 3, warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu;
- 3) przekroczenie określonej w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1, i pozwoleniach na pobór wód, ilości pobranej wody;
- 4) naruszenie warunków decyzji zatwierdzającej instrukcję prowadzenia składowiska odpadów albo decyzji określającej miejsce i sposób magazynowania odpadów, wymaganych przepisami ustawy o odpadach, co do rodzaju i sposobów składowania lub magazynowania odpadów;
- 5) przekroczenie, określonych w decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu lub pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1, poziomów hałasu”.

Analizując względy, którymi musi kierować się organ wymierzający administracyjną karę pieniężną wskazać trzeba przede wszystkim na fakt, że nawet minimalne przekroczenie warunków określonych w poszczególnych pozwoleniach powoduje konieczność wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Organ nie ma możliwości fakultatywnego wymierzenia kary. Jeżeli przesłanki wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wystąpią, kara musi zostać nałożona. Ustawodawca nie przewidział możliwości odstąpienia od zastosowania przepisu nakazującego wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej w sytuacji wystąpienia stosownych przesłanek. Przy czym wskazać trzeba, że te przesłanki stanowią katalog zamknięty zdarzeń uzasadniających wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej. Brak jest

²Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., t.jedn.; ustawa powoływana dalej jako: p.o.ś.

także konieczności wystąpienia szkody w związku z naruszeniem warunków decyzji, o których mowa w art. 298 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska³.

Z charakterem przesłanek wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wiąże się także kwestia zawinienia działań uzasadniających wymierzenie kary⁴. Jednak zauważyć należy, że żaden przepis ustawy p.o.ś. nie nakazuje badania winy w kontekście ustalania przesłanek wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

Z drugiej strony w doktrynie wskazuje się, że wina jest standardem w prawie cywilnym czy karnym, zatem również powinna być uwzględniana w zakresie odpowiedzialności administracyjnej⁵.

Nie bez znaczenia jest również orzecznictwo. W tym miejscu trzeba wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r.⁶ Trybunał Konstytucyjny podkreślił wtedy, że:

W odniesieniu do kary administracyjnej dla jej wymierzenia musi (...) wystąpić subiektywny element zawinienia. Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi (...) mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest, mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego (...)."

Trzeba zatem zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za możliwością zbadania przyczyn naruszeń, których konsekwencją miałyby być wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej. Wynika stąd, że ta przyczyna naruszenia jest nie bez znaczenia, bowiem prowadzi nieraz do uniknięcia odpowiedzialności. Powinna ona determinować możliwość odstąpienia od wymierzenia kary.

Podkreślić jednak trzeba, że żaden przepis ustawy zwykłej nie stanowi o obowiązku oceniania zawinienia w ramach procedury wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Trzeba jednak w ramach omawianej problematyki odnieść się do konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷. Zasada ta, jak podkreślił

³ Zob. również m.in. K. Karpus, *Komentarz do art. 298* [w:] Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexPolonica el.; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 103; J. Stelmasiak, K. Popik-Muzyka, *Administracyjna kara pieniężna w ustawie – Prawo ochrony środowiska*, *Ochrona Środowiska. Przegląd* z 2002 r., nr 1, s. 13.

⁴ Zob. K. Gruszecki, *Komentarz do art. 298 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, LEX el.; dalej: K. Gruszecki, *Komentarz*.

⁵ W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 96.

⁶ U 7/93, OTK 1995, nr 1, poz. 5.

⁷ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r.⁸, z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Niezbędne środki to takie, które chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych, łagodniejszych środków. Zatem ingerencja w sferę praw i wolności jednostki musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Proporcjonalność to inaczej miarkowanie określonego działania pozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu przy jednoczesnym respektowaniu prawa innych osób, które to działanie ogranicza. Zasada proporcjonalności zawiera w sobie powinność ograniczania ingerencji do minimum przy uwzględnieniu okoliczności sprawy tak, aby cel został osiągnięty⁹.

Trzeba zatem zastanowić się, czy brak badania zawinienia może determinować skuteczne wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej. Analiza orzecznictwa¹⁰, w tym również orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z ostatniego dziesięciolecia skłania do wniosku, że kary administracyjne są stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej. Element subiektywny (wina) nie ma znaczenia dla ukarania. Kary administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, a ustawodawca, przyjmując odpowiedzialność administracyjną ma na celu usprawnienie procesu wymierzania kary. Proces stosowania kary jest szybki, bo sprowadza się do ustalenia czy fakt, czyli przesłanka wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wystąpiła, a zatem, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie. Stąd też „oderwanie” winy od przesłanek wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej ułatwia stosowanie prawa.

Jednak z drugiej strony, powszechnie przyjmuje się, że istotą kar administracyjnych jest profilaktyka i prewencja. Administracyjna kara pieniężna zawsze powinna być proporcjonalna i konieczna. Nie ulega wątpliwości, że swoboda ustawodawcy w nakładaniu tego typu kar administracyjnych nie jest nieograniczona i wymaga poszanowania podstawowych zasad zawartych w Konstytucji RP. Do zasad tych należą wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada

⁸ P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

⁹ Na ten temat zob. szerzej w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2012 r., sygn. III SA/Gl 1979/11.

¹⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r. sygn. Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU-A 2006, nr 1, poz. 6.

zaufania do prawa i sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji RP) czy też zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Wskazać trzeba, że pojawiają się także stwierdzenia odbiegające od teorii reprezentowanych w powołanych wcześniej orzeczeniach, a podkreślające, że ustawowe unormowania sankcji administracyjnych muszą pozostawiać jak najmniejszy zakres uznania organowi administracji publicznej wymierzającemu taką sankcję. W przeciwieństwie do sądu wymierzającego różnego rodzaju sankcje, organ administracyjny nie może być uznany za niezależny i niezawisły, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto wymagana przez Trybunał Konstytucyjny¹¹ konieczność zapewnienia indywidualizacji wysokości sankcji stwarzać może ryzyko arbitralności w ocenie okoliczności faktycznych przez organy administracji samorządowej, a co za tym idzie mogłaby prowadzić do nadużyć. Może to w efekcie skutkować naruszeniem zasady rzetelności działania instytucji publicznych. W obecnym modelu zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych na drodze sądowej, gdzie możliwe jest tylko kwestionowanie legalności decyzji administracyjnej, przyznanie organowi prawa do miarkowania wysokości sankcji, istotnie utrudniałoby ponadto kwestionowanie jej wysokości w postępowaniu sądowym¹².

Wskazać też trzeba na powoływaną w doktrynie¹³ i orzecznictwie¹⁴ koncepcję *strict liability* polegającą na tym, że dany podmiot uniknie sankcji, jeżeli skutecznie wykaze, że nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie prawa, tj., że dopełnił wszystkich obowiązków i dołożył wszelkich wysiłków, aby zapobiec naruszeniu obowiązku prawnego. W powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r. Trybunał wskazał, że obiektywna koncepcja odpowiedzialności administracyjnej, nie jest odpowiedzialnością absolutną, tzn., że naruszający przepisy może zwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Przyjęcie takiej zasady odpowiedzialności rodzi skutek w postaci tego, że organ orzekający w sprawie dla zastosowania przewidzianych prawem sankcji nie musi wykazywać winy przedsiębiorcy, a jeżeli przedsiębiorca uważa, iż nie ponosi winy za naruszenie prawa, winien to wykazać.

¹¹ W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12.

¹² Zob. zdanie odrębne sędziego Trybunału Konstytucyjnego M. Zubika do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12.

¹³ Zob. np. W. Radecki, *Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska* [w:] B. Rakoczy (red.), M. Pchałek, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 311.

¹⁴ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50.

W podobnym kierunku skłania się aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r.¹⁵ Sąd ten co prawda odniósł się nie do administracyjnej kary pieniężnej a do opłaty podwyższonej. Jednak stwierdzenia Sądu należy odnosić również do zasad wymierzania administracyjnej kary pieniężnej.

Sąd ten wskazał, że dyspozycja art. 276 ust. 1 p.o.ś. jednoznacznie stanowi, że każdy podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia czy też innej wymaganej decyzji ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska. Wskazał też, że redakcja tego przepisu nakazuje rozumować, że ustawodawca w tym przepisie nie wprowadza innych materialnoprawnych przesłanek do wydawania na tej podstawie decyzji w przedmiocie opłaty podwyższonej przez właściwy organ administracji publicznej. Podobnie ustawodawca uregulował przesłanki wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

Poza tym Sąd zwrócił uwagę, że wymaga oceny sytuacja czy właściwy organ ma możliwość badania innych okoliczności, które spowodowały, że podmiot korzystający ze środowiska nie posiada wymaganego prawem pozwolenia lub innej decyzji, czy też organ ma obowiązek niejako „automatycznego” naliczenia i wymierzenia opłaty podwyższonej. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku administracyjnej kary pieniężnej. Należy rozważyć, czy należałoby badać też inne przesłanki oprócz stwierdzenia, że podmiot korzystający ze środowiska przekroczył warunki pozwolenia i inne elementy wskazane w art. 298 ust. 1 p.o.ś.

Ważnym aspektem omawianej tematyki jest problem beczynności lub przewlekłości organów administracji publicznej w związku z możliwością nakładania sankcji np. w postaci administracyjnej kary pieniężnej. W przypadku, gdy dany podmiot wystąpił z wnioskiem o zmianę jednego zezwoleń, o których mowa w art. 298 ust. 1 p.o.ś., a mamy do czynienia z przewlekłym prowadzeniem postępowania lub z beczynnością organu i następnie podmiot korzystający ze środowiska doprowadzi do przekroczenia warunków jednego z pozwoleń, o którego zmianę wystąpił, wówczas ta przyczyna zaistnienia przesłanek wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinna mieć znaczenie.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej przywołanej uchwale niezalatwienie przez właściwy organ w terminie sprawy, nie wyłącza samo przez się zastosowania przepisów o nałożeniu sankcji w postaci np. opłaty podwyższonej. Jednak według Sądu „nie można jednak całkowicie abstrahować od przyczyn i okoliczności prawnych i faktycznych, które to niezalatwienie sprawy spowodowały. Należy podzielić pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Na-

¹⁵ II OPS 2/11, ONSAiWSA z 2012 r. Nr 2, poz. 22; dalej uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r.

czelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 1998 r.¹⁶, zgodnie z którym stwierdzenie, iż strona nie ponosi odpowiedzialności prawnej z tego powodu, że nie posiada wymaganego pozwolenia może dotyczyć sytuacji wyjątkowej i wymaga oceny indywidualnie w każdej sprawie oraz oczywiście po uwzględnieniu wszystkich okoliczności. Dopiero ich łączna ocena pozwoli na sformułowanie wniosku, że w danej sprawie naliczenie i wymierzenie opłaty podwyższonej jest w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i wynikającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, zasadą sprawiedliwości, a także z zasadą praworządności materialnej (art. 7 Konstytucji RP)”. Poza tym, jak wskazał Sąd w powołanej uchwale:

(...) okoliczności, które powinien badać właściwy organ wydając decyzję w przedmiocie opłaty podwyższonej [ale także administracyjnej kary pieniężnej – przyp. autora] powinny uwzględniać nie tylko fakt, czy podmiot korzystający ze środowiska wystąpił o wydanie pozwolenia, jak i czy wniosek był kompletny oraz kiedy podmiot wystąpił z wnioskiem o wydanie pozwolenia, lecz także czy jest to decyzja nieostateczna czy też ostateczna, lecz zaskarżona do sądu administracyjnego.

Należy również zadać pytanie, czy wysokość administracyjnych kar pieniężnych nie jest zbyt daleko idąca, jak również, czy sama, niejako automatyczna, możliwość nakładania administracyjnej kary pieniężnej nie jest przedwczesna. W tym miejscu należy przywołać art. 305a ust. 1 p.o.ś., który stanowi, że „Jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, pomiary ciągłe nie są prowadzone przez rok kalendarzowy lub pomiary nasuwają zastrzeżenia:

- 1) przekroczenie warunków korzystania ze środowiska określonych w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 2, lub decyzjach, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 4, lub decyzjach o dopuszczalnym poziomie hałasu stwierdza się, stosując odpowiednio art. 299-304;
- 2) przyjmuje się, że warunki korzystania ze środowiska w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi określone w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 i 3, dla każdego z pomiarów, o których mowa w zdaniu wstępnym, zostały przekroczone:
 - a) o 80% – w przypadku składu ścieków,
 - b) o 10% – w przypadku procentowej redukcji stężeń substancji w oczyszczanych ściekach,

¹⁶ Sygn. OPS 13/98.

- c) w stopniu powodującym zastosowanie maksymalnej stawki kary – w przypadku stanu ścieków,
 - d) o 10% – w przypadku ilości odprowadzanych ścieków.
2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli nie są spełnione warunki prowadzenia pomiarów, o których mowa w art. 147a, w tym pobierania próbek”.

Ustawodawca nakazuje na podstawie przywołanego przepisu wymierzyć administracyjną karę pieniężną i to w sytuacji nie tylko niewykonania jakichkolwiek pomiarów, ale również niewykonania liczby pomiarów wymaganej na podstawie pozwolenia wodnoprawnego. W razie stwierdzenia naruszeń, takich jak np. niewykonanie wymaganej liczby pomiarów, organ ma obowiązek, a nie tylko możliwość wymierzenia kary pieniężnej. Ustawodawca wyszedł z założenia, że w obronie środowiska należy przyjąć, że odstąpienie od prowadzenia pomiarów jest jednoznaczne z przekroczeniem norm. Obowiązek poniesienia określonej sankcji powiązany jest bezpośrednio z faktem konkretnych zaniechań co do obowiązku prowadzenia pomiarów, a nie z warunkiem, czy istotnie dochodzi do przekroczenia warunków korzystania ze środowiska. Taką interpretację potwierdzają sądy administracyjne w wielu orzeczeniach¹⁷.

Ustawodawca w omawianym przypadku nie zezwala na skorzystanie przez podmiot zobowiązany do dokonywania pomiarów z możliwości wykazania, że brak pomiarów nie spowodował szkody czy nawet zagrożenia w środowisku. Należy przyjąć swego rodzaju fikcję, że warunki korzystania ze środowiska w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi określone w pozwoleniach wymienionych w wyżej powołanym artykule zostały przekroczone.

W literaturze pojawiają się stwierdzenia, że interpretacją postanowień art. 305a p.o.ś. uwzględniającą zarówno słuszny interes społeczny, jak i interes obywateli będzie ta, w której reguły wynikające z tego przepisu będą znajdowały zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy pomiary nie były przeprowadzone w ogóle lub te, które przeprowadzono wzbudzają zastrzeżenia w rozumieniu art. 305 p.o.ś.¹⁸.

Z przywołanym stanowiskiem zgadza się autorka opracowania, jednak tylko w części. O ile w pełni należy podzielić pogląd K. Gruszeckiego, że zasady wynikające z art. 305a p.o.ś. powinny znaleźć uzasadnienie i ich stosowanie jest usprawiedliwione w sytuacjach, gdy pomiary nie były przeprowadzone w ogóle, to

¹⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2013 r., sygn. IV SA/Wa 140/13; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 kwietnia 2013 r., sygn. II OSK 156/11; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 1126/10.

¹⁸ Zob. K. Gruszecki, *Procesowe aspekty wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* z 2008 r., nr 3-4, s. 133-145.

nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że ta słuszność występuje też w przypadku, gdy pomiary przeprowadzono, ale wzbudzają one zastrzeżenia, o których mowa w wyżej wskazanym artykule.

Zgodnie bowiem z art. 305 ust 3 p.o.ś. „Wyniki pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska nasuwają zastrzeżenia, jeżeli w szczególności:

- 1) jest oczywiste, że środki techniczne mające na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji ze względu na ich rodzaj nie mogą zapewnić redukcji stężeń substancji dokumentowanej tymi wynikami;
- 2) przyrządy użyte do pomiarów nie spełniają wymagań prawnej kontroli metrologicznej w rozumieniu ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1069);
- 3) nie były przestrzegane zasady pobierania próbek, przez co wyniki analiz nie są miarodajne dla ustalenia wielkości emisji;
- 4) w pracach laboratoryjnych nie były spełnione wymagania, o których mowa w art. 12”.

Ponadto na podstawie art. 147a p.o.ś. określone czynności powinny wykonywać laboratoria akredytowane albo certyfikowane jednostki badawcze. Dla wymierzenia kary wystarczy niespełnienie wymagania z art. 147a p.o.ś.¹⁹ Takie podejście wydaje się być zbyt restrykcyjne. Wyłączną przyczyną nałożenia kary pieniężnej nie może być dokonywanie analizy zanieczyszczeń przez laboratorium, które nie posiada certyfikatu akredytacji. Problem ten istnieje nie tylko w ramach rozważań teoretycznych, ale pojawia się też w praktyce. Pogląd prezentujący wątpliwości odnośnie restrykcyjnego stosowania art. 305a p.o.ś. zaprezentował także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r.²⁰ W orzeczeniu tym Sąd wskazał, że:

(...) *ratio legis* przepisu art. 305 ust. 1-3 w związku z art. 305a ust. 1 i 2 p.o.ś. polega na tym, że należy wykazać, iż nastąpiło naruszenie ustaleń udzielonego pozwolenia (...) w zakresie określonych w osnowie tego pozwolenia warunków odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. W tym zakresie należy także uwzględnić zasadę ogólną „zanieczyszczający płaci” (*the polluter pays*) unormowaną w art. 7 p.o.ś.

Ponadto Sąd podkreślił, że brak kwestionowania prawidłowości pomiarów i metodyki referencyjnej nie może wiązać się z automatycznym nakładaniem kary. Sąd podkreślił też, że:

¹⁹ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2013 r., sygn. II OSK 2319/11.

²⁰ II OSK 825/12.

(...) *ratio legis* przepisu art. 305a ust. 1 i ust. 2 p.o.ś. w związku z art. 147a ust. 1 pkt 1 p.o.ś. dotyczy sytuacji prawnej i faktycznej, w której podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, pomiary ciągłe nie są prowadzone przez rok kalendarzowy lub pomiary budzą zastrzeżenia.

Podobne wątpliwości pojawiają się także w literaturze. Podkreśla się, że:

(...) nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, karanie za przekroczenie warunków dotyczących ścieków, jeżeli takiego przekroczenia nie było i, co więcej, bez zapewnienia karanemu możliwości wykazania, że takie zdarzenie nie miało miejsca. W konsekwencji należałoby uznać, że art. 305a ust. 1 pkt 2 p.o.ś. jest sprzeczny w tym zakresie z art. 2 Konstytucji RP. Formułowane są również poglądy o niezgodności tego przepisu z art. 5 Konstytucji RP, wyrażającym zasadę zrównoważonego rozwoju²¹.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że na tle wskazanych problemów pojawiających się w kontekście stosowania przepisów umożliwiających nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, wzrasta liczba skarg dotyczących tego instrumentu. Na ten fakt oraz na okoliczności polegające na odchodzeniu od odpowiedzialności z tytułu wykroczeń na rzecz częstszego stosowania instytucji administracyjnej kary pieniężnej wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich²².

Za niezbędne Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje podjęcie działań zmierzających do nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego i wprowadzenia do polskiego systemu prawa jednolitych zasad ogólnych odnoszących się do wymierzania kar administracyjnych.

Wśród regulacji, które powinny zostać wprowadzone do porządku prawnego i znajdować zastosowanie do wszelkich kar administracyjnych Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje m.in: legalną (ustawową) definicję sankcji administracyjnej oraz administracyjnej kary pieniężnej, zunifikowane zasady wymiaru administracyjnej kary, wprowadzenie instytucji ekskulpacji w przypadku zaistnienia okoliczności spowodowanych siłami wyższymi²³. Z takimi postulatami należy się w pełni zgodzić. Konieczność ich wprowadzenia potwierdza również przywołane we wcze-

²¹ Zob. D. Chojnacki, P. Zdrajkowski, *W pułapkach POŚ*, *Ecomanager* z 2012 r., nr 6, s. 32. Zob. również powoływane w tym artykule źródła.

²² Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. RPO-722886-V/2013/PM, źródło: www.rpo.gov.pl; dalej: pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 stycznia 2013 r.

²³ Zob. s. 7 pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 stycznia 2013 r.

śniejszej części opracowania orzecznictwo i różne podejście do problemu prezentowane właśnie w orzecznictwie i w literaturze.

Za Rzecznikiem Praw Obywatelskich²⁴ trzeba wskazać też na rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/(91) przyjętej 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych. Wskazuje się tam, że władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu zadań administracyjnych państwa, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji²⁵. Jednakże Komitet Ministrów Rady Europy zauważył również, że z punktu widzenia ochrony jednostki pożądane jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych jako działających wprawdzie szybko i automatycznie, lecz jednocześnie stwarzających zagrożenia dla poszanowania praw i interesów jednostki.

W literaturze polskiej pojawiają się także głosy opowiadające się za nowelizacją przepisów ustaw pozwalających nakładać administracyjne kary pieniężne w taki sposób, by wprowadzone były jasne kryteria normatywne umożliwiające wyłączenie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej²⁶.

Reasumując, należy wskazać, że konstrukcja administracyjnej kary pieniężnej powinna opierać się na założeniu, że w pewnych okolicznościach przewidzianych przepisami prawa będzie istniała możliwość wykazania, że nie ponosi się odpowiedzialności za naruszenie prawa. Wszystko to będzie możliwe w okoliczności zaistnienia przesłanek do stwierdzenia, że warunki determinujące wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej zostały spełnione. W literaturze²⁷ podkreśla się, że ustawodawca powinien wyraźnie nie tylko ustanawiać możliwość nałożenia sankcji, ale również wskazywać na okoliczności umożliwiające uchylenie się od tej sankcji. Potwierdzeniem tej tendencji jest przywołana wcześniej uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r.

W zakresie formułowania sankcji represyjnych, jakimi niewątpliwie są administracyjne kary pieniężne, wymóg ich precyzyjnego określania jest szczególnie ważny z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Chodzi tu właśnie w szczególności o określoność elementów oraz kryteriów stosowania sankcji przewidzianych w przepisach prawa²⁸. Możliwość wyłączenia odpowiedzialności w postaci nało-

²⁴ Zob. s. 5 pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 stycznia 2013 r.

²⁵ Na ten temat zob. szerzej: Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 122.

²⁶ Zob. P. Daniel, *Przesłanki wyłączające wymierzenie kary administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska z 2014 r., nr 2, s. 26.

²⁷ Zob. M. Wincenciak, *Sankcje administracyjne i ich stosowanie*, Białystok 2006, s. 225.

²⁸ Zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedury ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 244, zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. I Sa/Bk 499/09.

zenia administracyjnej kary pieniężnej obecnie wynika z orzecznictwa, które wypracowało określone stanowisko w tym zakresie. Analiza ustawy p.o.ś. prowadzi jednak do wniosku, że ustawodawca zaniechał wskazania jakichkolwiek okoliczności determinujących wyłączenie ponoszenia administracyjnej kary pieniężnej za określone działania lub zaniechania.

ZYGMUNT WIŚNIEWSKI
Naczelny Sąd Administracyjny

Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego na tle orzecznictwa sądowoadministracyjnego

1. Zagadnienia wstępne

Działalność gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do jej zadań własnych i odbywa się na zasadach określonych przede wszystkim w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, ale także na podstawie przepisów innych jeszcze ustaw, do których ustawa ta odsyła w art. 15 ust. 1.

Z przepisów przywołanej ustawy wynika, że podstawą działania jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w tym obszarze jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 ust. 1). Ustawodawca przez określenie „ład przestrzenny” rozumie takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Pojęcie „zrównoważony roz-

¹ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) – dalej u.p.z.p.

wój” (zasada zrównoważonego rozwoju jako jedna z najważniejszych zasad ustrojowych zawarta została w art. 5 Konstytucji RP) definiuje przepis art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska² ustalając, że należy przez to rozumieć 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. Zasada ta została zawarta także w przepisie art. 8 p.o.ś., o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach. Równowaga przyrodnicza oznacza stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej (art. 3 pkt 32 p.o.ś.).

Z braku definicji ustawowej pojęcia „trwałości podstawowych procesów przyrodniczych” w literaturze prawniczej rozumie się konieczność podejmowania takich działań lub zaniechań, które przy uwzględnieniu dynamiki liczebności populacji określonych gatunków, przepływu energii, obiegu materii oraz zmian struktury układów przyrodniczych, prowadzić będą do zachowania równowagi przyrodniczej³.

Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozumiana jest często jak dyrektywa wykładni przepisów prawa w sytuacji np. wyboru wariantu alternatywnego realizacji przedsięwzięcia w toku oceny oddziaływania na środowisko⁴. W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r.⁵ wyrażono pogląd, że:

Rozpatrując miejsce zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP należy przyjąć, że pełni ona przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współzycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym.

²Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 – dalej p.o.ś. Na temat charakteru i treści pojęcia „zrównoważony rozwój” wypowiedzi się m.in. Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, M. Górski, J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec i D. Strus (red.), Warszawa 2011, s. 17-32.

³M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 129.

⁴Wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2009 r., IV SA/Wa 1269/08, powołany w *op. cit.*, s. 130.

⁵II SA/Go 825/08, Lex nr 526352.

W pierwszej kolejności do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale zasadę tę powinny mieć także na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju.

Z powyższych uwag wynika zatem obowiązek stosowania tej zasady przez organy ustawodawcze państwa, organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego, a także w końcu przez organy administracji publicznej.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 p.o.ś. zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W koncepcji, strategiach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności:

1. określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracanie środowiska do właściwego stanu;
2. ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska (art. 71 ust. 1 p.o.ś.).

Według art. 72 ust. 1 p.o.ś. w studium oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska – ziemią, kopalinami, wodą, powietrzem, glebą oraz ochroną przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Ponadto w wymienionych aktach ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na określonych terenach równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych. Poza tym cel utrzymania równowagi przyrodniczej osiągać należy przez zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni, a także zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych.

W studium oraz w miejscowych planach, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia (art. 72 ust 1 p.o.ś.). Ponadto w tych aktach określa się także sposób zago-

spodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi.

Te regulacje przywołanej ustawy należy postrzegać w powiązaniu z przepisami art. 10 i art. 15 u.p.z.p., a także w przepisach wykonawczych do tej ustawy, dotyczących zakresu tych aktów, które dotyczą zawartości aktów planowania przestrzennego w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska. W tym miejscu należy powołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., który bardzo trafnie wskazał, że:

(...) nie można utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich „ogólnikowość” i „hasłowość” nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium⁶.

W orzecznictwie wskazuje się, że zasadniczą dla sporządzania planu miejscowego kwestią jest dostosowanie ustaleń planistycznych do zasad przyjętych w uchwalonym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W świetle przepisu art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Wskazać zatem należy, że studium, jako akt kierownictwa wewnętrznego, warunkuje kształt planu miejscowego. Powinno ono wytyczać obszary zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na wyznaczonym terenie. Jest więc dokumentem przewodnim i inspirującym zamierzenia planistyczne gminy, aczkolwiek nie jest aktem prawa miejscowego. Studium złożone jest z części tekstowej i graficznej, którą stanowi rysunek⁷.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in.:

- walory architektoniczne i krajobrazowe,
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowanie wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia,
- walory ekonomiczne przestrzeni,
- potrzeby interesu publicznego,
- prawo własności (art. 1 ust. 2 przywołanej ustawy).

⁶ Wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, Ow SS 2002, Nr 4, s. 103.

⁷ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., II OSK 1964/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Te właśnie wartości są szczególnie istotne dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. W wyroku z dnia 7 lipca 2006 r. NSA wyraził pogląd, że w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury⁸.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy). Plan miejscowy, w przeciwieństwie do studium jest aktem prawa miejscowego mogącym stanowić podstawę prawną do wydawania decyzji administracyjnych (art. 9 ust. 5 i art. 14 ust. 8 ustawy). Warto zaznaczyć, że to w planach miejscowych ustawodawca nakazuje lokalizowanie m.in. takich istotnych przedsięwzięć, jak urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW (art. 15 ust. 3 pkt 3a w związku z art. 10 pkt 2a ustawy) i inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, linie kolejowe o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycje w zakresie terminalu lub drogi (art. 15 ust. 3 pkt 4b ustawy).

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów.

Przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹ stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1 przywołanej ustawy).

Kompetencja do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego świadczy o samodzielności samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami, ale także ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Wyłączna kompetencja gminy do planowania miejscowego, wyrażająca się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, może być realizowana pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, a także

⁸ II OSK 507/06, Lex nr 275511.

⁹ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. – dalej u.s.g.

nie nadużywania tego władztwa.¹⁰ Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, z faktu, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego winny się znaleźć (jako elementy obligatoryjne – pod groźbą jej nieważności – art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 u.p.z.p.) m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, w żadnym razie nie można wyciągać wniosku, że rada gminy, dysponując władztwem planistycznym, może to czynić dowolnie, nie będąc w tej mierze związana przepisami prawa materialnego, w tym ustawą o ochronie przyrody. To zaś oznacza, że rada ustalając w planie ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu, w tym ze względu na wymogi, o których mowa w ustawie o ochronie przyrody¹¹, winna to czynić w zgodzie z jej przepisami, w sposób niebudzący wątpliwości co do istoty i zakresu tych ograniczeń¹². Według art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazy zabudowy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się niezwykle mocno i wyraźnie, że ograniczenia, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli mieszczą się w przyznanych ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały. Zarówno w świetle art. 21 ust. 2, art. 64 Konstytucji RP, jak i w świetle art. 3 ust.1, art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, naruszenie prawa własności poprzez uchwalenie miejscowego planu jest przewidziane w systemie obowiązującego prawa. Jest zatem możliwe i dopuszczalne przez ten system.

Prawo własności, którego ochronę zapewniają przepisy art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, nie jest prawem bezwzględnym i doznaje określonych ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w art. 64 ust. 3, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Z kolei stosownie do regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ingerencja w sferę prawa własności pozostawać musi w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do wskazanych wyżej celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Na możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę w drodze ustawy ograniczeń wy-

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r. II OSK 162/12, Lex 1219068.

¹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.) – dalej u.o.p.

¹² Wyrok NSA z dnia 6 stycznia 2009 r., II OSK 131/08, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

konywania prawa własności wskazuje też przepis art. 140 k.c., zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą¹³.

Ograniczenia wykonywania prawa własności wynikają z przepisów bardzo wielu ustaw. Szczególnie istotne jest ograniczenie wynikające z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na mocy przepisów powołanej ustawy, organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Wynika to wprost z treści art. 6 ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Uprawnienia przyznanego w art. 3 ust. 1 powołanej ustawy gmina nie może wykonywać dowolnie. W art. 1 ust. 2 ustawy wskazane zostały wartości, które powinny być uwzględnione przez gminę przy uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Są to m.in.: wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Organy gminy tworzące akty planistyczne związane są w tym zakresie regulacjami poszczególnych ustaw materialnych, które zapewniają szczegółową ochronę wskazanych wartości.¹⁴

Zatem ochrona interesu indywidualnego poprzez ochronę prawa własności nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględnego, gdyż w przeciwnym wypadku gminy nie mogłyby planować i kształtować zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie czyniłyby tego na nieruchomościach, których właścicielami byłyby one same bądź inne podmioty publicznoprawne. Takie podejście mija się całkowicie z ideą planowania przestrzennego. Gmina musi mieć możliwość planowania przestrzeni publicznej, niezależnie od istniejących stosunków własnościowych. Owo władztwo planistyczne jest oczywiście ograniczone i musi następować z uwzględnieniem takich zasad jak ład przestrzenny, proporcjonalność oraz ochrona takich wartości jak prawo własności.

Ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też żaden inny akt nie daje szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu. Podobnie obowiązujący porządek prawny nie preferuje interesu publicznego. Co więcej, oba interesy – indywidualny i publiczny – muszą być w działaniach administracji

¹³ Wyrok NSA z dnia 6 października 1999 r., IV SA 1670/97, Lex nr 48740.

¹⁴ Wyrok NSA z 10 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 1427/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

publicznej wyważane, a jeżeli wiąże się to z ograniczeniem praw podmiotów indywidualnych, prawo przewiduje stosowne mechanizmy kompensujące (art. 36-37 u.p.z.p.).

W konsekwencji wskazać należy, że ograniczenia, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli mieszczą się w przyznanym ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.¹⁵

Wspomniana ustawa o ochronie przyrody jest jedną z tych ustaw, którą ma na uwadze przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p. stanowiąc, że to wójt burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Niektóre z tych ustaw zawierają wręcz liczne przepisy odnoszące się do planowania i zagospodarowania, jak np. art. 46 i następne 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 środowisko¹⁶, oraz art. 3 pkt 1 przywołanej już wcześniej ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że cele ochrony przyrody są realizowane przez m.in. uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w studiach uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Oprócz tych aktów w tej grupie jest także wspomniane Prawo ochrony środowiska, zawierające odrębny Tytuł I Dział VII Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji, o czym będzie mowa w dalszej części rozdziału.

Przepisy odrębne odnoszące się do obszaru objętego planem miejscowym zawierają także w szczególności:

- ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;¹⁷
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach;¹⁸
- ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze;¹⁹
- ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych;²⁰

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., II OSK 796/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

¹⁶ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm. – dalej: u.u.i.ś.

¹⁷ Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

¹⁸ T.jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 163, poz. 981.

²⁰ Dz.U. Nr 167, poz. 1399 z późn. zm.

- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych;²¹
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne.²²

Głównymi instrumentami realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego na terenie gminy są:

- strategiczna ocena oddziaływania na środowisko studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, a w szczególności prognoza oddziaływania na środowisko oraz dokumenty przewidziane w przepisach art. 42 i art.55 ust.3 u.u.i.s.,
- opracowanie ekofizjograficzne sporządzane na potrzeby projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Opracowanie ekofizjograficzne

Jak już wspomniano na wstępie, według art. 72 p.o.ś. w studium oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska – ziemią, kopalinami, wodą, powietrzem, glebą oraz ochroną przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Ponadto w wymienionych aktach ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na określonych terenach równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych. Te wymienione wymagania ustala się na podstawie opracowań ekofizjograficznych. Przez opracowanie ekofizjograficzne przepis art. 72 ust. 5 p.o.ś. rozumie dokumentację sporządzoną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. Takie opracowania ekofizjograficzne, charakteryzujące poszczególne elementy układu geograficznego i przyrodniczego, przygotowane na potrzeby planowania, mogą być podstawowe i problemowe, bardziej szczegółowe. Opracowanie podstawowe sporządza się jeszcze przed podjęciem prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś problemowe – przed lub w trakcie prac nad projektem. Składa się ono z części kartograficznej i opisowej. Obejmuje stan i funkcjonowanie wybranych elementów przyrodniczych, możliwe zagrożenia

²¹ T.jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.

²² T.jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

wybranych elementów przyrodniczych, wynikających z planowanego sposobu zagospodarowania.²³ Opracowanie ekofizjograficzne ma istotne znaczenie w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem ma charakter obligatoryjny – jest dokumentem eksperckim i musi być aktualny merytorycznie²⁴. Nie jest jednak aktem prawnym.

Brak aktualnego opracowania ekofizjograficznego jest naruszeniem zasad sporządzania aktu planistycznego, dotyczących prawnych wymogów związanych ze sporządzeniem projektów aktów planistycznych, a więc ich zawartości (części tekstowej, graficznej i załączników), przyjętych w nich ustaleń planistycznych, a także standardów dokumentacji planistycznej²⁵.

W wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2010 r.²⁶ wyrażono pogląd, że art. 72 p.o.ś. jednoznacznie wskazuje na to, iż opracowanie fizjograficzne ma być wykonane na potrzeby studium (zmiany studium), a więc nie tylko w czasie obowiązywania ustawy, ale także spełniać warunki odpowiadające potrzebom opracowywanego dokumentu (studium). Tak należy rozumieć kwestię „aktualności” przedmiotowego opracowania fizjograficznego. Skoro nie jest w sprawie sporne, iż przedmiotowe opracowanie pochodziło sprzed wielu lat, to konieczna była profesjonalna opinia potwierdzająca jego przydatność „dla potrzeb” opracowywanego aktu (projektu zmiany studium), lub też, co wydaje się najwłaściwsze, należało oprzeć się na opracowaniu sporządzonym właśnie dla potrzeb danego dokumentu.

Podjęcie uchwały w sprawie studium (podobnie w przypadku planu miejscowego) z naruszeniem ustawowego wymogu sporządzenia jej projektu w oparciu o opracowanie fizjograficzne sporządzone dla potrzeb danego dokumentu, a więc w istocie nie zastosowanie się przez organ samorządu do obowiązku wynikającego z ustawy, stanowi niewątpliwie tak poważne (kwalifikowane) naruszenie prawa, które skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały. Taki pogląd należy podzielić, aczkolwiek w orzecznictwie sądownoadministracyjnym akcentuje się, że tylko podstawy, wymienione w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. upoważniają do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, pozostałe naruszenia należy traktować jako nieistotne, a zatem nie pociągające za sobą takiego skutku²⁷.

²³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych – Dz.U. Nr 155, poz. 1298.

²⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2010 r. II SA/PO 777/10, Lex nr 754531.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, Lex nr 1361625.

²⁶ II OSK 255/10, Lex nr 597514, a także por. J. H. Szlachetko, *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Poglądy judykatury*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 10, s. 16 i n.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 4 lipca 2013 r., II SA/Kr 412/13, Lex nr 1343014; wyrok WSA w Opolu z dnia 28 lutego 2013 r., II SA/Op 544/12, Lex nr 1311214.

Jak powiedziano, opracowanie ekofizjograficzne pełni funkcję wyłącznie informacyjną w przygotowaniu aktu planistycznego i nie może zastępować tego aktu. Jeżeli na skutek przekształceń środowiska odnotowanych w opracowaniu ekofizjograficznym zachodzi potrzeba zmian w ochronie systemu przyrodniczego miasta, ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, należy dokonać zmian merytorycznych przez wpisanie skorygowanych zasad ochrony do treści studium; takie zmiany wymagają zatwierdzenia uchwałą rady gminy. Niezgodne z prawem jest jedynie odesłanie w studium do opracowania ekofizjograficznego, ponieważ dokument ten jest przygotowany przez służby planistyczne i nie może rozstrzygać o kwestiach, które należą do wyłącznej kompetencji rady gminy; nie ma charakteru normatywnego, ale może istotnie wpływać na kształt studium lub planu. Jest bowiem opracowaniem opartym na obliczeniach i symulacjach wykonanych przy założonych z góry parametrach inwestycji. Zawiera informacje o przewidywanych przyrodniczych skutkach gospodarowania przestrzenią zgodnie z przyszłym planem, oparte na aktualnej wiedzy i doświadczeniu. Opracowanie ekofizjograficzne nie jest dokumentem mogącym rozstrzygać o możliwości podejmowania inwestycji mieszkaniowych czy usługowych na terenach przeznaczonych pod obszar systemu przyrodniczego miasta. Rozstrzygnięcie takie może być podjęte w planie zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem zgodności planu z ustaleniami studium²⁸. Zapisy zawarte w takim opracowaniu mogą posłużyć jako uzasadnienie i wyjaśnienie rozwiązań przyjętych w planie miejscowym.

Opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentacją sporządzaną przed przystąpieniem do prac planistycznych i ma służyć uwzględnieniu uwarunkowań przyrodniczych w konstruowaniu koncepcji i projektu planu zagospodarowania przestrzennego. W orzecznictwie można spotkać stanowisko, że powyższe jednak nie świadczy o jego decydującym znaczeniu w zakresie wpływu na kształt planu. Skoro sporządzenie opracowania nie stanowi elementu procedury planistycznej w rozumieniu art. 17 ustawy, to również jego treść nie daje podstawy do automatycznego orzeczenia o nieważności uchwały. Obowiązek sporządzenia opracowania ekofizjograficznego nie oznacza, że wspomniany dokument zawsze winien zostać ukształtowany w sposób pozwalający na korzystanie ze środowiska w zakresie wynikającym z art. 72 ust. 1 p.o.ś. Cele te co najmniej częściowo wykluczają się bowiem wzajemnie. W większości sytuacji o tym, czy przeznaczenie nieruchomości ma być takie bądź inne, rozstrzygać będzie przede wszystkim uchwała rady gminy w przed-

²⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 maja 2007 r., II SA/Bk 77/07, Lex nr 467343 oraz wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 marca 2013 r., II SA/Bk 837/2, Lex nr 1305611. Wyrok NSA z dnia 24 maja 2012 r., II OSK 639/12, Lex nr 1252136, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., IISA/OL1019/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

miocie przyjęcia planu miejscowego. Gmina zachowuje daleko idącą autonomię w zakresie kształtowania swego zagospodarowania przestrzennego²⁹.

3. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko to, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 u.u.i.ś., postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Istotny dla tych rozważań przepis art. 8 p.o.ś. stanowi, że polityki, strategię, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Przepis ten znajduje swoje podstawy w konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP) oraz w konstytucyjnym także obowiązku ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Ważność tego przepisu przejawia się i w tym, że stanowi zasadę integracji w ochronie środowiska i wpisuje się w instytucję strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Według art. 46 u.u.i.ś. strategiczna ocena jest konieczna w przypadku:

- planowania przestrzennego,
- planowania związanego z energetyką i gospodarką
- polityki, strategii, planów i programów innych niż wymienione wyżej jeżeli jednak ich realizacja może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Przy uwzględnianiu zasady przezorności z art. 6 ust. 1 p.o.ś., art. 47 u.u.i.ś. przewiduje wymóg przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem wymienionym w art. 57 (w zależności od rodzaju projektu dokumentu – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalny dyrektor ochrony środowiska czy dyrektor urzędu morskiego), organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla

²⁹ Takie stanowisko zajął WSA w Lublinie w wyroku z dnia 4 października 2007 r., II SA/Lu 267/07, Lex nr 400789.

późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Rozważając tę kwestię organ opracowujący projekt dokumentu, winien kierować się przesłankami, wymienionymi w art. 49 u.u.i.ś., którymi są:

- 1) charakter działań przewidzianych w tych dokumentach,
- 2) rodzaj i skala oddziaływania na środowisko,
- 3) cechy obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko.

Przepis ten zawiera szczegółową egzemplifikację tych przesłanek ogólnych.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest pewnego rodzaju postępowaniem administracyjnym związanym z projektowaniem określonego planu, strategii czy programu, a zmierzającym do opracowania i zebrania takich informacji, opinii, uzgodnień i prognoz właściwych podmiotów, które pozwolą przy udziale węższej lub szerszej zainteresowanej społeczności, przewidzieć skutki dla środowiska, jakie mogą wywołać w przyszłości projektowane plany i na tej podstawie pomóc podjąć właściwe z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego decyzje. Obowiązek przeprowadzenia takiego rodzaju oceny wynika z postanowień dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.³⁰ Specyfika postępowania wynika z tego, że toczy się ono na użytek przyjęcia planu miejscowego, a więc aktu prawa miejscowego, czy też innych planów i programów.

Według art. 50 u.u.i.ś. przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania jest także wymagane w przypadku wprowadzania zmian do już przyjętych dokumentów, o których mowa w art. 46 lub 47 tejże ustawy, przy czym w pierwszym przypadku jest to oczywiste ze względu na treść samego art. 46, zaś w sytuacji z art. 47 ustawy, to skoro już przyjęto dokument po przeprowadzeniu strategicznej oceny, to jego zmiana też wymaga takiej samej oceny bez ponownego uzgadniania tej kwestii z właściwymi organami.³¹

W art. 48 omawianej ustawy przewidziano możliwość o charakterze wyjątkowym odstąpienia od obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny pod pewnymi warunkami. Przynajmniej może to nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi organami (art. 57 i 58 ustawy) i dotyczą tylko planów i programów wymienionych

³⁰ Dz.U. W EL 197 z 21 lipca 2001 r., s. 30.

³¹ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 141-142; A. Fogel, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, Samorząd Terytorialny 2014 r., nr 9, s. 16 i n.; Z. Wiśniewski, *Szczegółne uwarunkowania prawne uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach Natura 2000. Plany miejscowe, a plany ochrony tych obszarów [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Paprzyczna i M. A. Król (red.), Szczecin-Łódź-Poznań 2013, s. 381 i n.

w art. 46 § 2 ustawy, a także pod warunkiem, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. W ust. 1a i ust. 2 art. 48 przewidziano taką możliwość w przypadku „niewielkich modyfikacji” przyjętych już dokumentów dotyczących obszarów w granicach jednej gminy. W każdym jednak przypadku odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny, wymaga ono uzasadnienia zawierającego informację o uwarunkowaniach, wymienionych w art. 49 teże ustawy, a także podania tego faktu do publicznej wiadomości i to bez zbędnej zwłoki (art. 48 ust. 4 u.u.i.ś.).

W orzecnictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że niezależnie od tego, czy odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny czy nie, w każdym przypadku opracowywania projektów dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 ustawy, opracowujący je organy są obowiązane do sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 17 punkt 4 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego wraz z taką prognozą. Jest ona załącznikiem do projektu, ale nie stanowi załącznika do uchwalonego planu. Taka prognoza jest bardzo istotnym dokumentem ocennym i korygującym, zawierającym możliwie pełne informacje o istniejącym stanie faktycznym, celach stawianych przed projektowanym planem, a zwłaszcza o skutkach, jakie może pociągnąć za sobą realizacja tego planu w sferze środowiska. Istotą jej jest prewencyjny charakter. Prognoza jest dokumentem urzędowym o charakterze dowodu, który winien być uwzględniony przy ostatecznym przyjmowaniu planu i oczywiście winien być ujęty w sporządzonej dokumentacji planistycznej, o której mowa w § 12 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.³² Nie ma jednak charakteru normatywnego.

Z przepisów art. 51 u.u.i.ś. (która jest w tym względzie wiodąca w stosunku do u.p.z.p.) wynika, że prognoza oddziaływania na środowisko składa się z trzech zasadniczych części, które zawierają kolejno następujące elementy:

- informujące,
- oceniające,
- proponujące.

W pierwszej części niezwykle istotne będą informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami. W tej części należy uwzględnić w szczególności informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko jeżeli takowe sporządzono dla innych, przyjętych już, dokumentów powiązanych z projektem dokumentu będącego przed-

³²Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

miotem postępowania (art. 52 ust. 2 przywołanej ustawy), na przykład planów miejscowych sąsiednich gmin³³.

W części drugiej ważne jest określenie i ocena istniejącego stanu środowiska oraz potencjalnych zmian tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, stanu środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem oraz istniejące problemy ochrony środowiska dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie u.o.p. Szczególnie istotne jest także przewidywane znaczące oddziaływanie (w tym oddziaływanie bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne) na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, zwłaszcza na ludzi, faunę i florę.

W trzeciej części prognoza powinna zawierać rozwiązania i warianty (co w praktyce nie zawsze występuje), mające na celu zapobieganie, ograniczanie bądź kompensację przyrodniczą zwłaszcza na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Odnośnie ochrony obszaru Natura 2000, powinny być przedstawione rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy. Przepis art. 52 ust. 1 ustawy akcentuje właśnie, że informacje zawarte w prognozie powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu oraz etapu przyjęcia tego dokumentu w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem.

W toku strategicznej oceny niezbędne jest współdziałanie organu wykonawczego gminy z organami wyspecjalizowanymi w ochronie środowiska (art. 57 i art. 58 u.u.i.ś.). Jeśli chodzi o uzgodnienia przewidziane w art. 47 i art. 48 u.u.i.ś., to mają one charakter wiążący. Pozostawienie ważkich decyzji w gestii wyłącznie organu opracowującego uchwałę byłoby niewłaściwe z wielu powodów, mimo dysponowania dokumentacją, o której była już mowa. Obie strony tego postępowania, a więc organ gminy, jak i dyrektor regionalny ochrony środowiska obowiązani są brać pod uwagę szczegółowe wskazania zawarte w art. 49 ustawy, rozważając decyzje zarówno o przeprowadzeniu strategicznej oceny, jak i odstąpieniu od jej przeprowadzenia. Ponadto art. 53 u.u.i.ś obliuguje organ planistyczny do ustalenia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływa-

³³Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 października 2013 r., II SA/Gd 784/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

nia na środowisko i to zarówno z dyrektorem regionalnym ochrony środowiska, jak i z organem państwowej inspekcji sanitarnej. Uzgadniając ten zakres, organy powinny ustalić, czy prognoza nie wymaga jeszcze innych elementów ponad te, które zostały wymienione w art. 52, ale nie w sposób wyczerpujący, gdyż w przepisie tym użyto słowa „w szczególności”. Uzgodnienia te powinny być wykonane w instrukcyjnym terminie 30 dni. Zmiany projektu uchwały powinny pociągnąć za sobą także konieczność uaktualnienia prognozy.³⁴

Po przeprowadzonych uzgodnieniach i sporządzeniu prognozy organ opracowujący projekt dokumentu, zgodnie z przepisami art. 54 u.u.i.ś. przedstawia ten projekt wraz z prognozą dyrektorowi regionalnemu ochrony środowiska i inspektorowi sanitarnemu celem poddania ich opiniowaniu przez te wyspecjalizowane organy. Tym razem organy opiniujące dysponują już w zasadzie pełną dokumentacją planistyczną odnoszącą się do ewentualnych zagrożeń dla ochrony środowiska (udostępnieniu projektu aktu musi towarzyszyć załączona prognoza), w związku z tym mogą dokonać kompleksowej oceny projektu planu i prognozy z tego punktu widzenia.³⁵ Wprawdzie taka opinia z natury rzeczy nie jest dla organu wiążąca, ale jeśli opinia następuje po uprzednim uzgodnieniu z tym samym organem wyspecjalizowanym, to w praktyce nie powinno być wiele powodów do nie uwzględnienia treści opinii przez organ stanowiący. Jednak mimo to stosunek organu do opinii nie pozostaje obojętny i pozostawiony tylko w gestii tegoż organu, ponieważ przepis art. 42 u.u.i.ś. zobowiązuje organ do sporządzenia uzasadnienia zawierającego informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania. Uzasadnienie to dołącza się do przyjętego dokumentu. Art. 55 ust. 3 u.u.i.ś. nakłada obowiązek sporządzenia i dołączenia do przyjętego dokumentu pisemnego podsumowania zawierającego uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko;
- opinie właściwych organów, o których mowa w art. 57 i 58 u.u.i.ś.;
- zgłoszone uwagi i wnioski;
- wyniki ewentualnego postępowania transgranicznego oddziaływania;
- propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków i realizacji postanowień planu lub programu.

Analizując przepis art. 55 ust. 2 u.u.i.ś. NSA w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r. wyraził pogląd, że „pisemne podsumowanie” załącza się do przyjętego

³⁴ A. Fogel, *op. cit.*, s. 20.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 10 maja 2011 r., II OSK 339/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

dokumentu co w tym przypadku oznaczałoby, że załącza się po podjęciu uchwały przez radę gminy. Do podobnego wniosku prowadzi wykładnia ust. 4 art. 55 omawianej ustawy, z którego wynika, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta jako organ sporządzający projekt miejscowego planu „przekazuje przyjęty dokument wraz z podsumowaniem właściwym organom” (regionalny dyrektor ochrony środowiska, państwowy powiatowy inspektor sanitarny). Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej niezespolonej na obszarze województwa, dla którego organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 123 i art. 127 ust. 3 ww. ustawy).

Obowiązek przedstawienia właściwym organom pisemnego podsumowania nie wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i skoro ma być realizowany po przyjęciu dokumentu, w tym przypadku po podjęciu uchwały przez radę gminy, to brak dostatecznych przesłanek do przyjęcia poglądu, że podsumowanie to powinno być obligatoryjnym załącznikiem do planu miejscowego. Poza tym w ustawie o udostępnianiu informacji wyraźnie wskazano właściwe organy, którym należy przekazać przyjęty dokument wraz z podsumowaniem, wśród tych organów nie wymieniono jednak wojewody i nie określono terminu przekazania.

Procedura planistyczna określona w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kończy się przedstawieniem wojewodzie uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych (art. 20 ust. 2 u.p.z.p.) i ogłoszeniem przez wojewodę uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego w dzienniku urzędowym województwa. W tym zakresie ustawa o udostępnianiu informacji nie wprowadziła w powyższej ustawie żadnych zmian. Zaś obowiązek uzgadniania projektu planu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.), nie ma nic wspólnego z obowiązkiem przekazania temu organowi pisemnego podsumowania. Poza tym są to dwie różne czynności mające miejsce na różnych etapach procedury planistycznej.

Jak przyjął w jednym ze swych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, uzgodnienie, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., zostało dokonane i stanowi załącznik do uchwały. Podsumowanie pisemne, o którym mowa w art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji, zostało też wykonane i przekazane właściwym organom. Przyjmując więc pogląd Sądu, że owo „podsumowanie pisemne” powinno stanowić obligatoryjny załącznik do uchwały przedstawionej wojewodzie, naruszenie prawa w tym przypadku polegałoby więc jedynie na nieprzedstawieniu tego dokumentu (pisemnego podsumowania) wojewodzie.³⁶ Do dokumentacji planistycznej nie wymaga się dołączenia osobnego wykazu wniosków i uwag,

³⁶Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1370/10, Lex nr 746494.

zgłoszonych przez społeczeństwo w toku strategicznej oceny, w przeciwieństwie do uwag i wniosków według u.p.z.p.³⁷ W związku z tym należy przyjąć, że ani prognoza, ani uzasadnienie i podsumowanie strategicznej oceny nie stanowią załączników do uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego.

W stosunku do projektów studiów uwarunkowań i planów miejscowych obowiązują zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 54 ust. 3 u.u.i.ś.). Zgodnie z przepisami art. 17 i 18 u.p.z.p. uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w planie, które następnie rozpatruje wójt. Opiniowanie projektu przez organy, o których mowa była wyżej, odbywa się w terminie ustalonym przez wójta (art. 25 u.p.z.p.), po przekroczeniu którego uważa się, iż nastąpiło zaopiniowanie. Ocena prawna tego etapu postępowania, jak i całości planu odbywa się na podstawie art. 28 ust. 1 i 2 u.p.z.p. o czym była już mowa wcześniej.

W każdym jednak przypadku żaden projekt planu czy strategii z art. 46 lub 47 u.u.i.ś nie może zostać przyjęty, o ile nie zachodzą przesłanki z art. 34 u.o.p., jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może ona znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2010 (art. 55 ust. 2 u.u.i.ś).

Przyjęty dokument wraz z pełną dokumentacją organ przekazuje właściwym organom ochrony środowiska i inspekcji sanitarnej.

4. Wnioski końcowe

W literaturze wskazuje się na niejasność wzajemnych relacji pomiędzy procedurą sporządzania aktu planowania określoną w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a strategiczną oceną oddziaływania na środowisko według ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, zwłaszcza w odniesieniu do czynności o ogłoszeniu przystąpienia do sporządzania aktu planowania, jego wyłożeniu i o możliwości zgłaszania uwag – jako wspólnych wobec prognozy oddziaływania na środowisko czy też prowadzonych zupełnie odrębnie. Należy zwrócić tu uwagę na treść art. 54 ust. 3 u.u.i.ś., który w sprawie zasad wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań gmin odsyła do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Analiza przepisów obu ustaw, mająca na względzie również kontekst ekonomii i sprawności działania organów, wskazuje na zasadność przyjęcia,

³⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lipca 2010 r., II SA/Wr 292/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

iż organ sporządzający studium lub plan miejscowy może pod względem organizacyjnym łączyć czynności procedury planistycznej i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, poprzez zamieszczanie informacji o nich we wspólnych publikacjach, jednocześnie wyłożenie do publicznego wglądu oraz przyjmowanie uwag i wniosków.³⁸

Natomiast zagadnienie, czy dokumenty strategicznej oceny w postaci podsumowania i uzasadnienia stanowią załącznik do uchwały w sprawie planu, rozstrzyga negatywnie treść przepisu § 12 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,³⁹ nakazując włączyć prognozę oddziaływania na środowisko do sporządzanej dokumentacji prac planistycznych jako jedną z wykonanych czynności, o których mowa w art. 17 u.p.z.p. Prognoza nie jest załącznikiem do planu miejscowego i nie podlega uchwalaniu przez organ.

Rozporządzenie to w § 4 pkt 3 ustala wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w odniesieniu do zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Ustalenia te powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś.,
- b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Rzecz jednak w tym, aby praktyka orzecznicza organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego przedstawionych obowiązków w zakresie ochrony środowiska nie traktowała li tylko w sposób formalistyczny. Chodzi tu głównie o rzetelność prognozy oddziaływania i zapewnienie społeczeństwu rzeczywistej możliwości udziału w procedurze oceny oddziaływania planów na środowisko. Te także istotne kwestie są podnoszone w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, gdzie podkreśla się także wagę uzasadnień planów miejscowych. Projekty planów przygotowują przede wszystkim urbaniści i architekci. W praktyce te same osoby przygotowują też uzasadnienia. Dlatego uzasadnienia z reguły zawierają argumentację odnoszącą się do ładu przestrzennego, kształtowania zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, obsługi komunikacyjnej, przestrzeni miejskiej czy też w końcu wizerun-

³⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz*, Warszawa 2011 r., s. 180.

³⁹ Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

ku miasta jako całości. Niezwykle rzadko spotkać można w tych uzasadnieniach argumenty prawne, odnoszące się do ograniczeń prawa własności określonych osób bądź zasad ochrony środowiska, zwłaszcza zasady zrównoważonego rozwoju.⁴⁰ Celem planowania przestrzennego bowiem jest nie tylko ład przestrzenny, ale i zrównoważony rozwój. Jak podkreślił w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, skoro sporna treść uchwały o studium uzasadniona jest bezpieczeństwem, jakie zabudowa obszaru obejmującego określoną działkę niesie dla miejscowej przyrody, to nie sposób uznać, że w tym zakresie aktualizacja studium stoi w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju. To właśnie zasada ta chronić ma środowisko naturalne przed nadmiernym rozwojem zagospodarowania przestrzeni. W tej sytuacji taka uchwała nie wykracza poza przyznane prawem władztwo planistyczne gminy⁴¹.

⁴⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 października 2013 r., II SA/Wr 537/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

⁴¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2014 r., II SA/Gd710/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

MARTA WOŹNIAK
Uniwersytet Opolski

Czy istnieje remedium na konflikt interesów w zagospodarowaniu przestrzennym? – uwagi na tle zasady zrównoważonego rozwoju

1. Zrównoważony rozwój jako tło rozważań

Jurydyczny kontekst planowania i zagospodarowania przestrzennego należy po-
czytywać przez pryzmat zasady zrównoważonego rozwoju, która jako podstawowa
wytyczna systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego legła u pod-
staw tej dynamicznie rozwijającej się grupy przepisów, odgrywając olbrzymią rolę
w zmianie sposobu myślenia o wzajemnych stosunkach pomiędzy społeczeństwem,
gospodarką i zasobami środowiska przyrodniczego¹ i nadając nowe znaczenie fi-
gurującej wraz z nią zasadzie ładu przestrzennego. Zrównoważony rozwój jako
swoiste rozwiązanie kompromisowe między rozwojem gospodarczym a ochroną
środowiska, nie może znajdować się poza domeną planowania przestrzennego,
którego instrumenty są niejako pierwszym etapem procesu inwestycyjnego i od-
działują na przyszłe rozstrzygnięcia, kształtując tym samym jakość przestrzeni. Do-
datkowo narzędzia planowania przestrzennego czynią zadość kolejnemu filarowi
zrównoważonego rozwoju, jakim jest społeczeństwo, wyposażając je w możliwości

¹ Przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego jako pierwsze posługiwały się pojęciem „ekorozwój”, jeszcze pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

udziału w procesie planistycznym. Nie bez powodu współzależność rozwoju gospodarczego, potrzeb społeczeństwa i jakości środowiska stanowi obecnie podstawę wszelkich działań organów planistycznych, normatywnie potwierdzoną w art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Adresatami tej zasady są wszystkie organy właściwe w sprawach podejmowania rozstrzygnięć planistycznych, przy czym z faktu, iż kluczowe akty w sferze polityki rozwoju przestrzennego i przeznaczania terenów na określone cele podejmowane są na poziomie gminy, na tej jednostce, zgodnie z regułą władztwa planistycznego³ spoczywa ciężar urealnienia zrównoważonego rozwoju przestrzeni w najwyższym stopniu. Imperium gminy w zakresie ustalania zasad i kierunków zagospodarowania przestrzennego swojego terytorium nie jest absolutne i doznaje ograniczeń⁴.

Specyfika planowania i zagospodarowania przestrzennego nakazuje spojrzeć na istotę zrównoważonego rozwoju z nieco innej perspektywy. Przestrzeń, która jest wartością wspólną i miejscem integracji filarów zrównoważonego rozwoju: społeczeństwa, środowiska i gospodarki zmusza do podjęcia próby zdefiniowania zrównoważonego rozwoju na potrzeby gospodarki przestrzennej. Zrównoważony rozwój w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to zbiór ogólnych, pożądaných wartości, którymi powinny kierować się podmioty odpowiedzialne za rozstrzygnięcia planistyczne (indywidualne i generalne) na poziomie państwa, województwa i gminy dla zapewnienia rozwoju gospodarki przy jednoczesnym oszczędnym korzystaniu i eksploataowaniu zasobów środowiskowych, zapewnieniu optymalnych warunków życia i ładu przestrzennego, i zachowania środowiska naturalnego z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Tematyka zrównoważonego rozwoju od długiego czasu jest przedmiotem refleksji naukowej, jednak baczny obserwator może dostrzec kryzys w obrębie tej zasady, ponieważ nie

² Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., Dz.U. Nr 80, poz. 717) tj. z dnia 24 kwietnia 2012 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 647), zwana dalej u.p.z.p.

³ Na temat zasady władztwa planistycznego istnieje bogata literatura, np. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 90; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 78; T. Bąkowski, *Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 1-2, s. 148 i n.; M. Woźniak, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji)*, Rejent 2011, nr 6 (242), s. 137 oraz *Pojęcie, zakres i granice władztwa planistycznego gminy* [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, J. Łukasiewicz (red.), Rzeszów 2012, s. 749-767; I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 1-2, s. 82 i n.

⁴ Interesujące rozważania w tej kwestii zob.: T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik (red.), Warszawa 2012, s. 263 i n.

ma pełnej koherencji pomiędzy jej teoretyczną konstrukcją a praktycznym wcieleniem w życie. Zrównoważony rozwój jest w większym stopniu kategorią życzeniową niż praktyczną, nie brakuje bowiem definicji na gruncie krajowym, unijnym i międzynarodowym oraz licznych naukowych analiz tego zjawiska⁵. Na gruncie prawa polskiego zasada ta została wkomponowana w ramy prawa ustrojowego i materialnego, niemniej trudno oprzeć się wrażeniu, że wciąż pozostaje bardziej w sferze postulatycznej niż w sferze realizacyjnej⁶. Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju wymaga zatem od podmiotów posiadających władztwo planistyczne właściwego diagnozowania sytuacji planistycznej, rozpoznania potrzeb mieszkańców, dążenia do poprawy warunków życia poprzez budowę i rozbudowę infrastruktury technicznej oraz zagwarantowanie teraźniejszych i przyszłych możliwości rozwoju z poszanowaniem lokalnych zasobów przyrodniczych. Wydaje się, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasada zrównoważonego rozwoju ma wymiar w większym stopniu prospołeczny niż proekologiczny, przepisy te kładą bowiem nacisk na zagospodarowanie przestrzeni jako środowiska życia człowieka, w którym przyroda jest ważnym, ale nie jedynym elementem, zwłaszcza na terenach zurbanizowanych. Z tego powodu podmioty odpowiedzialne za planowanie przestrzenne muszą świadomie i odpowiedzialnie reagować na czynnik społeczny w procesie planistycznym, nawet jeśli środki prawne uczestniczenia społeczeństwa w planowaniu przestrzennym nie są wystarczające do ochrony interesu indywidualnego.

Zrównoważony rozwój, zakładając korelację trzech podstawowych płaszczyzn: społeczeństwa, środowiska i gospodarki, nie wyklucza występowania konfliktów a zagospodarowanie przestrzeni jako obszar występowania licznych barier społecznych jest tego wyraźnym przykładem. W planowaniu i zagospodarowaniu społecznym utrwalił się syndrom NIMBY (*not-in-my-backyard syndrome*) przejawiający się w wyrażaniu sprzeciwu wobec lokalizowania uciążliwych inwestycji (np. spalarni lub składowisk odpadów, oczyszczalni ścieków, cmentarzy, tras komunikacyjnych, lotnisk) w najbliższym sąsiedztwie, przy jednoczesnym niekwestionowaniu ich realizacji w ogóle. Społeczeństwo, mając świadomość konieczności tych przedsięwzięć inwestycyjnych, jest skłonne do kompromisów tylko wówczas, gdy inwestycja ta nie powoduje dla nich bezpośredniej uciążliwości. Powszechnie obowiązujące prawo środowiskowe jest w tym zakresie dość restrykcyjne. Istnieje bowiem szereg instrumentów prawnych, które mają zapobiec negatywnemu oddziaływaniu inwestycji na środowisko, gros z nich ma swój cenzus czasowy jeszcze na etapie planowania przestrzennego (np. strategiczne oceny oddziaływania na środo-

⁵ Na temat zasady zrównoważonego rozwoju, zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009 i powołana tam obszerna literatura.

⁶ Por. W. Sztumski, *Refleksja na temat zrównoważonego rozwoju. (Czy rozwój zrównoważony jest fikcją, utopią, iluzją czy oszustwem?)*, Problemy Ekorozwoju 2008, nr 2, s. 134.

wisko). Najczęstszym powodem występowania syndromu NIMBY jest niewystarczająca informacja lub jej brak, dlatego odpowiednia aktywność władz publicznych w zakresie informowania społeczności o przyszłych zamierzeniach inwestycyjnych ma zasadnicze znaczenie w kontekście urealnienia zasady zrównoważonego rozwoju⁷. Dobre rozpoznanie potrzeb i preferencji mieszkańców jest zatem podstawą zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym. Organy administracji planistycznej stoją przez trudnym wyzwaniem zbiektywizowania owych potrzeb zgodnie z definicją interesu publicznego, który jest pewnym uogólnionym celem dążeń i działań władzy publicznej i nie mogą tracić z pola widzenia innych podstawowych wartości, w tym wymagań ochrony środowiska i walorów ekonomicznych przestrzeni a także prawa własności i interesu jednostkowego.

2. Planowanie przestrzenne jako obszar występowania konfliktów interesów

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne to obszar, w którym konflikty interesów są nieuniknione. Problem ten dostrzegł ustawodawca włączając do katalogu zasad ogólnych potrzeby interesu publicznego⁸. Kategoria ta przenika cały system planowania przestrzennego, zapewnienie ładu przestrzennego leży bowiem w interesie publicznym. Jednak w trakcie prac nad planem miejscowym mogą powstać spory na linii podmiot prywatny – podmiot publiczny, wymagające poszukiwania kompromisowych rozwiązań. Choć celem planowania przestrzennego jest realizowanie potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, to z istoty demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek wyważenia tych interesów⁹. W tym konfliktogennym obszarze możemy wyróżnić kilka typów konfliktów, z zaznaczeniem że możemy mieć do czynienia ze sprzecznością interesów lub z ich nietożsamością. Konflikt jest najbardziej zaawansowanym stadium relacji między interesem publicznym a interesem jednostki. Jest bowiem wiele sytuacji, w któ-

⁷ Por. E. Michałowska, *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, Studia Regionalne i Lokalne 2008, nr 1, s. 62-63.

⁸ Wartość ta została uwzględniona jednak dopiero w ustawie z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

⁹ Pogląd taki wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r. (III ARN 49/93; OSN 1994/9/181): „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”. Zob. też: Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2 wydanie, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2006, s. 6-7.

rych konflikt interesów nie występuje, choć mamy do czynienia z nietożsamością interesu publicznego i prywatnego. Kształtowanie przestrzeni publicznych rzadko jednak przebiega tak harmonijnie, aby przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu publicznego następowało zabezpieczenie interesów jednostkowych wszystkich użytkowników danej przestrzeni. Nie sposób bowiem zakładać, że zawsze mamy do czynienia z pełnym wpisaniem się interesu jednostki w interes publiczny, przy czym taka sytuacja nie musi od razu oznaczać konfliktu pomiędzy tymi interesami. Może np. występować – i jest to druga z możliwych sytuacji – między nimi pewna dysharmonia, czyli interes publiczny nie pokrywa się w całości z interesem jednostki, jednakże interesy te nie pozostają ze sobą w żadnym konflikcie. Wreszcie trzecia, gdy pozostają one względem siebie całkowicie obojętne, funkcjonując niejako na równoległych płaszczyznach¹⁰.

W obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego możemy zidentyfikować konflikty pomiędzy interesami indywidualnymi, konflikt interesu publicznego i jednostkowego oraz konflikty w obrębie samego interesu publicznego. Pierwszy typ dotyczy konfliktów pomiędzy dwoma interesami indywidualnymi i ma miejsce najczęściej w sytuacji, kiedy jeden podmiot realizuje pewną inwestycję na swoim terenie, podczas gdy inny z nim sąsiadujący lub nie znajdujący się w bezpośrednim sąsiedztwie nie podziela tego sposobu zagospodarowania¹¹. Wówczas podmioty te, mając sprzeczne interesy, stają się stronami konfliktu, o ile jeden z nich zainicjuje postępowanie przed organem administracji, a po wyczerpaniu tego toku przed sądem administracyjnym. Źródłem ochrony interesu indywidualnego jest wyłącznie norma materialnego prawa administracyjnego. Najsilniejsza ochrona prawna zachodzi wówczas, gdy osoba fizyczna ma w danej sprawie status strony, a więc przysługują jej wszelkie środki prawne przewidziane w ogólnym po-

¹⁰Typologię w odniesieniu do konfliktu interesów przedstawił M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 222. Autor ten analizując źródła konfliktów między interesem publicznym a interesem indywidualnym, podkreślał, że ochrona środowiska i planowanie przestrzenne należą do dziedzin najbardziej konfliktogennych, zob. M. Zdyb, *op. cit.*, s. 228. Problematyce konfliktów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporo uwagi poświęciła też: M. Tabernacka, *Płaszczyzny konfliktów w obszarze zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałecka (red.), Warszawa 2010, s. 356-166, s. 384-425.

¹¹Jak wynika z orzecznictwa sądowno-administracyjnego „Každy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich oraz do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi zatem mieścić w granicach wyznaczonych interesem publicznym”, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2009 r. IV SA/Wa 1562/09 Legalis.

stępowaniu administracyjnym. Tego rodzaju status strona uzyskuje, kiedy naruszono jej prawo własności, lub też w inny sposób naruszono jej interes prawny wynikający z prawa materialnego¹² np. w zakresie dostępu do drogi publicznej lub infrastruktury technicznej (wody, gazu itp.).

Kolejnym typem konfliktu jest konflikt pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym. Warto w tym miejscu podkreślić, że działania w interesie publicznym są niejako wpisane w istotę administracji publicznej, stanowiąc od dawna element podstawowy w jej definiowaniu¹³. W miarę rozwoju cywilizacyjnego władza publiczna przejmuje coraz więcej obowiązków i zakres tej odpowiedzialności wchodzi nieraz w kolizję z interesami indywidualnymi¹⁴. Planowanie przestrzenne to obszar, w którym interes publiczny wyznacza granice ingerencji w sferę prywatną. Zarówno interes publiczny, jak i interes indywidualny stanowią wartości podstawowe, których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących w planowaniu przestrzennym. Traktowanie jednej z nich jako wartości nadrzędnej nie jest możliwe bez respektowania drugiej, zwłaszcza w warunkach demokratycznego państwa prawnego¹⁵. Przewaga interesu publicznego nad interesem indywidualnym nie gwarantuje słuszności działań administracji planistycznej. Interes publiczny jest istotnym elementem systemu planowania przestrzennego¹⁶ wyróżnionym w art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. jako jedna z wiodących wartości i wypełnia treść działań organów administracji publicznej zarówno wtedy,

¹² Zob. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 82-83.

¹³ Zdaniem H. Izdebskiego i M. Kuleszy przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach, zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 93. Na aspekt interesu publicznego zwraca się uwagę od dawna; np. A. Peretiatkowicz pod pojęciem administracji określał trwałą działalność, mającą na celu załatwianie czyichś spraw, zaś administratorem nazywał człowieka, który załatwia czyjeś interesy. Jeżeli chodzi o interesy ciał prawno-publicznych, to mówimy o administracji publicznej, zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 8. Z kolei opierając się na negatywnej definicji administracji publicznej T. Bigo podkreślał, że interes publiczny (i dobro ogólne) to cecha, która pozwala odróżnić administrację państwową od administracji prywatnej, zob. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 3-11.

¹⁴ Stąd właśnie możliwość publicznoprawnego ograniczania własności prywatnej i wywłaszczeń – w granicach i na rzecz interesu publicznego. Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 108.

¹⁵ Por., M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 357.

¹⁶ Pojęcie interesu publicznego występuje w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kilkakrotnie i w różnych kontekstach znaczeniowych. Przede wszystkim pojęcie „interesu publicznego” posiada swoją definicję legalną i należy przez nie rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 u.p.z.p.).

gdy te podejmują działania na rzecz zbiorowości, jak i wtedy, gdy skierowane są w sferę prawną obywatela. Organ administracji publicznej często stoi w obliczu konieczności rozstrzygnięcia, który z interesów w danych okolicznościach jest bardziej znaczący i wartościowy. W sytuacji, gdy brakuje ustalonych i przyjętych reguł rozstrzygania sporów przestrzennych ich rozwiązanie będzie leżało w gestii organów administracji publicznej, które winny kierować się interesem publicznym, ale kiedy to możliwe i uzasadnione, słusznym interesem jednostek. Warto w tym miejscu przywołać tezę wyroku NSA¹⁷, w której wskazano obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych obywateli oraz interesu społecznego w planowaniu przestrzennym. Naruszanie powyższych wytycznych ma miejsce w sytuacji, gdy można wykazać, że do wyważenia interesów zupełnie nie doszło, do procesu wyważania nie zostały włączone wszystkie ważne w danym przypadku interesy lub też bezpodstawnie przyjęto dominację któregoś z nich.

Trzecim rodzajem konfliktu to konflikt w obrębie samego interesu publicznego. Ten rodzaj konfliktu występuje w dwóch konfiguracjach: w układzie wertykalnym (np. konflikt na linii podmiot lokalny – podmiot regionalny lub podmiot regionalny – podmiot państwowy) oraz w układzie horyzontalnym (konflikt pomiędzy dwoma celami publicznymi np. ochrona środowiska a inwestycje infrastrukturalne).

Występowanie konfliktu w układzie wertykalnym wynika z faktu, iż interes publiczny musi być rozumiany z uwzględnieniem skali jego występowania. Interes publiczny może występować bowiem w skali ogólnopaństwowej, ale również na płaszczyźnie samorządu terytorialnego, na poziomie województwa i gminy. We wszystkich przypadkach mamy do czynienia z zaspakajaniem interesu publicznego z tym, że liczba destynatariuszy na każdym poziomie jest różna.

Ostatnim rodzajem katalogowanych tu konfliktów są konflikty w układzie horyzontalnym, co jest bezpośrednim skutkiem wielości celów publicznych realizowanych przez administrację¹⁸. Już nawet pobieżny przegląd ustawowych celów publicznych ukazuje, iż cele te mogą, realizując treść interesu publicznego, pozostawać względem siebie w sprzeczności (np. wydzielanie gruntów pod drogi, linie kolejowe, lotniska oraz ich budowa i utrzymanie a ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; zakładanie i utrzymywanie cmentarzy a budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę lub opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnicza).

¹⁷ Wyrok NSA z 19.6.2008 r., II OSK 437/08, Legalis.

¹⁸ Pojęcie celu publicznego należy interpretować w myśl art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2014.0.518).

3. Instrumentarium prawne ważenia interesów w zagospodarowaniu przestrzennym

Na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa możemy wyodrębnić szereg instrumentów prawnych ważenia interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Każdy z nich ma inną specyfikę, charakter prawny, moment zastosowania, a co najważniejsze – z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań – innemu rodzajowi konfliktów służy.

Jeśli chodzi o konflikty pomiędzy interesami indywidualnymi, to środków prawnych rozstrzygnięcia tego typu konfliktów należy poszukiwać w obrębie przepisów o charakterze procesowym. Na obszarze pokrytym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ów konflikt pojawia się na etapie postępowania administracyjnego w sprawie wydania pozwolenia na budowę, kiedy strona tego postępowania uruchomi administracyjny tok instancji, w formie odwołania od decyzji a następnie, po wyczerpaniu tego toku, skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Na obszarach pozbawionych planu miejscowego, środek ten może być zastosowany już wcześniej na etapie wydania decyzji o warunkach zabudowy, która jest swojego rodzaju promesą wydania pozwolenia na budowę.

Środki prawne ochrony interesu indywidualnego występują także w ustawie o samorządzie gminnym¹⁹. W formie skargi do sądu administracyjnego można kwestionować uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 101 tej ustawy. Legitymacja skargowa przysługuje osobie, która wykaże naruszenie interesu prawnego. Może to być właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej planem miejscowym lub właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiednich, objętych planem miejscowym albo osoby posiadające względem nieruchomości objętych planem lub też względem nieruchomości sąsiednich ograniczone prawa rzeczowe (przede wszystkim służebności). W ostatnich dwóch przypadkach osoby wnoszące skargę muszą precyzyjniej wykazać, że plan miejscowy oddziałuje na ich prawa np. że wywiera wpływ na ich konkretne uprawnienia. Z punktu widzenia właścicieli nieruchomości, wniesienie skargi można rozważać w sytuacji, gdy plan miejscowy doprowadza do ograniczeń godzących w istotę prawa własności nieruchomości, czyli ograniczeń, które pozostawiają właścicielom jedynie pozór prawa własności²⁰.

Konstrukcja interesu prawnego w art. 101 u.s.g. odnosi się do kwestii materialnoprawnych – praw i obowiązków podmiotu wnoszącego skargę, które zostały naruszone uchwałą w sprawie planu miejscowego. Przyjęcie rozumienia in-

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.jedn. z dnia 11 marca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 594).

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 29.2.2008 r., IV SA/WA 2350/07, Legalis.

teresu prawnego odmiennie niż w art. 28 Kpa, który odnosi się do pozycji procesowej strony, pozwala na lepsze zabezpieczenie praw podmiotowych w procesie planistycznym²¹.

Środków prawnych rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym w planowaniu przestrzennym dostarcza sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i są to: wnioski do przyszłego projektu, dyskusja publiczna oraz uwagi do już istniejącego projektu planu miejscowego. Te same środki prawne przysługują w stosunku do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ale plan miejscowy w odróżnieniu od studium w bezpośredni sposób oddziałuje na sytuację podmiotów zewnętrznych. Charakter prawny tych środków wskazuje na ich pozycję w sferze ochrony interesu indywidualnego, jednak pozostają one w bezpośredniej konfrontacji z interesem publicznym, którego reprezentantem jest organ administracji publicznej. Wnioski, które można składać w ciągu 21 dni od dnia ogłoszenia, mogą być kierowane przez każdego zainteresowanego planem, bez konieczności wykazywania swojego interesu prawnego. W praktyce mogą być kierowane zarówno przez właścicieli nieruchomości, których plan ma dotyczyć, mieszkających w gminie urbanistów wyrażających troskę o ład przestrzenny, jak i przez osoby przypadkowe i formalnie niezwiązane z gminą. Mogą zawierać postulaty wprowadzenia określonych ustaleń w przyszłym projekcie (np. zmiana granic obszaru objętego planem), przy czym nie polegają na kwestionowaniu treści uchwały o przystąpieniu do sporządzenia aktu, gdyż akt ten nie zawiera jeszcze żadnych merytorycznych rozstrzygnięć. Słabość tego instrumentu wyraża się w tym, że wprawdzie organ wykonawczy gminy ma obowiązek rozpatrzenia wszystkich wniosków do planu i poinformowania wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosku, ale nie jest zobligowany do ich uwzględnienia. W razie nieuwzględnienia, wnioskodawcy nie przysługuje przy tym prawo do administracyjnej i sądowej weryfikacji.

Nie mniej wątplą pozycję ma dyskusja publiczna, która jest jedną z możliwości udziału lokalnej społeczności w procesie planistycznym²². Dyskusja publiczna nad

²¹ Trybunał Konstytucyjny wskazał, że konstrukcja interesu prawnego zawarta w art. 101 u.s.g. jest analogiczna jak w art. 28 k.p.a., jednak przenoszenie cech interesu prawnego z art. 28 k.p.a. na grunt art. 101 u.s.g. odbywa się na zasadzie odpowiedniości, co przesądza, że w chwili zaskarżenia podmiot wnoszący skargę musi wykazać m.in. aktualność interesu oraz jego naruszenie uchwałą, zob. wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121.

²² Dotyczy ona zarówno rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego jak i rozwiązań przyjętych w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Na etapie sporządzenia studium dzięki uczestnictwu w dyskusji publicznej polityka przestrzenna gminy ma szansę zyskać większe poparcie i w związku z tym rodzić mniej konfliktów w fazie jej realizacji zaś na etapie sporządzania planu miejscowego wzbogaca ona spektrum instrumentów demokracji uczestniczącej, zob. M. Micińska, *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle za-*

przyjętymi w projekcie rozwiązaniami powinna być przeprowadzona w czasie wyłożenia projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

U.p.z.p. nie zawiera definicji dyskusji publicznej, ani też nie określa bliżej, w jaki sposób ma być ona prowadzona. Przedmiotem dyskusji publicznej są rozwiązania przyjęte w projekcie. Określenie „publiczna” oznacza, że powinna stwarzać zainteresowanym podmiotom możliwość wypowiedzi; mogą w niej zatem brać udział wszelkie podmioty zainteresowane ustaleniami planistycznymi (mieszkańcy gminy, przedstawiciele środowisk, osoby prawne, organizacje społeczne i inne podmioty). Organ wykonawczy gminy ma pewną swobodę w zakresie formy prowadzenia dyskusji nad rozwiązaniami zawartymi w projekcie, przy uwzględnieniu swobody stron do wypowiadania się. Ustalenia dyskusji podlegają jedynie zaprotokołowaniu, nie zaś obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez organ. Warto też rozważyć przesunięcie dyskusji na wcześniejszy etap prac planistycznych, gdyż prowadzenie dyskusji z udziałem społeczeństwa po sporządzeniu i uzgodnieniu projektu stwarza pozory partycypacji społecznej.

Ostatni z instrumentów udziału społecznego to uwagi, których składanie co do przyjętych w projekcie ustaleń i rozwiązań jest prawem każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego. Mogą to być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, a także grupy osób optujące za określonym, pozytywnym z ich punktu widzenia rozwiązaniem w ramach planu. Ustawa nie wymaga przy tym szczególnej legitymacji materialnoprawnej i wykazania istnienia lub naruszenia interesu prawnego wnoszącego uwagę. W odróżnieniu od wniosków, w uwagach można krytycznie ustosunkować się do merytorycznych ustaleń zawartych w projekcie aktu planistycznego. Warunkiem wystarczającym do zgłoszenia uwag jest zakwestionowanie ustaleń zawartych w projekcie planu. Wniesione uwagi mogą też w pełni aprobować treść planu, w takim przypadku nie muszą być rozpatrywane. Rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o nieuwzględnieniu uwag dotyczących projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 7 u.p.z.p.).

Ostatnią grupę stanowią środki ważenia interesów w obrębie samego interesu publicznego, których należy poszukiwać zarówno w u.p.z.p., jak i w innych aktach normatywnych o charakterze ustrojowym i materialnym. Ewentualne kolizje pomiędzy interesem publicznym w skali państwa, województwa i gminy powinny być w zasadzie eliminowane w toku procedury planistycznej. Polityka przestrzenna gminy powinna być zbieżna z polityką regionu i państwa a zapewnieniu zgodności służą m.in. uzgodnienia. W świetle art. 11 pkt 6 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezy-

sady demokracji uczestniczącej, Przegląd Legislacyjny 2005, 3-4 (49-50), s. 67; zob. też W. Siemiński, *Dyskusja publiczna w planowaniu przestrzennym*, Człowiek i Środowisko 2010, 3-4 (34), s. 31-45.

dent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów rządowych dotyczących realizacji inwestycji celu publicznego. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego uznaje się, że treść stanowiska wyrażona w tej właśnie formie współdziałania wiąże organ prowadzący postępowanie głównie²³. Co więcej, niewprowadzenie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim do studium ma poważne konsekwencje prawne, i w konsekwencji skutkuje przyjęciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w formie zarządzenia zastępczego wojewody (art. 12 ust. 3 u.p.z.p.)

Forma prawna uzgodnień obowiązuje również w przypadku, gdy chodzi o wprowadzenie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego. Uzgodnienia te przeprowadzane są przez marszałka województwa z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta, a ewentualne koszty związane z wprowadzeniem ustaleń planowych ustalane są w umowie zawieranej pomiędzy tymi podmiotami (art. 44 ust. 2 i 3 u.p.z.p.). Ustawodawca nie wyklucza występowania w tym zakresie konfliktów, co potwierdza przepis, iż spory dotyczące tych spraw rozstrzygają sądy powszechne. Model nadrzędności wewnętrznie zhierarchizowanego interesu publicznego (gminnego, wojewódzkiego, krajowego) wymaga doprecyzowania pojęcia inwestycji celu publicznego i jasnych reguł wprowadzania tych inwestycji do planów na niższych poziomach planowania²⁴.

Istotną rolę z punktu widzenia właściwego interpretowania interesu publicznego odgrywa konstrukcja współdziałania z innymi organami, które wyrażają swoje stanowisko w formie opinii lub uzgodnień. Projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlega licznym uzgodnieniom i opiniom wyrażonym przez inne orga-

²³ Zob. J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 468.

²⁴ Por. M. Jać, P. Jać, *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012, s. 303-304.

ny, które czynią to w trybie art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego²⁵. Zdaniem Z. Kmiecika choć ustawodawca zagwarantował formę postanowienia tylko w odniesieniu do „uzgodnień” to treść odesłań z art. 24 ust.1, zd.1 i art. 25 ust.1 ustawy nie pozostawiają wątpliwości co do objęcia nim również czynności opiniowania²⁶. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego uznaje się, że treść stanowiska wyrażona w formie uzgodnienia wiąże organ prowadzący postępowanie główne²⁷. Obie formy pozwalają na weryfikację postanowień dokumentu planistycznego. Dzięki opiniom i uzgodnieniom następuje swoista weryfikacja treści interesu publicznego w procesie planistycznym. Poprzez wyrażenie opinii lub dokonanie uzgodnienia ustalenia planistyczne, gminy lub województwa mają jedyną i niepowtarzalną okazję korekty projektu w kontekście ustalenia właściwego znaczenia treści interesu publicznego stosowanie do właściwości organu uzgadniającego lub opiniującego (np. w zakresie ochrony konserwatorskiej, ochrony środowiska, w zakresie zagospodarowania terenów górniczych czy obszarów ochrony uzdrowiskowej).

Właściwa jakość aktów planistycznych zarówno w sferze materialnoprawnej, jak i proceduralnej jest możliwa dzięki m.in. rządowej weryfikacji rozstrzygnięć planistycznych. Dotyczy to w pełnym zakresie aktów polityki przestrzennej gminy (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) i województwa (planu zagospodarowania przestrzennego województwa) ale także aktów prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Uchwały wydawane w tych sprawach wraz z załącznikami i dokumentami planistycznymi podlegają ocenie wojewody z punktu widzenia zgodności z prawem. Nadzór państwowy nad samorządem terytorialnym, w tym także nad jego aktywnością w zakresie gospodarowania przestrzenią w sposób władczy zmierza do uzgodnienia wszelkich czynności publicznych z wymogami prawa w interesie ogólnym. Jest więc nadzór ustrojową formą ingerencji państwa w działalność samorządu i dysponując częścią tzw. imperium realizuje i reprezentuje interes publiczny, który w planowaniu przestrzennym wyznacza często granice ingerencji w sferę prywatną. Interes publiczny, chroniony nadzorem administracyjnym stanowi wartość podstawową, której realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących²⁸.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., t.jedn. z dnia 9 października 2000 r. (Dz.U. Nr 98, poz. 1071).

²⁶ Zob. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 48.

²⁷ Zob. J. Borkowski, *Kodeks Postępowania Administracyjnego – Komentarz*, Warszawa 1996, s. 468.

²⁸ Należy tu odwołać się do cytowanych wyżej poglądów, u których podstaw leży założenie, że cechą administracji publicznej jest to, iż powinna być ona ukierunkowana na zabezpieczenie interesu publicznego, zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 22.

Kolejnym środkiem prawnym mającym za zadanie usuwać niezgodności w obrębie interesu publicznego jest obowiązek uwzględniania planów szczegółowych w planowaniu miejscowym, który można wyartykułować z ustaw szczególnych. Przykładowo z art. 118 ustawy – Prawo wodne²⁹ wynika, że ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planu zarządzania ryzykiem powodziowym i planu przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa, planach zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Kompatybilność planowania ogólnego i planowania specjalistycznego można też zdiagnozować w aspekcie konieczności uwzględniania wymagań planu ochrony obszaru Natura 2000 w planowaniu miejscowym. Zgodnie z art. 29, ust. 8 pkt. 4 ustawy o ochronie przyrody³⁰ plan ochrony dla obszaru Natura 2000 zawiera wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Te dwa przykłady uwidaczniają, iż treść interesu publicznego jest kształtowana poprzez obowiązek uwzględnienia planowania specjalistycznego w planowaniu miejscowym. Organy planowania specjalistycznego wyznaczają kierunek dla organów planowania miejscowego w zakresie tych ustaleń planowych, które dotyczą właściwości organów planowania specjalistycznego (administracja wodna, ochrony przyrody itp.).

W planowaniu miejscowym istnieje też obowiązek uwzględnienia ograniczeń wynikających z występowania obszarów (stref) specjalnych³¹. Ograniczenia te nie mają jednolitego charakteru z uwagi na liczne, rozproszone w różnych aktach prawnych wartości. Na istnienie konfliktu pomiędzy interesem indywidualnym

²⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 1229) – Prawo wodne, t.jedn. z dnia 10 stycznia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 145).

³⁰ Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 92, poz. 880), t.jedn. z dnia 14 maja 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 627).

³¹ Pierwsze unormowania dotyczące stref specjalnych w Polsce podejmowane były już w okresie międzywojennym a dotyczyły rezerwatów i okręgów ochrony uzdrowiskowej, zob. Z. Leoński, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 143. Nowy etap rozważań nad tym zagadnieniem przyniosło opracowanie A. Wasilewskiego oparte na statusie prawnym obszarów górniczych, zob. A. Wasilewski, *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 1969, s. 110. Zob. też L. Zacharko, *Strefy specjalne w prawie administracyjnym a przywileje dla przedsiębiorców na terenie specjalnych stref ekonomicznych*, Zeszyty Naukowe – Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 2010, nr 41, s. 54-71.

a interesem publicznym w ochronie środowiska w obszarze specjalnym zwracał uwagę ostatnio J. Stelmasiak³². W strefie specjalnej obowiązuje swoisty reżim publicznoprawny, związany z realizacją określonego celu publicznego a jej ustanowienie przybiera formę aktu władczego. Mogą być to zarówno obszary zagrożone (np. obszary ograniczonego użytkowania lub strefy przemysłowe), obszary cenne przyrodniczo lub uzdrowiskowo lub inne obszary np. związane z tworzeniem stref ochronnych ujęć wody. Konstrukcja obszaru specjalnego jest przy tym niezależna od podziału terytorialnego państwa. Motywacją do wyodrębnienia obszarów specjalnych jest zawsze interes publiczny, związany z ochroną podstawowych wartości jak życie, zdrowie, środowisko lub bezpieczeństwo.

Wymagania ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym – na gruncie ustawy – p.o.ś.³³ – sprowadzają się formułowania pewnego rodzaju ograniczeń, związanych z występowaniem obszarów specjalnych. Ograniczenia te uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanej w sytuacji braku planu miejscowego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 73 ustawy p.o.ś.). Wynikają one z: ustanowienia form ochrony przyrody i ochrony uzdrowiskowej; utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych, wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją, ustalenia stref ochronnych ujęć wody, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Obowiązek uwzględnienia w planowaniu miejscowym ograniczeń wynikających z ustanowienia stref specjalnych ma na celu nadanie właściwego brzmienia kategorii interesu publicznego, ale i nie można przyjąć, że w konkretnym przypadku interes indywidualny zawsze będzie musiał ustąpić miejsca interesowi publicznemu.

Podjęwając próbę odpowiedzi na postawione w tytule opracowania pytanie, czy istnieje remedium na konflikt interesów w zagospodarowaniu przestrzennym, należy odpowiedzieć twierdząco. W oparciu o przepisy powszechnie obowiązującego prawa, możemy zdiagnozować instrumenty ważenia interesów w zagospodarowaniu przestrzennym. Cechą tych instrumentów jest jednak ich znaczne rozproszenie, znajdziemy je bowiem w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w licznych ustawach „środowiskowych”, w ustawach ustrojowych (przede wszystkim w ustawie o samorządzie gminnym) i w ustawach proceduralnych. Instrumenty te mają charakter materialnoprawny i procesowy. W drugiej grupie znajdziemy typowe instrumenty *stricte* procesowe (odwołanie, skarga do sądu administracyjnego), jak i instrumenty proceduralne, np. wnioski i uwagi składane w procedurze planistycznej. Charakteryzuje je odmienny cenzus cza-

³²J. Stelmasiak, *Interes indywidualny...*, Rzeszów 2013.

³³Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 627), t.jedn. z dnia 26 sierpnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232).

sowy. Niektóre z nich, jak wspomniane wyżej wnioski i uwagi, lub instrumenty współdziałania planistycznego występują na etapie przyjmowania dokumentu planistycznego, inne, np. nadzór, po jego przyjęciu. Także skuteczność tych instrumentów nie jest jednakowa, niektóre są prawnie wiążące (np. uzgodnienie planistyczne), podczas gdy inne nie mają charakteru prawnie wiążącego (np. opinie wyrażane w toku procedury planistycznej). Należy przy tym zauważyć, że jeden instrument może charakteryzować się kilkoma cechami jednocześnie. Postulować należy wzmocnienie i uporządkowanie instrumentów prawnych ważenia interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

*Koncepcja zrównoważonego rozwoju
a gospodarka w wymiarze prawnomiędzynarodowym*

KAROLINA KARPUS
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle zasady zrównoważonego rozwoju

1. Uwagi wprowadzające

Gospodarowanie odpadami stanowi przykład problematyki skupiającej w sobie istotę koncepcji zrównoważonego rozwoju. Skala i charakter gospodarczej produkcji i konsumpcji są bowiem w niej splecione z rosnącą troską o ograniczenie wielkości tego rodzaju emisji do środowiska, jaką stanowią odpady. Poszukiwanie optimum między polityką społeczno-gospodarczą a ochroną środowiska w obszarze gospodarowania odpadami stawia przed władzą publiczną i społeczeństwem istotne wyzwania w zakresie samoograniczenia i zreorganizowania procesów produkcyjnych oraz nawyków konsumpcyjnych. Należy przy tym zaznaczyć, że wyzwania te mają z natury rzeczy również wymiar ponadnarodowy. Charakter emisji, jaką stanowią odpady sprawia że, ochrona środowiska zajął się z tym zakresie z dziedziną międzynarodowej współpracy gospodarczej, w tym także z transgranicznym obrotem towarowym. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi dyrektywę nakazującą godzenie interesu ochrony środowiska z celami polityki gospodarczej. Celem artykułu jest poddanie analizie w jej świetle oraz w świetle uszczegółwiających ją zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, istniejącego katalogu instrumentów prawnych wyznaczających podstawy i granice poszukiwania tego kompromisu w związku z działalnością, jaką jest transgraniczne przemieszczanie odpadów.

Prawne aspekty związane z transgranicznym przemieszczaniem odpadów należy więc analizować mając na względzie powyższe zależności. Dla państwa polskiego, będącego jednocześnie państwem członkowskim Unii Europejskiej, zagadnienie regulacji prawnej tej problematyki wiąże się z koniecznością uwzględnienia daleko idącej europeizacji prawa polskiego wynikającej z unijnego prawa o odpadach, w tym i z zagadnienia przemieszczania odpadów. Aktualnie główną materialnoprawną regulacją tej problematyki stanowi rozporządzenie nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów¹. Z uwagi na sięgnięcie przez prawodawcę unijnego po rozporządzenie unijne jako akt regulujący transgraniczne przemieszczanie odpadów (dawny art. 175 TWE, a obecny art. 191 TFUE² jako podstawa prawna jego wydania), ustawodawca polski przyjmując w ramach autonomii proceduralnej państwa członkowskiego ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów³ określił w jej drodze jedynie postępowanie i organy właściwe do wykonania zadań z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów wynikających z rozporządzenia nr 1013/2006 oraz kary pieniężne za naruszanie wynikających z tego tytułu obowiązków.

Jednakże, jak już wyżej wskazano, transgraniczne przemieszczanie odpadów jako jednocześnie przedmiot międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony środowiska oraz międzynarodowej współpracy gospodarczej, podlega stale rozwijającym normom prawa międzynarodowego publicznego. Wychodząc ze środowiskowego punktu widzenia wskazać należy w tym przypadku w pierwszej kolejności na konwencję bazylejską o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzoną w Bazylei dnia 22 marca 1989 r.⁴, która ma status umowy mieszanej, gdyż stronami konwencji są Unia Europejska⁵ i jej państwa członkowskie⁶. W wątku ochrony środowiska zwrócić uwagę należy również na współpracę dotyczącą omawianej problematyki prowadzoną przez Organizację

¹ Dz.Urz. UE L 190 z 12.07.2006, s. 1 i n. ze zm.; dalej cyt.: rozporządzenie nr 1013/2006.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

³ Dz.U. z 2007 r. Nr 124, poz. 859 ze zm.; dalej cyt. ustawa z 2007 r.; zob. w tym zakresie: W. Radecki, J. Jerzmański, *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów: komentarz*, Warszawa 2014.

⁴ Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88, dalej: konwencja bazylejska.

⁵ Decyzja Rady 93/98/EWG z dnia 1 lutego 1993 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencji bazylejskiej), Dz.Urz. UE L 39 z 16.2.1993, s. 1-2.

⁶ Zob. oświadczenie rządowe z dnia 30 czerwca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzonej w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 89) – konwencja weszła w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej dnia 18 czerwca 1992 r.

Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Państwa OECD realizują cele środowiskowe związane z bezpieczeństwem transgranicznego przemieszczania odpadów m.in. poprzez ustanowienie wspólnych ram kontroli. Obecnie ich podstawę prawną stanowi decyzja Rady OECD C(2001)107/Final w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, zmieniająca decyzję OECD C(92)39/Final⁷.

Interpretacja pojęcia odpadu w prawie międzynarodowym, unijnym i polskim podlegała ujednoczeniu, prowadzącemu do sformułowania jego spójnej definicji. Przytoczyć należy ją w brzmieniu z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸, w myśl tego przepisu „odpad” to „każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany”. Tenże polski przepis koresponduje z brzmieniem art. 2 ust. 1 konwencji bazylejskiej, art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98⁹, jak i z pojęciem odpadów z decyzji OECD C(2001)107/Final.

Przemieszczanie odpadów, rozumiane jako ruch odpadów poza miejsce ich powstania, rozpatrywać można w dwóch kontekstach: wewnętrznym (ruch w obrębie terytorium pod jurysdykcją suwerennego państwa) oraz zewnętrznym, transgranicznym. Ten drugi przypadek stanowi przedmiot analiz niniejszego opracowania, jednakże przypomnieć należy, że wdrażanie rozwiązań prawnoorganizacyjnych konstruowanych w duchu zasady zrównoważonego rozwoju ma co do zasady miejsce niezależnie od kierunku realizowanego przemieszczania.

Rozporządzenie nr 1013/2006 stanowi akt o najszerszym zakresie przedmiotowym, z uwagi na to, że w drodze tego aktu ma miejsce dookreślenie obowiązków wynikających dla państw członkowskich UE zarówno z konwencji bazylejskiej, jak z decyzji OECD C(2001)107/Final. Dla celów opracowania pojęciu „transgranicznego przemieszczania odpadów” przypisać więc należy *definiens* z art. 2 pkt 34 rozporządzenia nr 1013/2006, w myśl którego „przemieszczanie” oznacza „transport odpadów przeznaczonych do odzysku lub unieszkodliwienia, który jest planowany lub odbywa się: a) z jednego państwa do drugiego; lub b) z państwa do krajów i terytoriów zamorskich lub innych obszarów podlegających ochronie tego państwa; lub c) z państwa na dowolny obszar lądowy, który zgodnie z prawem

⁷ Zob. decision of the Council concerning the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, 14 June 2001–C(2001)107/FINAL, www.acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=221&InstrumentPID=217&Lang=en&Book=False; dalej cyt.: decyzja OECD C(2001)107/Final.

⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.; dalej cyt.: ustawa z 2012 r.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3-30 ze zm.; dalej cyt. dyrektywa 2008/98; w art. 2 pkt 1 rozporządzenia 1013/2006 jest odesłanie do definicji odpadów, ujętej w unijnej dyrektywie ramowej w sprawie odpadów.

międzynarodowym nie stanowi terytorium żadnego państwa; lub d) z państwa na obszar Antarktydy; lub e) z jednego państwa przez jeden z powyższych obszarów; lub f) w obrębie państwa przez jeden z powyższych obszarów, i który to transport rozpoczyna się i kończy w tym samym państwie; albo g) z obszaru geograficznego nie podlegającego jurysdykcji żadnego państwa, skierowany do jednego z państw”.

2. Gospodarowanie odpadami a zasada zrównoważonego rozwoju

Chcąc przedstawić najważniejsze wartości, na których budowany jest model transgranicznego przemieszczania odpadów w ramach gospodarowania odpadami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju rozpocząć należy od nawiązania do aktu, jakim jest Deklaracja z Rio w sprawie Środowiska i Rozwoju¹⁰, przyjęta na Szczycie Ziemi odbywającym się w Rio de Janeiro w dniach 3-14 czerwca 1992 r. W szczególności przypomnieć należy w tym zakresie treść kilku spośród 27 „zasad” współpracy międzynarodowej w ochronie środowiska, ujętych Deklaracji:

- 1) zasada 2: „Państwa, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego, mają suwerenne prawo do korzystania ze swych zasobów naturalnych stosownie do ich własnej polityki dotyczącej środowiska i rozwoju oraz są odpowiedzialne za zapewnienie, że działalność prowadzona w ramach ich prawa lub kontroli, nie powoduje zniszczeń środowiska innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami narodowych uregulowań prawnych” – jako źródło zasady trwałego użytkowania zasobów środowiska oraz zasady zapobiegania szkodom w środowisku¹¹;
- 2) oraz jako uzupełniające powyższe wartości:
 - zasada 14: „państwa powinny efektywnie współdziałać w przeciwności i zapobieganiu przemieszczaniu i transferowi do innych państw działalności bądź substancji powodujących poważne zniszczenie dla środowiska lub szkodliwych dla zdrowia ludzkiego”;
 - zasada 19: „Państwa powinny natychmiast powiadomić inne kraje o jakiegokolwiek katastrofie lub innych niebezpieczeństwach, co do których można się spodziewać, że mogą spowodować nagłe i szkodliwe efekty dla środowiska w tych państwach. Międzynarodo-

¹⁰ A/CONF.151/26 (Vol. I), United Nations General Assembly, Dis. GENERAL, 12 August 1992, www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm; zob. też J. Ciecchanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 29-35.

¹¹ M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 63-64.

dowa wspólnota powinna skierować wszelkie wysiłki, aby pomóc państwu dotkniętemu nieszczęściem”.

Z kolei w przyjętym jako jeden z dokumentów kończących Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu 2002 (Rio+10) „Planie Realizacji postanowień podjętych w Johannesburgu”¹², rozwijającym Deklarację z Johannesburga w sprawie Zrównoważonego Rozwoju¹³, omówiona została koncepcja „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami”¹⁴. W części Planu odnoszącej się do zmiany niezrównoważonych nawyków konsumpcji i produkcji nawiązano do zasady „3R’s: *reduce, reuse, recycle*” – ograniczenie ilości odpadów, ich ponowne użycie i recykling. Celem sprostania temu wyzwaniu w Planie wyznaczono dwa zadania: a) rozwijania modelu gospodarowania odpadami opartego na zapobieganiu powstawaniu odpadów, ograniczeniu ich ilości, zapewnieniu ponownego użycia i poddania recyklingowi oraz rozwijania spełniających wymogi bezpieczeństwa środowiska instalacji unieszkodliwiania odpadów; b) promowania zapobiegania powstawaniu odpadów i ograniczania ich ilości poprzez wspieranie produkcji dóbr konsumpcyjnych wielokrotnego użytku oraz produktów podlegających biodegradacji¹⁵. Problematyka transgranicznego przemieszczania odpadów została omówiona w Planie łącznie z przemieszczaniem substancji chemicznych. W tym zakresie wskazano na pożądane działanie obejmujące zapobieganie nielegalnemu przemieszczaniu substancji niebezpiecznych oraz zapobieganie szkodom, których źródłem jest transgraniczne przemieszczanie i unieszkodliwianie odpadów niebezpiecznych, w sposób odpowiadający międzynarodowym zobowiązaniom przyjętym m.in. w konwencji bazylejskiej¹⁶. Uwidoczniony został przy tym w Planie wątek łączenia z koncepcją „cyklu życia produktu” zagadnienia bezpiecznego dla środowiska gospodarowania niebezpiecznymi substancjami chemicznymi oraz gospodarowania odpadami niebezpiecznymi (którymi substancje te stają się w kolejnej fazie swojego „życia”).

Obecnie miejsce problematyki odpadów (w połączeniu z zagadnieniem substancji chemicznych) w kontekście zrównoważonego rozwoju analizowane jest w akcie kończącym konferencję Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio de Janeiro, 20-22 czerwca 2012 r., Rio+20) – „The future

¹² UN A/CONF.199/20; www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf; dalej cyt.: Plan.

¹³ UN A/CONF.199/20; źródło: www.un-documents.net/jburgdec.htm

¹⁴ Ang. *environmentally sound management of wastes*; dalej cyt.: ESM.

¹⁵ Zob. punkt 22 Planu.

¹⁶ Zob. punkt 23 Planu.

we want”¹⁷. W akcie tym potwierdzono cel, którym jest zapewnienie do 2020 roku zrównoważonego gospodarowania (*sound management*) substancjami chemicznymi w trakcie wszystkich faz produkcji i obrotu, a następnie w fazie uzyskania statusu odpadów niebezpiecznych, umożliwiającego ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko. Zaproponowano w związku z tym wdrażanie koncepcji SAICM – strategicznego podejścia do międzynarodowego gospodarowania substancjami chemicznymi (*Strategic Approach to International Chemicals Management*)¹⁸ jako elementu tworzącego sprawny, spójny, efektywny i wydajny system zrównoważonego gospodarowania substancjami chemicznymi w całym cyklu produkcji i obrotu, obejmujący także procedury reagowania na zagrożenia pojawiające się w tym obszarze. Kolejny raz zwrócono uwagę na znaczenie współpracy w tematyce substancji chemicznych i odpadów w ramach umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza konwencji bazylejskiej, zalecając włączenie w jej zakres SAICM. W odniesieniu do tematyki samych odpadów w aspekcie globalnym potwierdzono znaczenie oparcia polityki ochrony środowiska w tym zakresie na „cyklu życia” i zasadach „3R’s” przy wdrażaniu koncepcji ESM, najlepiej w miejscu ich powstania¹⁹.

Na przykładzie powyższych aktów, odzwierciedlających w swej treści etapy rozwoju międzynarodowej współpracy w ochronie środowiska w kontekście zrównoważonego rozwoju, przedstawić można kilka wniosków dotyczących emisji, jaką stanowią odpady oraz zagadnień z nimi związanych, w tym przemieszczania. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że materialnoprawny aspekt zrównoważonego rozwoju – obejmujący zasadę prewencji, zasadę przezroczności oraz zasadę „zanieczyszczający płaci” – w przypadku odpadów przekuty został na koncepcję „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM)²⁰. W odniesieniu do emisji, jaką są odpady ten wątek materialnoprawny na poziomie międzynarodowej

¹⁷ Źródło: www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf; dalej cyt.: deklaracja Rio+20.

¹⁸ SAICM stanowi przedmiot współpracy międzynarodowej na forum, jakim jest Międzynarodowa Konferencja w sprawie Zarządzania Chemikaliami (International Conference on Chemicals Management) – zob. np. Deklarację z Dubaju w sprawie międzynarodowego zarządzania chemikaliami z 2006 r., źródło: www.saicm.org/images/saicm_documents/saicm%20texts/SAICM_publication_ENG.pdf

¹⁹ Deklaracja Rio+20, punkt 213-214, 216, 218.

²⁰ Zob. również art. 2 ust. 8 rozporządzenia nr 1013/2006 – pojęcie to zostało przetłumaczone jako „racjonalne ekologicznie gospodarowanie”, które w akcie tym definiowane jest jako „podejmowanie wszystkich racjonalnych działań w celu zapewnienia, że gospodarowanie odpadami odbywa się w sposób, który uchroni zdrowie ludzkie i środowisko przed niekorzystnym oddziaływaniem takich odpadów”; a w odniesieniu do OECD: recommendation of the OECD Council on the Environmentally Sound Management of Waste, 9 June 2004–C(2004)100, Amended on 16 October 2007–C(2007)97, źródło: www.acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=51#_ftn1

współpracy określony został poprzez odwołanie się do zasady „3R's”. Dodać należy, że zasada „3R's” w unijnym i polskim prawie o odpadach – jako tzw. hierarchia sposobów postępowania z odpadami – została poddana rozwinięciu w porównaniu do tak opisanego poziomu międzynarodowego (hierarchia obejmuje: zapobieganie; przygotowywanie do ponownego użycia; recykling; inne metody odzysku, np. odzysk energii; unieszkodliwianie odpadów)²¹. Ponadto, zasada „3R's” wzbogacona została obecnie w związku z dążeniem do oparcia reglamentacji procesu produkcji gospodarczej i konsumpcji na idei „cyklu życia” rzeczy o dwie wartości – zasadę bliskości i zasadę samowystarczalności. One również stanowią dziś immanentny składnik koncepcji ESM zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak transgranicznym.

Po drugie, koncepcja „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM) w kolejnych aktach podsumowujących dekadę współpracy międzynarodowej zrównoważonego rozwoju w widoczny sposób zaczęła być różnicowana. Dla zobrazowania tej tendencji zastosować można kryterium rodzaju odpadów – niebezpieczne i inne niż niebezpieczne. W odniesieniu do odpadów niebezpiecznych poziom wymagań dla zapewnienia bezpieczeństwa środowisku oraz życiu i zdrowiu człowieka w ramach koncepcji ESM jest w oczywisty sposób podwyższony z uwagi na związane z nimi ryzyko. Z tego samego powodu współpraca międzynarodowa oparta na prawie traktatowym jest bardziej zaawansowana w przypadku odpadów niebezpiecznych aniżeli w zakresie odpadów innych niż niebezpieczne. Stąd też wynikająca z zasady zrównoważonego rozwoju koncepcja ESM w okresie po Rio+20 realizowana jest w zauważalny sposób na dwóch poziomach:

- ogólnym – odnoszącym się do gospodarowania odpadami niezależnie od ich rodzaju;
- szczególnym – odnoszącym się do gospodarowania odpadami niebezpiecznymi²².

Po trzecie, w sposób zbliżony do tego jak postępowała współpraca międzynarodowa w odniesieniu do innych zagadnień ochrony środowiska (np. ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym), zobowiązania dotyczące gospodarowania odpadami budowane są dwutorowo, obejmując:

- zalecenie wprowadzenia w prawie narodowym państw współpracujących rozwiązań odzwierciedlających założenia koncepcji ESM z uwzględnieniem wyników procesu jej rozwijania;
- zalecenie ukształtowania podstaw prawnych współpracy międzynarodowej (transgranicznej) między państwem źródła i państwami narażo-

²¹ Zob. art. 4 dyrektywy 2008/98 oraz art. 17 ustawy o odpadach z 2012 r.

²² Z uwagi na szczególny status odpadów jądrowych, objętych szczególnym reżimem prawnomiędzynadowym, zakres analiz opracowania jest zawężony do odpadów niebezpiecznych innych niż odpady jądrowe.

nymi w sposób odpowiadający zasadom ogólnym międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

W tym właśnie aspekcie przywołać ponownie należy zasadę zapobiegania szkodom w środowisku (zasada 2 i 19 Deklaracji z Rio), rozumianą jako zobowiązanie państwa do „zapewnienia, że nie spowoduje zanieczyszczeń w środowisku innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami ich jurysdykcji”²³. Dostrzega się powiązanie tej wartości z zasadą dobrego sąsiedztwa z art. 74 Karty Narodów Zjednoczonych²⁴. Zasadę zapobiegania szkodom w środowisku postrzega się jako wartość (normę międzynarodowego prawa zwyczajowego) nakładającą na suwerenne państwo zobowiązania o charakterze samoograniczającym, poprzez przypisanie państwu odpowiedzialności za skutki aktywności, dopuszczonych do prowadzenia na terytorium w granicach jurysdykcji tego państwa²⁵. Zobowiązanie to w aspekcie prawa narodowego wdrożone winno być poprzez ustanowienie systemu prewencyjnej i następczej kontroli sprawowanej przez władze publiczne w przedmiocie prowadzenia przez podmioty indywidualne działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. Kontrola ta winna być ukierunkowana na wyeliminowanie lub ograniczenie ryzyka z tego tytułu za pomocą zróżnicowanych instytucji prawnych (np. oceny oddziaływania na środowisko, oceny ryzyka, odpowiedzialności prawnej itp.). Dopiero wykonanie zobowiązania na tym poziomie, umożliwi efektywną współpracę między państwami w przypadku, gdy aktywność mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko wykracza poza jurysdykcję jednego państwa. Znajduje to swoje pełne odniesienie do problematyki gospodarowania odpadami, w tym i do ryzyka dla środowiska związanego z działalnością podmiotów indywidualnych polegającą na transgranicznym przemieszczaniu odpadów. Naruszenie zasady zapobiegania szkodom w środowisku zabezpieczone jest na poziomie prawa międzynarodowego instytucją odpowiedzialności państwa. Wskazać należy na dwa jej rodzaje: *State responsibility* (odpowiedzialność państwa za naruszenie normy prawa międzynarodowego²⁶) oraz *State liability* (odpowie-

²³ M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe, op. cit.*, s. 64;

²⁴ Dz.U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90 ze zm.

²⁵ Ph. Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press 2003, s. 241; P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *International Law and the Environment*, Oxford University Press 2010, s. 137-138.

²⁶ UN ILC (KPM ONZ), *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part two); zob. np.: J. Symonides, *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, Studia Prawnicze 1971, z. 30; R. Sonnenfeld, *Podstawowe zasady odpowiedzialności międzynarodowej państwa*, [w:] *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, R. Sonnenfeld (red.), Warszawa 1980.

działność państwa za działalność prawnie dozwoloną, ale związaną z ryzykiem dla innych podmiotów²⁷).

Dla zagadnienia transgranicznego przemieszczania odpadów szczególnego znaczenia nabiera zwłaszcza druga z tych instytucji prawnych. Celem *State liability* jest bowiem w ocenie Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ skodyfikowanie reguł postępowania państwa miejsca prowadzenie niebezpiecznego przedsięwzięcia (*hazardous activity*)²⁸. Na państwie tym ciąży obowiązek należytej staranności (*duty of due diligence*) interpretowany jako zapobieganie poważnym transgranicznym szkodom, których źródłem mogą być niebezpieczne przedsięwzięcia. Wydaje się, że wprowadzanie w prawie narodowym rozwiązań odzwierciedlających założenia koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowanie odpadami” (ESM) mieści się w zakresie tak rozumianego wymogu należytej staranności państwa miejsca prowadzenie niebezpiecznego przedsięwzięcia. W przypadku emisji, jaką są odpady, wymóg zachowania należytej staranności wzmocniony został zasadą bliskości i zasadą samowystarczalności, co zmienia pryzmat oceny prawidłowego postępowania w tym zakresie. Z kolei w kontekście ponadnarodowym na państwie tym ciąży w ramach *State liability* obowiązek współpracy w dobrej wierze z państwami narażonymi i organizacjami międzynarodowymi²⁹, co należy zakwalifikować jako bezpośrednie nawiązanie do drugiego aspektu koncepcji ESM – obowiązku ukształtowania podstaw prawnych współpracy międzynarodowej (transgranicznej) między państwem miejsca powstania odpadów i państwami narażonymi w sposób odpowiadający zasadom ogólnym międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Taka interpretacja zasady zapobiegania szkodom w środowisku w świetle międzynarodowej współpracy w zakresie gospodarowania odpadami znajduje swoje zastosowanie tak do wewnętrznych, jak i zewnętrznych aspektów tego gospodarowania, w tym i przemieszczania odpadów. Odpowiedzialność państwa w ramach *State liability* spotyka się z niechętnym przyjęciem na forum międzynarodowej współpracy państw z uwagi na swoje główne założenie – przypisanie odpowiedzialności państwu, a nie bezpośredniemu sprawcy („operatorowi”) za zdarzenie stanowiące źródło ryzyka dla środowiska. Odzwierciedleniem tego trendu w pracach KPM ONZ jest projekt zasad cywilnej odpowiedzialności za transgraniczne szkody wynikłe z prowadzenia niebezpiecznych przedsięwzięć³⁰. Zgodnie z tą propozycją

²⁷ Zob.: UN ILC (KPM ONZ), *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with commentaries*, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part two).

²⁸ *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm*, art. 1-3.

²⁹ *Draft articles on Prevention of Transboundary Harm*, art. 4.

³⁰ UN ILC (KPM ONZ), *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities*, Yearbook of the International Law Commission, 2006, Vol. II (Part two).

odpowiedzialność sprawcy („operatora”) oparta ma być na zasadzie ryzyka, a największy nacisk w projekcie położony jest na definicję pojęć „szkody” i „szkody transgranicznej” oraz na efektywność procedur uzyskania ochrony prawnej przez ofiary transgranicznej szkody wynikłej z prowadzenia niebezpiecznego przedsięwzięcia. Ten trend znalazł już swoje potwierdzenie w odniesieniu do problematyki ryzykowej działalności, jaką stanowi transgraniczne przemieszczanie odpadów. Dnia 10 grudnia 1999 r. przyjęty został protokół do konwencji bazylejskiej o odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych³¹.

Podsumowując, wartości, na których oparte zostało gospodarowanie odpadami w świetle zasady zrównoważonego rozwoju, obejmują następujące poziomy:

- narodowe prawo o odpadach: hierarchia sposobów postępowania z odpadami (reinterpretacja zasady prewencji i przezorności), zasada bliskości i zasada samowystarczalności, zasada „zanieczyszczający płaci” – jako elementy składowe koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowanie odpadami” (ESM);
- międzynarodowe prawo środowiska – zasada zapobiegania szkodom w środowisku innych państw (i wdrażające ją instytucje prawa międzynarodowego – np. *State liability*).

Ponadto, przedstawione powyżej akty, kończące kolejne konferencje ONZ, ukazują jeszcze jeden istotny aspekt koncepcji ESM – dotyczący zwłaszcza odpadów niebezpiecznych³². Podejście „cyklu życia” w ramach zrównoważonego rozwoju zaowocowało postulatem ściślejszego połączenia zagadnienia ryzyka związanego z obrotem rzeczami danego rodzaju w fazie użyteczności pierwotnej – to jest substancjami chemicznymi, z zagadnieniem ryzyka, jakie istnieje w fazie utraty przez te rzeczy ich pierwotnej użyteczności – tj. gdy stają się odpadami niebezpiecznymi. Z tego względu zakres przedmiotowy koncepcji ESM można dookreślić w następujący sposób w zależności od zakresu przedmiotowego:

- gospodarowanie rzeczami w fazie utraty przez nie pierwotnej użyteczności – odpadami;
- gospodarowanie wybranymi rodzajami rzeczy w obu fazach ich „cyklu życia” – pierwotnej użyteczności i po jej utracie.

W tym drugim kontekście, odnoszącym się do bezpiecznego dla środowiska przemieszczania substancji chemicznych oraz odpadów niebezpiecznych na-

³¹ Protokół nie wszedł jeszcze w życie z powodu niewystarczającej liczby ratyfikacji, źródło: www.archive.basel.int/meetings/cop/cop5/docs/prot-e.pdf

³² Z uwagi na szczególnie status odpadów jądrowych, objętych szczególnym reżimem prawnomiędzynadowym, zakres analiz opracowania jest zawężony do odpadów niebezpiecznych innych niż odpady jądrowe.

leży zwrócić uwagę na współpracę o charakterze instytucjonalnym, prowadzoną na podstawie trzech umów międzynarodowych: konwencji bazylejskiej, konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami³³ oraz konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych³⁴. Główną przyczyną podjęcia tego rodzaju współdziałania jest fakt, że konwencje te regulują postępowanie w przedmiocie podobnych grup substancji chemicznych³⁵ w aspekcie przemieszczania, co rodzi potrzebę koordynacji w tym zakresie. Dzięki tej koordynacji łatwiejsze staje się monitorowanie ryzyka związanego z przemieszczaniem tych rzeczy w obu fazach ich „cykli życia”. Czynniki te wpływają też na dobór i harmonizację instrumentów prawnych, służących reglamentacji międzynarodowej współpracy w tym zakresie. Wymiar instytucjonalny tej koordynacji obejmuje współdziałanie organów trzech wymienionych konwencji – Konferencji Stron. Odbywa się ono na podstawie tzw. decyzji synergicznych Konferencji Stron każdej konwencji (proces ten zapoczątkowano odpowiednio aktami: BC-IX/10 z czerwca 2008 r., RC-4/11 z października 2008 r., SC-4/34 z maja 2009 r.³⁶). Kolejne etapy działania realizowane są w ramach tzw. jednoczesnych równoległych spotkań Konferencji Stron tych trzech umów międzynarodowych i kolejnych decyzji synergicznych.

3. Transgraniczne przemieszczania odpadów a międzynarodowa współpraca handlowa

3.1. Ograniczenie wolnego handlu ze względu na ochronę środowiska

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju, w kierunkach wyznaczonych z uwzględnieniem wartości, na których oparta jest obecnie międzynarodowa

³³ Sporządzonej w Rotterdamie dnia 10 września 1998 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 158, poz. 990; zob. też decyzję Rady 2003/106/WE z dnia 19 grudnia 2002 r. dotyczącą zatwierdzenia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Konwencji rotterdamskiej w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami, Dz. Urz. UE L 63 z 6.3.2003, s. 27-28; dalej: konwencja rotterdamska.

³⁴ Sporządzonej w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r., Dz.U. z 2009 r. Nr 14, poz. 76; zob. też decyzję Rady 2006/507/WE z dnia 14 października 2004 r. dotyczącą zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, Dz. Urz. UE L 209 z 31.07.2006, s. 1; dalej cyt.: konwencja sztokholmska.

³⁵ Zob.: *Table of Chemicals listed under the Rotterdam, Stockholm and Basel Conventions* (October 2013), źródło: www.synergies.pops.int/Implementation/TechnicalAssistance/tabid/2628

³⁶ Źródło: www.synergies.pops.int/Decisionmaking/Overview/SynergiesProcess/tabid/2615/language/en-US/Default.aspx

współpraca w ochronie środowiska oddziałuje w rosnącym stopniu na handel międzynarodowy. Związek ten jest również wielopłaszczyznowy, co wynika z różnego postrzegania relacji środowisko – międzynarodowa współpraca handlowa. Interes ochrony środowiska wymaga wprowadzenia monitoringu i reglamentacji obrotu towarami danego rodzaju, czyli ryzykownymi dla środowiska, podczas gdy zasady handlu międzynarodowego służą urzeczywistnianiu celu, którym jest wolny handel.

Wyróżnia się następujące główne płaszczyzny tej relacji. Po pierwsze, zasoby środowiska (jako rzeczy ruchome) z jednej strony, zaś z drugiej strony efekty działalności gospodarczej mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko, stanowią po prostu przedmiot transakcji handlowych jako „produkty” (towary). Po drugie, środowisko jako ogół elementów przyrodniczych można chronić przez ograniczenie możliwości pozyskiwania danego elementu (np. osobników gatunków zagrożonych wyginięciem) dla celów gospodarczych – a więc w ogóle czynienia z niego produktu. Ochronę elementów przyrodniczych poprzez środki krajowe państwa skutkujące ograniczeniem wolnego handlu postrzegać można jako ukierunkowane na ochronę własnego środowiska lub też jako zmierzające również do ochrony środowiska znajdującego się poza narodową jurysdykcją. W tym ostatnim przypadku przyczyny stosowania ograniczeń w handlu międzynarodowym mogą być przynajmniej dwie: a) chęć zapobieżenia uszczerbkowi w środowisku (w danym elemencie przyrodniczym) za pomocą jednostronnych środków krajowych w sytuacji braku adekwatnych porozumień międzynarodowych, b) chęć zapobieżenia zjawisku „dumpingu środowiskowego” – w stosunku do państw, w których ochrona środowiska jest na poziomie niezadowalającym z punktu widzenia danego państwa, co stanowi ryzyko dla środowiska jako dobra wspólnego i jednocześnie czynnik zniekształcający konkurencję na rynku produktów oraz zakłócający strumień zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Po trzecie, relacja środowisko – wolny handel możliwa jest również do analizowania w kontekście „otoczenia” obrotu handlowego, przez co rozumieć należy zagadnienie dopuszczalności stosowania środowiskowych danin publicznych, określania warunków dostępu do zasobów genetycznych planety, obowiązku transferu technologii itp.³⁷

Mając na uwadze powyższe względy, można wskazać na kształtowanie się następującego modelu międzynarodowej współpracy handlowej. Model ten obejmuje główną wartość chronioną oraz wyjątki pozwalające na zachowanie stanowiące odstępstwo od tej reguły. Jak wskazano powyżej, rozwój zasady zrównoważonego rozwoju zmierza w widoczny sposób do uczynienia interesu, jakim jest ochrona środowiska, głównym punktem odniesienia dla kształtowania polityki społeczno-gospodarczej na poziomie narodowym, jak i ponadnarodowym. Sugerowałoby to umiejscowienie ochrony środowiska jako centralnej wartości w tym modelu, co

³⁷ P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *op. cit.*, s. 769-810.

jednak nie odpowiada rzeczywistości. Proces budowania w okresie po II wojnie światowej systemu GATT/WTO³⁸ oparty był i jest o wolny handel jako wartość nadal zajmującą fundamentalną pozycję w międzynarodowej wymianie handlowej. Z tego względu w systemie GATT/WTO ochrona środowiska postrzegana jest tylko jako tzw. niegospodarczy cel uzasadniający wprowadzanie dozwolonych ograniczeń w handlu³⁹. W zbliżony sposób model ten kształtuje się w prawie unijnym, gdy mowa o ochronie środowiska i swobodzie przepływu towarów oraz usług, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. „zintegrowanej polityki produktowej” (IPP – *Integrated Product Policy*)⁴⁰. Wprawdzie zrównoważony rozwój i ochrona środowiska są w większym stopniu w porównaniu do systemu GATT/WTO wyeksponowane w unijnym prawie pierwotnym i pochodnym, tym niemniej w relacji środowisko – unijna integracja gospodarcza (swobody na rynku wewnętrznym) ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrona roślin (art. 36 TFUE) i ochrona środowiska jako jeden z tzw. względów istotnych (formuła *Cassis de Dijon*⁴¹), stanowią w istocie jedynie jeden z kilku rodzajów uzasadnienia stosowania przez państwo członkowskie środków krajowych mogących ograniczać handel między państwami członkowskimi⁴².

Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu⁴³ oparty jest na zasadzie niedyskryminacji ze względu na pochodzenie produktu. Zasady tej dotyczy w pierwszej kolejności art. III („Traktowanie narodowe w zakresie podatków i przepisów prawnych”), ujmujący ogólny zakaz dyskryminacyjnego stosowania barier fiskalnych i niefiskalnych w handlu międzynarodowym, jak również art. I ujmujący klauzulę najwyższego uprzywilejowania oraz art. XI odnoszący się do ogólnego

³⁸ Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r. Dz.U. z 1995 r. Nr 98., poz. 483 ze zm.

³⁹ S. Zleptnig, *Non-economic Objectives in WTO Law: Justification Provisions of GATT, GATS, SPS, and TBT Agreements*, Martinus Nijhoff Publishers 2010, s. 149-169.

⁴⁰ Zob. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zintegrowana polityka produktowa – podejście oparte na cyklu życia produktów w środowisku”, Bruksela 18.6.2003, COM(2003)302 final, nr CELEX 52003DC0302, źródło: www.eur-lex.europa.eu; zalecenie Komisji z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania wspólnych metod pomiaru efektywności środowiskowej w cyklu życia produktów i organizacji oraz informowania o niej (2013/179/UE), Dz. Urz. UE L 124 z 4.05.2013, s. 1. Zob. też np. L. Krämer, *EC Environmental Law*, London 2007, s. 225.

⁴¹ C. Barnard, *The Substantive Law of the EU*, Oxford University Press 2007, s. 74, 115-119.

⁴² J. H. Jans, *Waste Policy and European Community Law: Does the EEC Treaty Provide a Suitable Framework for Regulating Waste*, Ecology Law Quarterly 1993, Vol. 20, s. 165-166.

⁴³ Oświadczenie rządowe z dnia 28 lutego 2006 r. uzupełniające Oświadczenie rządowe z dnia 31 lipca 1995 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marakeszu dnia 15 kwietnia 1994 r., Załącznik Nr 1A – Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu 1994 (GATT 1994), Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 278; dalej cyt.: GATT.

zniesienia ograniczeń ilościowych⁴⁴. Z tym celem międzynarodowej polityki handlowej koresponduje zasada 12 Deklaracji z Rio, w myśl której:

(...) działania polityki handlowej dla celów środowiskowych nie powinny stanowić środków samowolnej i bezprawnej dyskryminacji bądź ukrytych ograniczeń w międzynarodowym handlu. Należy uniknąć jednostronnych działań zajmujących się wyzwaniami środowiskowymi, jeżeli są one poza zasięgiem działania systemu prawnego państwa importującego⁴⁵.

Integrowanie ochrony środowiska jako interesu chronionego w handlu międzynarodowym odbywa się zatem według modelu zakładającego dopuszczalność powołania się na ten interes dla usprawiedliwienia wprowadzenia i utrzymania ograniczeń w wolnym handlu⁴⁶. W treści GATT model ten odzwierciedlony został w art. XX – „Ogólne wyjątki”. W jego świetle środki krajowe „konieczne dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin” (art. XX lit. b), jak i środki „zmiernające do zachowania wyczerpywalnych zasobów naturalnych, jeżeli środki takie są stosowane łącznie z ograniczeniami produkcji lub konsumpcji krajowej” (art. XX lit. g) – zostaną uznane za zgodne z GATT pod warunkiem, że ich stosowanie nie będzie stanowiło przejawu samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, w których panują te same warunki, bądź stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym⁴⁷. Wskazuje się przy tym, iż co do zasady ograniczenia handlowe analizowane w ramach GATT jako dopuszczalne w świetle jego art. XX w związku z ochroną środowiska nie powinny oddziaływać na zasoby znajdujące się na terytorium niepodlegającym jurysdykcji państwa ustanawiającego te ograniczenia⁴⁸.

Ograniczenia w handlu międzynarodowym w celu ochrony środowiska wprowadzane są jednakże nie tylko na poziomie narodowym, lecz również w drodze międzynarodowych umów, których przedmiotem jest środowisko i jego ochrona („środowiskowe umowy międzynarodowe”). Z uwagi na to, że kształtowanie treści GATT odbywało się bez szerszego uwzględnienia problematyki ochrony środowiska, prawdopodobieństwo konfliktu między GATT a środowiskowymi umowami międzynarodowymi na tym tle jest wysokie. Wskazuje się, że co do zasady ogra-

⁴⁴ P. L. Lallas, D. C. Esty, D. J. van Hoogstraten, *Environmental Protection and International Trade: Toward Mutually Supportive Rules and Policies*, Harvard Environmental Law Review 1992, Vol. 16, s. 276-279.

⁴⁵ Tłum. za: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 33.

⁴⁶ A. F. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press 2003, s. 306.

⁴⁷ P. L. Lallas, D. C. Esty, D. J. van Hoogstraten, *op. cit.*, s. 280-284.

⁴⁸ Ch. A. Cherry, *Environmental Regulation within the GATT Regime: A New Definition of Product*, UCLA Law Review 1993, Issue 4, s. 1092.

niczenia w imporcie i eksporcie ujmowane w środowiskowych umowach międzynarodowych można oceniać jako niezgodne z art. XI GATT. Wynikające z takich umów międzynarodowych ograniczenia handlowe dotyczące wybranej grupy produktów mogą z kolei być ocenione jako potencjalnie godzące w art. I i III GATT, gdyż implementacja zobowiązań w tym zakresie w prawie narodowym państwa strony danej środowiskowej umowy międzynarodowej wymaga szczególnej analizy pod kątem wynikających z GATT wymagań klauzuli najwyższego uprzywilejowania oraz braku dyskryminacji⁴⁹.

3.2. Odpad jako „produkt” podlegający regułom wolnego handlu

Sprowadzając ocenę postanowień GATT już wyłącznie do problemu środowiskowego, jakim jest transgraniczne przemieszczanie odpadów można wskazać na kilka wątków. Odpady to rzecz, której posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do której pozbycia się jest zobowiązany. Jednocześnie odpad to rzecz, która utraciła już swoją pierwotną użyteczność, przez co nie stanowi „produktu” (towaru) *per se*. Z kolei przedmiotem handlu międzynarodowego jest właśnie „produkt”, przy czym sam GATT nie zawiera definicji tego pojęcia. Wskazuje się w tym zakresie na trzy możliwe podejścia kwalifikowania odpadów: a) wszystkie odpady są jednocześnie „produktami”, b) odpady nie są „produktami” i tym samym nie podlegają GATT, c) tylko określone strumienie odpadów są „produktami” i jako takie są objęte regułami wolnego handlu. Trzecie podejście zyskuje przekonujące uzasadnienie w sytuacji, gdy odpad jest postrzegany jako źródło surowców wtórnych, przez co niejako „odzyskuje” swoją wartość handlową szacowaną jako cenę takich surowców w „gospodarce zasobowej”. Stąd też „produktem” w rozumieniu GATT jest odpad nadający się do poddania czynności odzysku i mający wartość rynkową, gdy jednocześnie istnieje rynek surowców wtórnych pozyskiwanych z danego rodzaju odpadów⁵⁰.

Podobna analiza dotycząca możliwości kwalifikowania odpadu jako przedmiotu obrotu towarami prowadzona była także na poziomie unijnym. W wyroku w sprawie 240/83⁵¹ Trybunał stanął na stanowisku, iż swoboda przepływu towarów nie jest wartością absolutną, podlega bowiem określonym wyjątkom uzasadnionym celami Wspólnoty, o ile dany wyjątek nie godzi w istotę swobody. Takim zasadniczym celem uzasadniającym ograniczenie swobody przepływu towarów jest ochrona środowiska. Stąd też wprowadzane w celu ochrony środowiska ogranicze-

⁴⁹ J. H. Knox, *Judicial Resolution of Conflicts between Trade and the Environment*, Harvard Environmental Law Review 2004, Issue 1, s. 12.

⁵⁰ A. Bree, *Free Trade in Waste?*, Touro International Law Review 2000, Vol. 10, s. 249-254.

⁵¹ Wyrok TS WE z dnia 7 lutego 1985 r. w sprawie 240/83 *Procureur de la République przeciwko Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, Zb. Orz. TE [1985] 00531, par. 12, 15.

nia są dopuszczalne, jednakże winny być stosowane bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie oraz z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Tak sformułowany test stosowany winien być dwukierunkowo – zarówno w stosunku do prawodawcy unijnego (w sprawie 240/83 przedmiotem oceny była zgodność dyrektywy 75/439⁵² z traktatowymi zakazami stosowania barier niefiskalnych w handlu między państwami członkowskimi), jak i do prawodawców państw członkowskich⁵³. W tym świetle przeprowadzona została więc ocena kwalifikacji odpadów jako „produktów” stanowiących przedmiot transakcji na wspólnym rynku. Można tu wskazać na wyrok TS w sprawie C-2/90⁵⁴, w którym odpady uznano za „produkty” (towary) podlegające swobodzie przepływu towarów, niezależnie do tego, jakim czynnościom gospodarowania odpadami mają być one poddane. Tym samym Trybunał negatywnie ocenił sugestię wyłączenia z zakresu swobody przepływu towarów odpadów, przemieszczanych w innym celu aniżeli poddanie ich odzyskowi. Stanowisko to odbiega więc od kwalifikacji przemieszczania odpadów jako „produktów” dla celów GATT. Kierował się w tym przypadku przekonaniem, że klasyfikacja odpadów jako „produktów” za pomocą kryterium możliwości poddania odzyskowi jest trudne do realizacji w praktyce, zwłaszcza w ramach kontroli ruchu towarów na granicy. W rezultacie stosowanie ograniczeń ilościowych (np. zakazu importu) w handlu między państwami członkowskimi w przypadku przemieszczania odpadów niezależnie od ich przeznaczenia podlega co do zasady zakazom z art. 34-35 TFUE⁵⁵.

Objęcie odpadów jako „produktów” (towarów) zakresem przedmiotowym reguł wolnego handlu, zaś w wymiarze unijnym – swobody przepływu towarów, pociąga za sobą szereg konsekwencji. Najważniejszą z nich jest obowiązek oceny wszelkich form reglamentacji gospodarowania odpadami jako potencjalnie zakazanych ograniczeń w handlu. Domniemanie to jest wzruszalne poprzez zastosowanie testów oceny dopuszczalności stosowania takich ograniczeń (art. XX GATT, art. 36 TFUE i tzw. względy istotne) jako koniecznych w interesie ochrony środowiska. W ten sposób ma miejsce poszukiwanie w ramach idei zrównoważonego rozwoju optimum między rozwojem społeczno-gospodarczym a bezpieczeństwem środowiska. Sygnalizowano już jednakże, iż wymóg bezpieczeństwa środowiska przy transgranicznym przemieszczaniu szczególnego rodzaju „produktów” (towa-

⁵² Dyrektywa Rady z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie unieszkodliwiania olejów odpadowych, Dz. Urz. WE L 194 z 25.7.1975, s. 23-25 ze zm., uchylona z dniem 11.12.2010 dyrektywą 2008/98.

⁵³ Zob. np. wyrok TS WE z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 302/86 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, Zb. Orz. TE [1988] 04607, par. 21.

⁵⁴ Wyrok Trybunału z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-2/90 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, Zb. Orz. TE [1992] I-04431, par. 23-28.

⁵⁵ J. H. Jans, *op. cit.*, s. 167-168.

rów) wymaga uwzględnienia w szerszym kontekście wartości służących realizacji zrównoważonego rozwoju zinterpretowanych ściśle na potrzeby gospodarowania odpadami zgodnie z koncepcją ESM – to jest: hierarchii sposobów postępowania z odpadami, zasady „zanieczyszczający płaci”, zasady bliskości i zasady samowystarczalności, w połączeniu z zasadą zapobiegania szkodom w środowisku innych państw.

O ile w przypadku zbiegu transgranicznego przemieszczania odpadów ze swobodą przepływu towarów w prawie unijnym powyższe twierdzenie dotyczące konieczności łączenia oceny dopuszczalności stosowania ograniczeń w handlu odpadami przez pryzmat koncepcji ESM znajduje w znacznej mierze swoje potwierdzenie, o tyle w kontekście reguł GATT sytuacja przedstawia się nieco inaczej. W szczególności dotyczy to dopuszczalności usprawiedliwienia na podstawie art. XX lit. b i g GATT stosowanego ograniczenia w eksporcie odpadów, gdy zakaz eksportu motywowany jest np. przeświadczeniem, że odpady takie nie będą zagospodarowane w sposób bezpieczny dla środowiska w państwie importu (zob. art. 4 ust. 1 lit. e konwencji bazylejskiej). Wynika to z kwestionowania możliwości stosowania usprawiedliwionych w myśl art. XX lit. b GATT ograniczeń w handlu celem ochrony środowiska, które fizycznie znajduje się poza terytorium jurysdykcji państwa ustanawiającego te ograniczenia⁵⁶. Zakaz eksportu odpadów do państw, które nie zapewniają poziomu gospodarowania odpadami spójnego z koncepcją ESM, stanowi bowiem przejaw swoistego „przenoszenia” oczekiwań dotyczących bezpieczeństwa środowiska przez państwo eksportu na inne państwa.

Zwraca się jednak uwagę, że powyższe oczekiwanie, by państwo stosujące ograniczenia handlowe nie czyniło tego celem jednostronnego wpływania na poziom ochrony środowiska innych państw, nie odpowiada aktualnie deklarowanym zasadom systemu GATT/WTO. W preambule porozumienia z Marakeszu z 1994 r. wskazano bowiem, że celem Światowej Organizacji Handlu jest również:

(...) rozwój produkcji i handlu towarami i usługami przy optymalnym wykorzystaniu światowych zasobów zgodnie z celami trwałego rozwoju, mając przy tym na względzie ochronę i zachowanie środowiska.

Daje to podstawę do uznania, że zapewnienie ochrony środowiska jako globalnego dobra wspólnego wymaga obecnie nie tylko wielostronnej współpracy międzynarodowej, skutkującej przyjmowaniem przez suwerenne państwa zobowiązań w prawie traktatowym, lecz także transgranicznego oddziaływania narodowej polityki ochrony środowiska danego państwa. Przekładane są więc propozycje zmian treści GATT, mających wyeliminować niespójności między klasycznym podejściem do usprawiedliwiania stosowanych ograniczeń w handlu międzynarodowym a promo-

⁵⁶ J. H. Knox, *op. cit.*, s. 13.

waniem zasady zrównoważonego rozwoju, wymuszającej z natury rzeczy zmianę postrzegania suwerenności państwa, gdy w grę wchodzi oczekiwania co do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa środowiska. Jedną z tych propozycji zmian stanowi postulat doprecyzowania definicji „produktu” pod kątem uwzględnienia „środowiskowego” aspektu ich produkcji, obrotu i gospodarowania jako odpadami. Druga propozycja obejmuje rozwiązania pozwalające na permanentne usunięcie ryzyka konfliktu między GATT a ograniczeniami handlowymi ujmowanymi w środowiskowych umowach międzynarodowych. Mogłoby to nastąpić poprzez odgórne wyłączenie tak ustanawianych środowiskowych ograniczeń z zakresu ujętych w GATT zakazów stosowania barier fiskalnych i нефiskalnych w handlu. Propozycje te nie znalazły jednakże dotąd oddźwięku skutkującego nowelizacją odpowiednich postanowień GATT⁵⁷.

W kontekście unijnym kwalifikacja odpadów jako „produktu” (towaru) podlegającego regułom wolnego handlu (swobody przepływu towarów) również skutkowała kontrowersjami w przedmiocie oceny zbiegu celów polityki handlowej z celami polityki ochrony środowiska. Konflikt ten był szczególnie widoczny w związku z problematyką wyboru właściwej podstawy prawnej stanowienia aktów unijnego prawa pochodnego przy okazji regulacji obrotu substancjami chemicznymi z jednej strony, zaś z drugiej strony – obrotu odpadami. Można tu wskazać tytułem przykładu spór dotyczący przystąpienia WE do konwencji rotterdamskiej. W sprawie C-94/03⁵⁸ przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności była decyzja Rady 2003/106/WE dotycząca zatwierdzenia tej konwencji. W projekcie tego aktu opracowanego przez Komisję Europejską podstawą prawną miał być art. 133 TWE (wspólna polityka handlowa, obecnie – art. 207 TFUE) w zw. z art. 300 TWE (obecnie – art. 218 TFUE). Jednakże Rada zmieniła tę podstawę poprzez wskazanie art. 175 TWE (polityka ochrony środowiska UE, obecnie – art. 192 TFUE) w zw. z art. 300 TWE. W rezultacie Komisja uznała akt zawarcia konwencji za niezgodny z prawem i wystąpiła ze skargą do Trybunału Sprawiedliwości. Rozstrzygając ten spór Trybunał zwrócił uwagę, że postanowienia odnoszące się do ochrony środowiska w związku handlem niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi

⁵⁷ J. H. Knox, *op. cit.*, s. 14-15; D. A. Wirth, *Trade Implications of the Basel Convention Amendment Banning North-South Trade in Hazardous Waste*, Review of European Community and International Environmental Law 1998, Issue 3, s. 240-241; L. Martin, *World Trade Organization and Environmental Protection: Reconciling the Conflict*, Currents: International Trade Law Journal 2000, Vol. 9, s. 77-78; J. H. Jackson, *World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict?*, Washington and Lee Law Review 1992, Vol. 49, s. 1244-1245; P. L. Lallas, D. C. Esty, D. J. van Hoogstraten, *op. cit.*, s. 305-308, 332-342.

⁵⁸ Wyrok TS UE z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. TE [2006] I-00001; dalej cyt.: wyrok w sprawie C-94/03.

i pestycydami rzeczywiście stanowią istotną część konwencji rotterdamskiej. Tym niemniej Trybunał przyjął, że konwencja rotterdamska zawiera, zarówno w zakresie realizowanych przez nią celów, jak i swojej treści, dwie nierozzerwalnie ze sobą związane części składowe, z których jedna dotyczy wspólnej polityki handlowej, a druga polityki ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, przy czym żadna z nich nie może zostać uznana za drugorzędną lub pośrednią w stosunku do drugiej. Stąd też w ocenie Trybunału decyzja zatwierdzająca konwencję rotterdamską powinna być oparta jednocześnie na obu tych podstawach prawnych⁵⁹.

Podobny konflikt celów polityki handlowej i polityki ochrony środowiska na poziomie unijnym zaistniał w związku z podstawą prawną rozporządzenia nr 1013/2006, przyjętego m.in. dla wykonania zobowiązań wynikających z konwencji bazylejskiej i decyzji OECD. Podstawę prawną jego wydania również stanowił art. 175 TWE (art. 192 TFUE). Komisja Europejska, kierując się oceną Trybunału Sprawiedliwości przedstawioną w odniesieniu do konwencji rotterdamskiej, wskazywała jednakże na konieczność przyjęcia także i dla rozporządzenia nr 1013/2006 podwójnej podstawy prawnej, a więc obejmujące też art. 133 TWE (art. 207 TFUE) (polityka handlowa). W związku z tym Komisja wystąpiła ze skargą o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 1013/2006. Orzekając w sprawie C-411/06⁶⁰ Trybunał tym razem oddalił jednak skargę wskazując, że cel i elementy składowe zaskarżonego rozporządzenia nr 1013/2006 dotyczące ochrony środowiska należy uznać za główne i dominujące w treści tego aktu. Trybunał wyjaśnił m.in., że:

(...) wspólnotowy akt prawny wchodzi bowiem w zakres wyłącznej kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, ustanowionej w art. 133 TWE, wyłącznie w sytuacji, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest wspierać, ułatwiać lub regulować wymianę handlową oraz wywiera on bezpośredni wpływ na obrót określonymi towarami. (...) Nie ma to, w sposób oczywisty, miejsca w niniejszym przypadku. (...) Zaskarżone rozporządzenie ma bowiem na celu nie tyle zdefiniowanie cech, które muszą wykazywać odpady, aby mogły znajdować się w swobodnym obrocie na rynku wewnętrznym lub w ramach wymiany handlowej z państwami trzecimi, ile stworzenie zharmonizowanego systemu procedur, których zastosowanie umożliwi ograniczenie przepływu odpadów w celu zapewnienia ochrony środowiska⁶¹.

⁵⁹ Wyrok w sprawie C-94/03, par. 42, 51.

⁶⁰ Wyrok TS UE z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-411/06 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Rada Unii Europejskiej*, Zb. Orz. TE [2009] I-07585; dalej: wyrok w sprawie C-411/06.

⁶¹ Wyrok w sprawie C-411/06, par. 71-72.

Odnosząc to stanowisko unijnego Trybunału Sprawiedliwości do reguł systemu GATT/WTO dostrzec można brak spójności między oboma porządkami prawnymi w postrzeganiu charakteru zobowiązań dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów, ujętych w konwencji bazylejskiej. W systemie GATT/WTO stosowanie ograniczeń handlowych w obrocie odpadami w związku z bezpieczeństwem środowiska co do zasady kwalifikowane jest jako restrykcja handlowa, jakkolwiek możliwa do uzasadnienia w świetle art. XX lit. b i g GATT. Tak też oceniane są zatem zakazy transgranicznego przemieszczania ujęte w konwencji bazylejskiej. Tymczasem w prawie unijnym, rozporządzenie nr 1013/2006 jako akt, który co do zasady służy głównie wdrożeniu tych samych zakazów z konwencji bazylejskiej, nieuchronnie wpływających na prowadzenie międzynarodowej wymiany handlowej, uznany został jednak przez Trybunał Sprawiedliwości za akt prawa pochodnego, mieszczący się wyłącznie w zakresie unijnej polityki ochrony środowiska. Ograniczenie przez Trybunał Sprawiedliwości podstawy prawnej wydania rozporządzenia nr 1013/2006 tylko do podstawy „środowiskowej” należy ocenić krytycznie, gdyż rozwiązanie to może zaburzać wysiłki budowania i rozwijania spójnego międzynarodowego systemu kontroli bezpieczeństwa transgranicznego przemieszczania odpadów. Argument spójności systemowej przemawiałby raczej na rzecz konsekwentnego traktowania obrotu odpadami objętego konwencją bazylejską jako obrotu „produktami” zarówno w systemie GATT/WTO, jak i w ramach unijnego wspólnego rynku, a więc tym samym jako problematyki mieszczącej się jednocześnie w zakresie polityki handlowej i polityki ochrony środowiska, tak jak ma to miejsce w przypadku substancji chemicznych.

4. Instrumenty prawnej reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów

Gospodarowanie odpadami to problematyka stanowiąca przedmiot regulacji szerokiej grupy norm prawnych, które można klasyfikować za pomocą różnych kryteriów. Podstawowa klasyfikacja może być przeprowadzona za pomocą kryterium źródła normy – a więc z uwagi na podział obejmujący normę prawa narodowego, unijnego i międzynarodowego. W świetle zasady zrównoważonego rozwoju podział może też następować z uwagi na kryterium fazy cyklu życia, w której rzecz się znajduje – odpowiednio można w tym przypadku wskazać na normy zaliczane do szeroko rozumianego prawa gospodarczego publicznego oraz do prawa ochrony środowiska (prawa o odpadach). Za pomocą kryterium przedmiotu i metody regulacji można z kolei wyróżnić w tym przedmiocie normy prawa publicznego

i normy prawa prywatnego (m.in. odnoszące się do stosunków zobowiązaniowych łączących podmioty władające odpadami).

Zróznicowany charakter norm prawnych regulujących problematykę gospodarowania odpadami, w tym i ich transgranicznego przemieszczania, nastęrcza trudności w przeprowadzaniu ocen dotyczących rodzajów i natury rozwiązań wykorzystywanych dla osiągnięcia pożądaných celów koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM). Przy próbie ich opisu sięgnąć można zwłaszcza do następujących określeń: „instytucji prawa”, „instrumentu prawnego”, „środka”. Przez pojęcie „instytucji prawnej” rozumieć należy „kompleks norm stanowiących funkcjonalną całość, które regulują jakiś typowy zespół stosunków społecznych”⁶². W przypadku pojęcia „instrument prawný” zwraca się uwagę na uzasadnienie osobnego posługiwania się tą konstrukcją z uwagi na nieprzydatność dla opisu rozwiązań prawnych klasycznego podejścia stosowanego w nauce prawa administracyjnego, polegającego na badaniu form i metod działania administracji publicznej. Zgodzić należy się więc ze stanowiskiem, w myśl którego posługiwanie się pojęciem „instrumentu” w kontekście zagadnień ochrony środowiska pozwala na precyzyjne zasygnalizowanie prowadzenia analizy polegającej na „poszukiwaniu specyfiki rozwiązań prawnych, wynikających z doboru takich a nie innych środków regulacji przez ustawodawcę”, nie zaś charakterystyki form i metod działania administracji samej w sobie⁶³. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na rysującą się w polskiej nauce prawa ochrony środowiska tendencję do oddzielania konstrukcji określanej jako „instytucja prawa ochrony środowiska” od konstrukcji „instrumentu prawnego”, co odbiega w znacznym stopniu od podejścia stosowanego w nauce prawoznawstwa. W tym świetle „instytucja prawa ochrony środowiska” definiowana jest jako „zespół norm prawnych pozostających w związku funkcjonalnym i treściowym, zaś ów związek znajduje poparcie w tradycji regulacji prawnej człowieka wobec środowiska, jak i w obecnym kształcie tej regulacji”, a do tak rozumianych „instytucji” zalicza się m.in. korzystanie ze środowiska i jego zasobów, oceny oddziaływania na środowisko, kontrolę produktów, jak również zagadnienie norm technicznych, zarządzania środowiskiem i znakowania oraz odpowiedzialność prawną⁶⁴.

Dla celów opisu rozwiązań prawnych odnoszących się do zagadnienia transgranicznego przemieszczania odpadów dużą przydatność ma posługiwanie się tak rozumianą kategorią „instrumentu prawnego”, jednocześnie nie ma natomiast po-

⁶² L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009, s. 75.

⁶³ J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, W. Radecki (red.), Wrocław 2006, s. 184-185.

⁶⁴ A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, W. Radecki (red.), Warszawa 2010, s. 28.

trzeby szerszego włączania się w dyskusję na temat interpretacji pojęcia „instytucji prawa ochrony środowiska”. Wystarczające dla celów opracowania będzie w tym aspekcie odniesienie się do grupowania instrumentów prawnych służących ochronie środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przedstawianego przez J. Jendroškę i M. Bar⁶⁵. Autorzy ci wyróżniają następujące ich grupy: a) instrumenty nakazowo-władcze, b) instrumenty planistyczne, c) instrumenty ekonomiczne, d) dobrowolne porozumienia ekologiczne, e) instrumenty społeczne, f) odpowiedzialność prawną. Instrument, jakim jest odpowiedzialność prawna w prawie międzynarodowym scharakteryzowany został w znacznej mierze we wcześniejszej części opracowania. Instrumenty planistyczne i ekonomiczne mają dla badanej problematyki drugorzędne znaczenie, podobnie jako dobrowolne porozumienia ekologiczne. Stąd też w szerszym zakresie zająć należy się grupą instrumentów nakazowo-władczych, wykorzystywanych dla celów reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów.

Interpretacja dla celów opisu rozwiązań prawnych odnoszących się do transgranicznego przemieszczania odpadów wymaga jednakże uzupełnianie tego podziału zarówno na poziomie wyróżniania grup tych instrumentów, jak i klasyfikacji wewnątrzgrupowej. Pamiętać przy tym należy o uwzględnieniu rozbudowanego poziomu regulacji obejmującego prawo międzynarodowe, unijne i polskie (tu zwłaszcza ustawę z 2007 r.). Pod uwagę należy wziąć również zróżnicowany zakres przedmiotowy analizowanych aktów normatywnych. W przypadku konwencji bazylejskiej mieszczą się w nim odpady niebezpieczne i tzw. inne odpady (art. 1 ust. 2 w zw. z aneksem II – „z gospodarstwa domowego”) przemieszczane w celu „usunięcia”, definiowanego jako poddanie czynnościom odzysku lub unieszkodliwiania (art. 2 ust. 4 w zw. z aneksem IV). Decyzja OECD obejmuje swoim zakresem odpady przemieszczane w celu poddania odzyskowi w ramach tzw. zielonej i bursztynowej procedury. Rozporządzenie nr 1013/2006 odnosi się co do zasady do każdego rodzaju odpadów niezależnie od celu przemieszczania, z wyjątkiem odpadów wskazanych w art. 1 ust. 3. Dodatkowy wątek stanowi aspekt podmiotowy, w ramach którego stopień reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów uzależniony jest od partycypacji państw w międzynarodowej współpracy w tym zakresie.

Do najważniejszych instrumentów nakazowo-władczych dotyczącym problematyki transgranicznego przemieszczania odpadów należą zakazy i nakazy oraz akty administracyjne („zgoda”, „zezwoleństwo”, „sprzeciw”). Jednocześnie szczególne miejsce zajmują w tym zakresie towarzyszące im procedury szacowania ryzyka związanego z przemieszczaniem odpadów, z uwzględnieniem aspektu przedmiotowego i podmiotowego międzynarodowej współpracy. Jak sygnalizowano już wcześniej,

⁶⁵J. Jendroška, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 76-100.

zasadą wyznaczającą zakres zakazów dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów jest zasada bliskości, połączona z zasadą samowystarczalności. Jest ona wskazywana w art. 4 ust. 9 konwencji bazylejskiej, w myśl którego:

(...) strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia, aby transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych i innych odpadów było dozwolone tylko wtedy, gdy: a) państwo eksportujące nie dysponuje możliwościami technicznymi, niezbędnymi urządzeniami lub odpowiednimi składowiskami do usuwania danych odpadów w sposób wydajny i bezpieczny dla środowiska [a więc gdy dane państwo nie zdołało jeszcze zapewnić sobie samowystarczalności poprzez ustanowienie sieci odpowiednich instalacji do przetwarzania odpadów – przyp. KK], lub b) dane odpady są potrzebne jako surowiec do przemysłowego recyklingu lub odzysku w państwie importującym, lub c) dane przemieszczenie transgraniczne jest zgodne z innymi kryteriami, o których zdecydują strony, pod warunkiem że kryteria te nie będą różnić się od celów niniejszej konwencji.

W unijnym prawie o odpadach zasady te ujęte są w art. 16 dyrektywy 2008/98⁶⁶, zaś w rozporządzeniu nr 1013/2006 ma miejsce odesłanie do dyrektywy ramowej – np. art. 11 ust. 1 lit. a (podstawa do zgłoszenia sprzeciwu wobec przemieszczania odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania). Natomiast w decyzji OECD brak bezpośrednich odniesień do zasad, z wyjątkiem wskazań w przedmiocie odpowiedniego zastosowania elementów koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM).

Zasada bliskości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jak już wskazano powyżej, transgraniczne przemieszczanie odpadów stanowi jednocześnie zagadnienie łączące się z wolnym handlem. W związku z tym zakaz stosowania barier w handlu międzynarodowym (a odpowiednio przy unijnej swobodzie przepływu towarów – w handlu między państwami członkowskimi UE) wyznacza jed-

⁶⁶ Art. 16 dyrektywy 2008/98: ust. 1 – „Państwa członkowskie stosują właściwe środki, we współpracy z innymi państwami członkowskimi, jeżeli jest to konieczne lub pożądane, aby ustanowić zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji do unieszkodliwiania odpadów i instalacji do odzysku zmieszanych odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych, uwzględniającą przypadki, w których zbieranie takie obejmuje również takie odpady od innych wytwórców, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych technik. W drodze odstępstwa od rozporządzenia (WE) nr 1013/2006, aby chronić swoją sieć, państwa członkowskie mogą ograniczyć wchodzące transporty odpadów przeznaczonych do obiektów przekształcania termicznego, które zaklasyfikowano jako instalacje do odzysku, w przypadkach, gdy ustalono, że transporty takie doprowadziłyby w konsekwencji do tego, że krajowe odpady musiałyby być unieszkodliwiane lub musiałyby być przetwarzane w sposób niezgodny z planami gospodarki odpadami tych państw”; ust. 3 – „Sieć powinna umożliwiać unieszkodliwianie odpadów lub odzysk odpadów, o których mowa w ust. 1, w jednej z najbliższych położonych odpowiednich instalacji, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz zdrowia publicznego”.

nocześnie granicę oceny dopuszczalności ograniczenia przemieszczania odpadów w świetle zasady bliskości. Zasadę bliskości można bowiem skutecznie przywoływać dla usprawiedliwienia dyskryminacyjnych lub protekcyjnych środków krajowych wpływających na wymianę handlową⁶⁷. Dla wynikającego z zasady bliskości ogólnego zakazu przemieszczania odpadów poza miejsce powstania, w związku z zakazem stosowania barier w handlu, znaczenie ma przeznaczenie przemieszczanych odpadów. Przemieszczanie odpadów celem poddania czynnościom unieszkodliwiania podlega temu zakazowi co do zasady, podczas gdy w przypadku przemieszczania odpadów celem poddania czynnościom odzysku, instrument ten kształtowany jest nieco odmiennie. W art. 4 ust. 9 lit b konwencji bazylejskiej przemieszczanie odpadów celem poddania odzyskowi stanowi dopuszczalny wyjątek od generalnego zakazu. W unijnym prawie o odpadach zagadnienie to regulowane jest przez wprowadzenie dwóch osobnych trybów postępowania w zależności od przeznaczenia przemieszczanych odpadów. Przemieszczanie odpadów celem poddania unieszkodliwianiu jest objęte surowszym reżimem prawnym cechującym się jednocześnie swoistym automatyzmem (zob. np. art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1013/2006), podczas gdy w przypadku przemieszczania odpadów w celu poddania odzyskowi rygor wynikający z zasady bliskości ulega znacznemu złagodzeniu. Następuje to w szczególności poprzez zastosowanie w przypadku odzysku zindywidualizowanego podejścia opartego na każdorazowym studium przypadku w miejsce odgórnych wyłączeń blokowych, charakterystycznych dla przemieszczania odpadów w celu unieszkodliwiania, jak również mniej restrykcyjnej wykładni przesłanek zgłoszenia sprzeciwu z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006⁶⁸.

Z uwagi na zróżnicowane podejście do dopuszczalności transgranicznego przemieszczania odpadów z zależności od rodzaju czynności gospodarowania odpadami, którym odpady zostaną poddane w państwie przeznaczenia, generalnemu zakazowi wynikającemu z zasady bliskości towarzyszą zatem zakazy szczegółowe. Zakazy szczegółowe ustanowione mogą być *expressis verbis* (np. art. 4 ust. 5 i 6 konwencji bazylejskiej, art. 40 rozporządzenie nr 1013/2006) lub w drodze jednostronnych zgłoszeń państw stron w ramach współpracy konwencyjnej (np. 4 ust. 1 lit. a w zw. z art. 13 konwencji bazylejskiej). Ponadto, zakazy szczegółowe oprócz zróżnicowania przedmiotowego (przez zastosowanie kryterium przeznaczenia do odzysku lub unieszkodliwiania, jak i kryterium rodzaju odpadów) podlegają jednocześnie zróżnicowaniu w aspekcie podmiotowym na linii: państwa strony kon-

⁶⁷ Zob. np. wyrok TS UE z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-203/96 *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV i in. przeciwko Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Zb. Orz. TE [1998] I-04075, par. 50.

⁶⁸ L. Krämer, *op. cit.*, s. 376-377; J. H. Jans, H. H. B. Vedder, *European Environmental Law*, Groningen 2008, s. 426-427, 441.

wencji bazylejskiej i państwa trzecie, państwa OECD i państwa trzecie, państwa UE i państwa EFTA, jak i w kierunku: kraje i terytoria zamorskie, dowolny obszar lądowy niestanowiący terytorium żadnego państwa, obszar Antarktydy.

Wyjątkom od tak rozumianych zakazów – generalnego i szczegółowych – dotyczących transgranicznego przemieszczania odpadów towarzyszą nakazy określające warunki bezpiecznego dla życia i zdrowia ludzi oraz środowiska dozwolonego przemieszczania odpadów. Nakazy te ukształtowane są dwukierunkowo: wobec podmiotów uczestniczących w obrocie odpadami („eksporterów”, „importerów” czy „przewoźników”, lub też „zgłaszających” i „odbiorców”) oraz wobec państw współpracujących. Głównym punktem odniesienia przy ich kształtowaniu jest koncepcja „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (EMS) (w rozporządzeniu nr 1013/2006 określana jako „racjonalne ekologiczne gospodarowanie”). Jednocześnie można dostrzec w ukształtowaniu treści tych nakazów odzwierciedlenie tego aspektu gospodarowania odpadami, jakim jest szeroko rozumiana odpowiedzialność za odpady. Celem jest w tym przypadku uszczelnienie łańcucha podmiotów uczestniczących w obrocie odpadami, poprzez zapewnienie pełnej identyfikowalności tych podmiotów w trakcie poszczególnych czynności, którym odpady są poddawane. W unijnym prawie o odpadach odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami określona jest w art. 15 dyrektywy 2008/98. Regulacje te zostały implemmentowane w art. 27-28 polskiej ustawy o odpadach z 2012 r.

Można również dodać, że w przypadku grupy podmiotów uczestniczących w obrocie odpadami, nakazy te dotyczą zagadnienia, jakim jest odpowiednie ukształtowanie treści stosunku prawnego łączącego uczestników obrotu odpadami, którego przedmiotem jest transgraniczne przemieszczanie odpadów celem poddania odpowiednim czynnościom gospodarowania odpadami. Stąd też dla ograniczenia ryzyka dla środowiska wynikającego z tego rodzaju działalności w umowie między „eksporterem” i „importerem” odpadów ująć należy szereg zobowiązań stron, jak np. obowiązek odebrania odpadów w przypadku, gdy przemieszczanie będzie nielegalne (np. rozdział II lit. D(1)(a) decyzji OECD – procedura „bursztynowa”, art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 1013/2006). Temu celowi służy również obowiązek ustanowienia „gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia” z tytułu kosztów związanych z realizowanym przemieszczaniem odpadów (rozdział II lit. D(1)(b) decyzji OECD, art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1013/2006, art. 14 protokołu do konwencji bazylejskiej o odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, który jednak jeszcze nie wszedł w życie). Przykładem innego rodzaju nakazów są obowiązki związane z właściwym pakowaniem, oznakowaniem i transportem przemieszczanych odpadów (np. art. 4 ust. 7 lit b konwencji bazylejskiej, rozdział I lit. B(1)(c) decyzji OECD).

Z kolei nakazy kierowane do państw współpracujących mają doprowadzić do ustanowienia efektywnego systemu monitorowania dopuszczalności i bezpieczeństwa transgranicznego przemieszczania odpadów. W ramach tego systemu podmioty uczestniczące w obrocie odpadami są zobowiązane do zgłoszenia planowanego przemieszczania właściwym organom państw współpracujących, co stanowi czynność inicjującą realizację uprzedniej kontroli planowanego przemieszczania odpadów, kończącej się określoną oceną („zgoda”, „zezwoleń”, „sprzeciw”). Szczególnym instrumentem mającym ułatwić władzom publicznym sprawowanie tak rozumianej kontroli odzwierciedlającej założenia koncepcji ESM w związku z przemieszczaniem odpadów, a przy tym jednocześnie prowadzenie współpracy międzynarodowej w duchu zasady zapobiegania szkodom w środowisku innych państw jest „procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody”.

„Procedura uprzedniego pisemnego zgłoszenia i zgody”⁶⁹ to instrument wdrażający zasadę zrównoważonego rozwoju w ramach współpracy międzynarodowej, której przedmiotem jest obrót produktami (towarami) stanowiącymi ryzyko dla środowiska. Odpady nie są jedynym rodzajem takich produktów, instrument ten jest obecnie wykorzystywany również na potrzeby transgranicznego obrotu substancjami chemicznymi oraz żywymi zmodyfikowanymi organizmami (LMO). Z tego względu wskazać można na następujące akty normatywne regulujące aktualnie tę problematykę:

- odpady: konwencja bazylejska⁷⁰, decyzja OECD oraz rozporządzenie nr 1013/2006;
- substancje chemiczne: konwencja rotterdamska oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 649/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. dotyczące wywozu i przywozu niebezpiecznych chemikaliów⁷¹,
- LMO: protokół kartageński sporządzony w Montrealu dnia 29 stycznia 2000 r. o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej⁷² oraz rozporządzenie nr 1946/2003 Parlamentu

⁶⁹ Ang. *prior informed consent*; dalej cyt. PIC.

⁷⁰ Zob. np. K. Kummer, *The International Regulation of Transboundary Traffic in Hazardous Wastes: the 1989 Basel Convention*, *International and Comparative Law Quarterly* 1992, Vol. 41, s. 547-551, 560.

⁷¹ Dz.Urz. UE L 201 z 27.7.2012, s. 60-106; właściwość polskich organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 689/2008 określa ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, Dz.U. z 2011 r. Nr 63, poz. 322 ze zm.

⁷² Dz.U. z 2004 r. Nr 216, poz. 2201.

Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie transgranicznego przemieszczania organizmów genetycznie zmodyfikowanych⁷³,

Opisując procedurę, jaką jest PIC sięga się niekiedy po określenie „zasada PIC” sugerując, że przyjęte rozwiązania traktatowe w tym przedmiocie należy potraktować jako swoistą kodyfikację istniejącego wcześniej zwyczaju międzynarodowego⁷⁴. Wskazuje się, że w kontekście międzynarodowym celem procedury PIC jest w istocie rzeczy ochrona tych państw, które nie zdołały do tej pory wprowadzić w systemie prawa narodowego odpowiednich mechanizmów ograniczających negatywne skutki dla środowiska mogące wyniknąć z obrotu takimi wybranymi grupami towarów, w szczególności nie posiadają jeszcze rozwiązań w pełni realizujących koncepcję ESM. W przeważającej mierze są to państwa rozwijające się. Państwa te jako państwa importu odpadów dzięki procedurze PIC mają mieć możliwość podjęcia „świadomej” decyzji w tym zakresie, a tym samym możliwość sprawniejszego monitorowania strumienia importu produktów. Stąd też centralnym elementem PIC jest właściwy przepływ informacji o szerokim spektrum, dzięki obowiązkowi prowadzenia współpracy o takim charakterze między organami właściwych państw, jak i podmiotami uczestniczącymi w transgranicznym planowanym obrocie takim wybranym rodzajem towarów⁷⁵. W tym więc sensie procedura PIC realizuje społeczno-środowiskowy aspekt zrównoważonego rozwoju. Zwraca się przy tym uwagę, że te same trudności natury prawnej i gospodarczej państw rozwijających się, przywoływane jako uzasadnienie wprowadzania procedury PIC w międzynarodowym obrocie produktami ryzykownymi dla środowiska, stanowią jednocześnie główną przeszkodę dla skutecznego stosowania instrumentu, jakim jest procedura PIC.

Jest ona wprowadzona postanowieniami wskazanych powyżej umów międzynarodowych, w których ukształtowana została jednakże z pewnymi odmiennosciami. Główną różnicę można umiejscowić w kontekście zrównoważonego rozwoju za pomocą kryterium fazy użyteczności, w której znajdują się rzeczy przemieszczane. W przypadku odpadów procedura PIC występuje w modelu łączącym się

⁷³ Dz.Urz. UE L 287 z 05.11.2003, s. 1-10 ze zm., właściwość polskich organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 1946/2003 określa ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, t.jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 36, poz. 233 ze zm.

⁷⁴ K. Kummer, *Prior Informed Consent for Chemicals in International Trade: the 1998 Rotterdam Convention*, Review of European Community and International Environmental Law 1999, Issue 3, s. 323.

⁷⁵ D. Langlet, *Prior Informed Consent for Hazardous Chemicals Trade – Implementation in EC Law*, European Environmental Law Review 2003, Vol. 11, s. 293; R.W. Emory, *Probing the Protections in the Rotterdam Convention on Prior Informed Consent*, Colorado Natural Resources, Energy, & Environmental Law Review 2000, Vol. 12, s. 51-52.

z wyrażonymi wprost w konwencji bazylejskiej zakazami przemieszczania, podczas gdy dla przemieszczania substancji chemicznych i LMO model procedury PIC ukształtowany jest w sposób nieco inny. W tym przypadku brak jest bowiem zobowiązań dotyczących zakazów przemieszczania takiego rodzaju produktów ujętych wprost w treści konwencji rotterdamskiej i protokołu kartageńskiego. Zrezygnowano więc na razie z wysiłku prowadzącego do harmonizowania ograniczeń w handlu tymi produktami, mających formę zakazów transgranicznego przemieszczania stanowiących zobowiązania ujęte wprost w środowiskowych umowach międzynarodowych. W konsekwencji, zakazy transgranicznego przemieszczania substancji chemicznych i LMO ustanawiane są co do zasady jednostronnie przez państwa, wyłącznie więc jako prawne instrumenty narodowej polityki ochrony środowiska. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że obawa związana z ryzykiem wynikającym z transgranicznego przemieszczania odpadów wśród państw współpracujących i ich społeczeństw, była i jest znacznie większa niż obawa co do ryzyka związanego z transgranicznym przemieszczaniem pozostałych rodzajów produktów, mogących stanowić przedmiot międzynarodowego handlu⁷⁶.

Niezależnie od pierwotnych przyczyn sięgnięcia do instrumentu prawnego, jakim jest procedura PIC, rozwój międzynarodowej współpracy w zakresie gospodarowania odpadami, w tym i ich przemieszczania, potwierdza jego przydatność z punktu widzenia czysto środowiskowego. Procedura PIC umożliwia bowiem skuteczniejsze wdrażania wymogów prawnych wynikających z koncepcji „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM), w szczególności ograniczenie dopuszczalności transgranicznego przemieszczania odpadów do miejsc, w których brak pewności poddania odpadów właściwym czynnościom gospodarowania odpadami. Jednocześnie, procedura PIC realizuje postulat uszczelnienia łańcucha podmiotów odpowiedzialnych za odpady, co wynika z jej elementów konstrukcyjnych (np. zobowiązania co do odbioru odpadów i kosztów z tym związanych), jak i zabezpieczających ją sankcji prawnych – odnośnie tzw. przemieszczania nielegalnego.

Ostatnią grupę instrumentów prawnych, którą można byłoby łączyć bezpośrednio z problematyką transgranicznego przemieszczania odpadów, stanowią instrumenty społeczne, w tym przede wszystkim związane z partycypacją społeczną w ochronie środowiska. Biorąc pod uwagę liczne podobieństwa między procedurą PIC i procedurą oceny oddziaływania na środowisko w pierwszej kolejności można zadać pytanie o brak w procedurze PIC obejmującej transgraniczne przemieszczanie odpadów nawiązania do zasady udziału w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska. Przypuszczać należy, że jest to związane z przekonaniem, że w ujęciu systemowym transgraniczne przemieszczanie odpadów odbywa się w sposób na tyle ściśle kontrolowany przez władze publiczne, tak w aspekcie przedmiotowym

⁷⁶K. Kummer, *op. cit.*, s. 326, 329.

(pakowanie, oznakowanie, załadunek, trasa, rodzaj i parametry docelowej instalacji do przetwarzania importowanych odpadów), jak i podmiotowym, że równoległa kontrola społeczna bezpieczeństwa przemieszczania odpadów nie jest już konieczna. Ponadto, instalacja służąca do przetwarzania odpadów w państwie importu jako jednocześnie instalacja mogąca znacząco oddziaływać na środowiska podlega na etapie procesu inwestycyjnej ocenie oddziaływania na środowiska. Oznacza to, że przed planowanym transgranicznym przemieszczaniem odpadów zainteresowane społeczeństwo miało już możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie bezpieczeństwa eksploatacji instalacji przetwarzającej określone rodzaje odpadów. Poza tym, mimo podobieństw między procedurą PIC i OOS, ich przedmiot jest na tyle różny, że uzasadnia brak udziału społeczeństwa w PIC. Niewątpliwie też objęcie procedury PIC udziałem społeczeństwa – a więc tym samym postępowania w przedmiocie międzynarodowej transakcji handlowej, a nie przedsięwzięcia inwestycyjnego – wiązałoby się z takimi samymi ograniczeniami jak przy procedurze OOS co do czasu trwania takiego postępowania, w tym i w związku z dostępem do sprawiedliwości członków społeczeństwa oraz w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Tym samym mogłoby to być postrzegane jako nadmiernie pogłębiona ingerencja w międzynarodową wymianę handlową.

Jednakże, wskazane wyżej argumenty przemawiające za pozostaniem przy dotychczasowym rozwiązaniu obejmującym co najwyżej udział społeczeństwa odnoszący się tylko pośrednio do transgranicznego przemieszczania odpadów (np. przy pozwoleniu zintegrowanym dla instalacji w państwie importu), należy skonfrontować w świetle zasady zrównoważonego rozwoju z celami zasady bliskości, jako wartości realizującej koncepcję „przyjaznego dla środowiska gospodarowania odpadami” (ESM) przy przemieszczaniu odpadów poza miejsce ich wytworzenia. Nadrzędnym wymogiem wynikającym z zasady bliskości jest uzyskanie gwarancji wysokiego poziomu bezpieczeństwa środowiska oraz życia i zdrowia człowieka przy zagospodarowaniu odpadów. Import odpadów, w tym zwłaszcza odpadów niebezpiecznych, jako wyjątek od zasady bliskości z natury rzeczy stanowi przedmiot żywego zainteresowania członków społeczeństwa państwa importu. W zbliżony sposób można oceniać zainteresowanie transgranicznym przemieszczaniem odpadów członków społeczeństwa państwa tranzytu tych odpadów. Ryzyko wynikające z tej działalności jest wysokie i powszechne, uzasadnia więc tym samym sprawowanie bezpośredniej kontroli społecznej, równoległej wobec kontroli sprawowanej przez organy zainteresowanych państw.

Przypominając, że partycypacja społeczna w ochronie środowiska ma też na celu edukację członków społeczeństwa na rzecz zrównoważonego rozwoju, łączącą w sobie element przekonywania społeczeństwa o doniosłości problemów ochrony środowiska i wynikających z nich koniecznych ograniczeniach konsumpcji i pro-

dukcji gospodarczej, dodać można, iż wyłączenie *a priori* przy transgranicznym przemieszczaniu odpadów udziału społeczeństwa istotnie utrudnia realizację tego celu. Co więcej, wyłączenie to może skutkować konfliktem społecznym, powodującym negatywne skutki nie tylko o charakterze społeczno-politycznym, lecz paradoksalnie również i środowiskowym⁷⁷. Tytułem przykładu przywołać można sprawę planowanego w 2014 r. transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych z Salwadoru do Polski celem ich unieszkodliwienia w instalacji położonej w Dąbrowie Górniczej⁷⁸. Ani okoliczność, że państwo polskie jako państwo UE spełnia kryteria koncepcji ESM (w tym i profesjonalizmu działania polskiej administracji ochrony środowiska), ani przeprowadzenie przez GIOŚ procedury PIC w sposób odpowiadający wymogom konwencji bazylejskiej i rozporządzenia nr 1013/2006, nie stanowiły w ocenie zainteresowanych członków społeczności lokalnej skutecznych argumentów potwierdzających bezpieczeństwo zagospodarowania importowanych odpadów niebezpiecznych w polskiej instalacji. W wyniku ich protestów importer odpadów (podmiot eksploatujący instalację termicznego przekształcania odpadów w Dąbrowie Górniczej), pomimo posiadanych zezwoleń potwierdzających spełnianie prawnych wymogów bezpieczeństwa gospodarowania odpadami oraz pomimo tego, że Salwador jako państwo rozwijające się nie dysponuje możliwościami technicznymi, niezbędnymi urządzeniami lub odpowiednimi składowiskami do usuwania takich odpadów w sposób wydajny i bezpieczny dla środowiska (art. 4 ust. 9 lit. a konwencji bazylejskiej), odstąpił od przyjęcia przemieszczanych odpadów do przetwarzania w swojej instalacji⁷⁹. Tym samym legalne transgraniczne przemieszczanie odpadów niebezpiecznych stanowiące formę międzynarodowej pomocy w interesie ochrony środowiska dla państwa eksportującego, i tym samym wprost wpisujące się w zasadę zrównoważonego rozwoju, nie doszło do skutku w państwie importu wyłącznie z powodu niezapewnienia bezpośredniej partycypacji społecznej w procedurze PIC.

⁷⁷ Zaznaczyć można przy tym, że uwagi odnoszą się do konfliktu dotyczącego odpadów innych niż odpady jądrowe, transgraniczne przemieszczanie odpadów jądrowych łączy się z jeszcze większą skalą protestów społecznych.

⁷⁸ Zob. interpelację poselską nr 29759 z dnia 1 grudnia 2014 r. w sprawie transportu toksycznych odpadów z Salwadoru, które mają być zutylizowane w Dąbrowie Górniczej wraz z odpowiedzią Ministra Środowiska (www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=693E9D54).

⁷⁹ Zob. *Śmieci z Salwadoru nie trafią do Polski*, Rzeczpospolita, źródło: www.rp.pl/artukul/1163159.html [dostęp: 08.12.2014].

5. Podsumowanie

Transgraniczne przemieszczanie odpadów stanowi przykład problematyki uwypuklającej szereg istotnych zagadnień związanych z poszukiwaniem w ramach zasady zrównoważonego rozwoju punktów stykowych celów międzynarodowej ochrony środowiska z celami międzynarodowej współpracy gospodarczej. Nie ulega wątpliwości, że dynamiczny rozwój międzynarodowego prawa środowiska w ostatnich kilku dekadach w znaczący sposób oddziałuje na klasyczne postrzeganie reguł międzynarodowej wymiany handlowej, kształtowanych w okresie przed 1972 rokiem, ukazując istniejące w tym obszarze niespójności. Niespójności tylko częściowo są możliwe do usuwania w drodze wykładni prawa (np. art. XX GATT). Stan ten daje więc pole do dyskusji na temat koniecznych zmian w treści obowiązujących porozumień międzynarodowych systemu GATT/WTO (co omówiono na przykładzie GATT), służących pełniejszemu uwzględnieniu rosnących wymagań procesu zrównoważonego rozwoju przy regulacji międzynarodowej wymiany handlowej.

Analizując transgraniczne przemieszczanie odpadów jako jedno z wielu zagadnień międzynarodowej wymiany handlowej, omówiono najważniejsze wątki, do których zaliczyć należy z jednej strony kwalifikację odpadów jako przedmiotu tej wymiany i konsekwencji stąd wynikających. Z drugiej strony zagadnienie transgranicznego przemieszczania odpadów odsłania w szczególności sposób problematykę barier w handlu międzynarodowym – ich rodzajów i przesłanek dopuszczalności stosowania.

Analizując transgraniczne przemieszczanie odpadów ze strony środowiskowych aspektów międzynarodowej współpracy zasygnalizować można kilka kwestii. W pierwszej kolejności dotyczy to procesu rozwoju prawa o odpadach, skutkującego stałym poszerzaniem pola regulacji mającego znaczenie dla właściwego gospodarowania odpadami, w tym między innymi poprzez wielopoziomowe wdrażanie koncepcji ESM, nawiązywanie do „cyklu życia” produktów, czy wreszcie do „gospodarki zasobowej”. W rezultacie wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju zasady ogólne prawa ochrony środowiska zostały poddane zaawansowanej reinterpretacji ściśle na potrzeby reglamentacji gospodarowania odpadami. W przypadku wybranego aspektu gospodarowania odpadami, jakim jest ich transgraniczne przemieszczanie, reinterpretacja tych wartości miała charakter rozszerzony, obejmując również instytucje części ogólnej międzynarodowego prawa publicznego (odpowiedzialność państwa). Ten stan rzeczy znajduje jednocześnie swoje odzwierciedlenie w rozwijających te wartości instrumentach prawnej reglamentacji transgranicznego przemieszczania odpadów.

ANNA KOTAŃSKA, BARTŁOMIEJ GMAJ
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ochrona bioróżnorodności w międzynarodowym prawie środowiska

Druga połowa XX wieku przyniosła zdecydowanie nowe spojrzenie na problemy ochrony środowiska naturalnego. Środowisko zaczęto postrzegać jako dobro ogólnoludzkie, za które człowiek ponosi odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń¹. Wysuwane wówczas rozważania aksjologiczne, etyczne i filozoficzne dały asumpt do takiego właśnie traktowania środowiska. Ówczesny kryzys ekologiczny spowodował potrzebę poruszenia problematyki środowiskowej na forum międzynarodowym. Od tamtego czasu coraz bardziej uświadamiano sobie, że działania ochronne muszą wykraczać poza granice pojedynczych państw, by przynieść oczekiwane rezultaty. Z tego też względu ochrona środowiska, w tym różnorodności biologicznej, stała się przedmiotem licznych międzynarodowych konwencji, porozumień oraz programów rozwoju wspólnot międzynarodowych i poszczególnych państw, a także jest jednym z priorytetów unijnej polityki. Składają się one na międzynarodowe prawo środowiska, definiowane jako ogół norm prawa międzynarodowego oraz utworzonych przez nie instytucji, które służą ochronie środowiska².

Spośród licznych aktów wspomnianego międzynarodowego prawa środowiska, niniejszy artykuł prezentuje analizę tych aktów prawnych, które dotyczą problematyki ochrony różnorodności biologicznej. Szczegółowej uwadze poddano te regulacje prawne, którymi związana jest Rzeczpospolita Polska. Ponadto na wy-

¹ M. Górski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa, 2014, s. 31.

² J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa, 2001, s. 12-13.

różnienie zasługują normy prawa środowiska na szczeblu europejskim, a zwłaszcza prawa Unii Europejskiej. Po przystąpieniu Polski do UE rola tych norm wywiera istotny wpływ na kształt krajowego porządku prawnego. Co więcej, system prawa ochrony środowiska UE jest najbardziej rozwinięty w stosunku do jakichkolwiek innych organizacji ponadnarodowych, a zakres jego obowiązywania znacznie wykracza poza państwa członkowskie³.

Potrzeba ochrony bioróżnorodności w prawie międzynarodowym pojawiła się wskutek nasilającego się ubożenia bogactwa gatunkowego. Utrata różnorodności biologicznej należy do jednych z największych dylematów współczesnego świata. Jest ważnym problemem nie tylko dla szeroko pojętej ochrony środowiska, ale i dla całej ludzkości. Bioróżnorodność, inaczej różnorodność biologiczna, to szczególna wartość całej ożywionej przyrody. Można ją określić jako różnorodność form życia wraz z całą ich zmiennością na poziomie mikro- oraz makroskopowym. Jest sumą wszystkich genów, gatunków, siedlisk i procesów, które stanowią istotę istnienia na Ziemi. Według definicji przyjętej w art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej z dnia 5 czerwca 1992 r.⁴

(...) różnorodność gatunkowa oznacza zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na Ziemi m.in. w ekosystemach lądowych, morskich czy słodkowodnych, jak też w zespołach ekologicznych, których organizmy te są częścią.

Jak stanowi dalej ten artykuł, elementy bioróżnorodności powinny być rozpatrywane na poziomie zmienności wewnątrzgatunkowej (podgatunki, rasy, odmiany), gatunkowej i ponadgatunkowej (ekosystemy, siedliska).

Wymieranie gatunków jest procesem naturalnym, do którego dochodzi na skutek nieustannych zmian zachodzących w środowisku – procesy ewolucyjne, katastrofy naturalne, czy też naturalne zmiany klimatyczne. Jednak obecnie człowiek tak szybko i na tak wielką skalę przekształca środowisko, że tempo wymierania gatunków jest ekstremalne. Jest ono spowodowane głównie utratą i fragmentacją siedlisk⁵. Ważnymi przyczynami zmniejszania się różnorodności są także: wprowadzanie tzw. gatunków inwazyjnych i organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO), rybołówstwo, kłusownictwo, myślistwo, zmiany użytkowania grun-

³ M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa, 2011, s. 91.

⁴ Dz.U. z 2002 Nr 184, poz. 1532.

⁵ M.A. Król, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, s. 488.

tów i intensyfikacja rolnictwa, rozwój przemysłu, nieracjonalna gospodarka leśna i zmiany klimatyczne⁶.

Wyginięcie gatunku jest nieodwracalną stratą, wraz z nim znika unikalna kombinacja genów. Każdy z nich ma swoje miejsce i pełni określone funkcje w środowisku. W związku z tym utrata gatunku powoduje zachwianie stabilności ekosystemu. Zasoby biologiczne to podstawy, na których zbudowano cywilizację. Zmniejszająca się bioróżnorodność negatywnie wpływa na jakość usług ekosystemowych, wśród których wyróżnia się usługi związane z zaopatrzeniem, usługi regulacyjne, kulturalne, środowiskowe i odnowieniowe. Są one niezbędne dla zapewnienia równowagi gospodarki wodnej, utrzymania żyzności gleby, a także wpływają na warunki klimatyczne oraz przeciwdziałają zanieczyszczeniom powietrza.

Zanim dostrzeżono potrzebę ochrony różnorodności biologicznej jako wartości samej w sobie, jej ochrona przejawiała się pośrednio w ochronie poszczególnych składników przyrody, w szczególności poprzez ochronę niektórych gatunków. Najstarsze akty prawne dotyczące ochrony przyrody powstawały już 4000 lat temu w starożytnej Babilonii, Egipcie i Indiach⁷. Przyjmuje się, że pierwsze normy dotyczące problematyki różnorodności biologicznej związane były z utworzeniem Parku Narodowego Yosemite⁸. Natomiast jedną z pierwszych umów międzynarodowych mających na celu zachowanie zróżnicowania gatunkowego była Konwencja paryska o ochronie ptaków pożytecznych dla rolnictwa sporządzona 19 marca 1902 r.⁹ Obecnie różnorodność jest jedną z prawnie chronionych wartości ekologicznych na równi z przeciwdziałaniem zmianom klimatu, ochroną wód i gospodarką odpadami. Zachowanie różnorodności składa się na ochronę całej biosfery. W literaturze wskazuje się, że ochrona bioróżnorodności jest najważniejszym celem w ochronie przyrody¹⁰. Traktowana jest także jako wyższy etap systemowej ochrony przyrody¹¹. Ochrona zasobów przyrody (w tym zasobów genetycznych) i ich racjonalne wykorzystanie stanowią centrum koncepcji zrównoważonego rozwoju (ang. *sustainable development*).

Na międzynarodowy aspekt ochrony przyrody, w tym ochrony bioróżnorodności, zwraca uwagę B. Rakoczy, który wyróżnia tzw. uniwersalistyczną koncepcję

⁶ Komunikat Komisji z dnia 3 czerwca 2011 r. „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”, COM/2011/0244 końcowy.

⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 84.

⁸ M. M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 205.

⁹ Dz.U. 1932 Nr 67, poz. 625.

¹⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa, 2012, s. 49.

¹¹ J. Ciechanowicz-McLean, [w:] *Polskie prawo ochrony przyrody*, J. Ciechanowicz-McLean (red.), Warszawa, 2006, s. 24.

ochrony przyrody¹². Opiera się ona na zasadzie umiędzynarodowienia ochrony przyrody, czyli założeniu, że przyrodę powinno chronić się na szczeblu ponadnarodowym. Przejawem powyższej koncepcji są m.in. międzynarodowe sieci obszarów chronionych, jak np.: Sieć Rezerwatów Biosfery, Sieć Obiektów Światowego Dziedzictwa UNESCO, Sieć obszarów HNV czy Sieć Obszarów Natura 2000.

Za M. M. Kenig-Witkowską konwencje międzynarodowe związane z ochroną bioróżnorodności można podzielić na 3 kategorie: regulacje o charakterze ogólnym i zasięgu globalnym, regulacje o charakterze ogólnym i zasięgu regionalnym oraz regulacje dotyczące poszczególnych gatunków lub siedlisk¹³.

Podstawową umową międzynarodową dotyczącą poruszanej tematyki i zarazem najbardziej kompleksową, jest wspomniana już Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, ratyfikowana przez Polskę w 1996 r. Wedle art. 1 celem konwencji jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych, w tym przez odpowiedni dostęp do zasobów genetycznych i transfer właściwych technologii, a także odpowiednie finansowanie. W preambule podkreślono, że ochrona bioróżnorodności jest wspólną sprawą całej ludzkości. Co więcej, w treści tejże preambuły można odnaleźć odwołanie się do zasady ostrożności, choć nie została wyrażona ona *expressis verbis*¹⁴. W oparciu o całość uregulowań konwencyjnych można wyprowadzić nowe podejście do ochrony przyrody¹⁵. Po pierwsze, konwencja wyznacza różne poziomy organizacji ochrony przyrody: genetyczny, gatunkowy i ekosystemowy. Po drugie, nakłada obowiązek podejmowania działań na rzecz ochrony bioróżnorodności nie tylko na terenach chronionych, czyli w tzw. obszarach specjalnych, lecz także poza nimi. Działania szkodzące utrzymaniu różnorodności nie mogą wykraczać poza umiarkowane użytkowanie zasobów biologicznych zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Po trzecie, istotnym elementem jest ochrona ras i gatunków rodzimych, jako cennych dla rolnictwa i hodowli zwierząt. Wreszcie po czwarte, powinno dążyć się do sprawiedliwego podziału pożytków, które pochodzą z wykorzystania zasobów genetycznych.

Art. 5 tejże konwencji umożliwiła szeroką współpracę międzynarodową państw w zakresie działań na rzecz ochrony różnorodności, która dotyczy zarówno obszarów będących pod jurysdykcją krajową, jak i obszarów znajdujących się poza nią. Ponadto zgodnie z art. 6 konwencji wymaga się opracowania krajowych strategii lub programów ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności

¹² B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa, 2009, s. 6.

¹³ M. M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 206.

¹⁴ *Ibid.* s. 209.

¹⁵ A. Jaworowicz-Rudolf, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, s. 498.

bądź ich odpowiedniego dostosowania, a także włączenie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności do planów, programów i polityk sektorowych i międzysektorowych. Konieczne jest również włączenie działań ochronnych do różnych sektorów gospodarczych, wypracowanie szeregu bodźców ekonomicznych i społecznych wspierających aktywność na rzecz różnorodności biologicznej oraz prowadzenie działań na rzecz podnoszenia świadomości ekologicznej.

Zgodnie z treścią analizowanej umowy międzynarodowej, konieczne jest zachowanie całego bogactwa przyrodniczego¹⁶. Konwencja ta „zobowiązała państwa do podejmowania kompleksowych działań w celu zachowania wszystkich form życia na Ziemi w całej ich obecnej różnorodności oraz użytkowania żywych zasobów przyrody”¹⁷. Konwencja wskazuje w art. 8 i 9, że zachowanie różnorodności biologicznej wymaga wszechstronnych działań *in situ* i *ex situ*. Ochrona *in situ* wg art. 8 konwencji dotyczy działań, takich jak: ustanawianie obszarów chronionych, zarządzanie zasobami biologicznymi, wprowadzanie środków zmniejszających ryzyko rozprzestrzeniania się zmodyfikowanych organizmów (GMO), zapobieganie ekspansji obcych gatunków oraz wykorzystywanie wiedzy społeczności prowadzących tradycyjny tryb życia. Działania takie w myśl powyższego artykułu obejmują przede wszystkim ochronę, odtworzenie i zwiększenie obszaru środowisk, w których dany gatunek występuje, wprowadzanie (reintrodukcję) gatunku na tereny, na których już wyginął, ograniczenie eksploatacji gatunków, wydanie zakazów niszczenia, zabijania, poławiania itp. Jak stanowi art. 2 konwencji ochrona *ex situ* oznacza ochronę zasobów przyrodniczych poza naturalnym środowiskiem ich występowania. Stanowiąc ma uzupełnienie działań *in situ*. Zgodnie z art. 9 konwencji państwa – strony konwencji powinny wyznaczyć środki ułatwiające ochronę *ex situ*, zapewnić warunki do badań naukowych i kontroli gromadzenia zasobów biologicznych, ustanowić środki dla odzyskania zagrożonych gatunków. Działania w tym zakresie obejmują przetrzymywanie i rozmnażanie gatunków poza jego naturalnym środowiskiem, jak i hodowlę w ogrodach botanicznych, konserwowanie nasion, zarodków w niskich temperaturach, tak by można było ich użyć w przyszłości. Konwencja reguluje także zasady dostępu do zasobów genetycznych (art. 15) oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści poprzez m.in. dostęp do wyników badań naukowych (art. 17), transfer nowoczesnych technologii (art. 16) i współpracę naukowo-techniczną (art. 18). Na tej podstawie utworzono elektroniczny System Wymiany Informacji o Różnorodności Biologicznej (CHM) oraz mechanizm finansowy (*Global Environmental Fund*–GEF), umożliwiający reali-

¹⁶T. Suski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, Warszawa, 2013, s. 39.

¹⁷D. Jakubowska, *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ochrony biosfery*, [w:] M. Górski, J. S. Kierzkowska (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz, 2006, s. 490.

zając szeregu projektów istotnych dla ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej w krajach rozwijających się oraz w krajach będących w okresie transformacji ustrojowej.

System instytucjonalny Konwencji tworzą: Konferencja Stron, Sekretariat oraz organ pomocniczy do spraw doradztwa naukowego, technicznego i technologicznego. Sprawdzanie postępów w wykonywaniu postanowień konwencji należy do kompetencji Konferencji Stron. Pomoc organizacyjną Konferencji i realizację powierzonych przez nią zadań spełnia Sekretariat.

Konwencja o różnorodności biologicznej stwarza duże możliwości wzajemnej współpracy państw, wyznacza wytyczne ochrony zasobów genowych, daje podstawy do tworzenia nowych deklaracji i zobowiązań. Jednakże państwa – strony Konwencji w większym stopniu powinny kłaść nacisk na praktyczne aspekty ochrony różnorodności oraz rozwiązywanie aktualnych problemów.

Kolejną ważną umową na szczeblu międzynarodowym jest Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem z 3 marca 1973 r.¹⁸, w skrócie CITES. Sporządzona została w Waszyngtonie, stąd zwana jest także Konwencją Waszyngtońską. „Głównym powodem ustanowienia konwencji było rosnące zagrożenie dla występujących w warunkach naturalnych wielu gatunków fauny i flory”¹⁹. Obok Konwencji o różnorodności biologicznej należy ona do kategorii regulacji o charakterze ogólnym i zasięgu globalnym. Celem Konwencji jest ochrona dziko występujących populacji zwierząt i roślin gatunków zagrożonych wyginięciem poprzez kontrolę i ograniczanie międzynarodowego handlu tymi gatunkami, rozpoznawalnymi ich częściami i produktami pochodnymi. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Konwencję 12 grudnia 1989 roku. Obecnie stronami Konwencji CITES jest 180 państw.

Konwencja ta reguluje w art. III-V przemieszczenie przez granice państwowe ponad 34 tys. gatunków, z czego ponad 5100 to zwierzęta, zaś reszta – rośliny. Są one wymienione w trzech załącznikach do Konwencji CITES, różniących się rygorami ochronnymi. W pierwszym załączniku wymieniono gatunki zagrożone wyginięciem, które są lub mogą być zagrożone w wyniku obrotu nimi. Obrót taki powinien być poddany ścisłemu ograniczeniu. Załącznik II określa gatunki niezagrożone wyginięciem, lecz obrót nimi powinien podlegać reglamentacji, aby nie stały się one zagrożone. Ostatni z załączników wymienia taksony, które są zagrożone w skali danego państwa. Państwa – strony zobowiązane na mocy art. II do kontroli obrotu gatunkami objętymi Konwencją posługują się różnymi instrumentami reglamentującymi, takimi jak np. świadectwa pochodzenia zwierząt i zezwolenia na przekroczenie granicy (art. VI). W myśl art. VIII państwa dysponują określonymi

¹⁸ Dz.U. 1991 Nr 27, poz. 112.

¹⁹ M. Chackiewicz, *CITES a międzynarodowy obrót towarowy*, Warszawa, 2013, s. 31.

środkami w celu wyegzekwowania przestrzegania jej postanowień – są to m.in. sankcje karne za handel lub przetrzymywanie okazów oraz konfiskatę lub odesłanie okazów. Państwa – strony obowiązane są na mocy powyższego artykułu do składania corocznego sprawozdania z wykonywania postanowień Konwencji do organu wykonawczego jakim jest Sekretariat. Drugim z funkcjonujących w oparciu o konwencję organów jest Konferencja Stron. Jej gestii poddane zostało przeglądanie na sesjach procesu stosowania prawa.

Państwo przystępujące do Konwencji CITES ma prawo zgłosić zastrzeżenia w stosunku do dowolnych gatunków wymienionych w załącznikach. Możliwość taką reguluje art. XXIII konwencji. Wówczas w odniesieniu do poczynionych zastrzeżeń państwo traktowane jest tak, jakby nie było stroną konwencji. Takie rozwiązanie należy ocenić negatywnie, gdyż przyczynia się do wzrastającego wyłączenia kolejnych gatunków poddanych ochronie²⁰. W art. VII konwencji przewidziano zarazem odstępstwa od obowiązywania postanowień w pewnych przypadkach. Przepisy nie mają zastosowania do: tranzytu okazów, ich przeładunku w czasie kontroli celnej; okazów będących przedmiotami osobistymi lub domowymi; okazów nabytych przed obowiązywaniem konwencji w danym państwie; pożyczek, darów lub wymiany pozbawionych celu handlowego; a także za zgodą organu administracyjnego państwa – okazów należących do ogrodów zoologicznych, cyrków i wystaw. Okazy rozmnażane w niewoli bądź sztucznie w celach handlowych poddane zostały regulacjom szczególnym.

W kategorii regulacji o charakterze ogólnym i zasięgu regionalnym obejmującym obszar Europy należy wymienić Konwencję o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk sporządzoną w Bernie dnia 19 września 1979 r.²¹, czyli tzw. Konwencję berneńską. Rada Europy w latach 70. ubiegłego wieku rozpoczęła negocjacje, które zakończyły się podpisaniem tejże konwencji. Spowodowane to było tym, że liczebność wielu gatunków dzikiej fauny i flory uległa poważnemu zmniejszeniu, a niektórym z nich zagrażało i nadal zagraża wyginięcie.

Celem tejże umowy międzynarodowej, jak wskazuje jej art. 1, jest umożliwienie ścisłej współpracy w zakresie ochrony gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich siedlisk, w szczególności ochrony gatunków zagrożonych i ginących, w tym gatunków wędrownych. Strony Konwencji berneńskiej zgodnie z brzmieniem jej art. 2, 3 i 11 zobowiązują się do wprowadzenia środków ustawodawczych i administracyjnych oraz innych działań mających na celu ochronę siedlisk dzikiej fauny i flory, w szczególności siedlisk gatunków wymienionych w załączniku I i II tego aktu. Załączniki te zawierają wykaz gatunków roślin i zwierząt zagrożonych, wobec

²⁰ M. M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 208.

²¹ Dz.U. 1996 Nr 58, poz. 263.

których państwa powinny podjąć odpowiednie środki. Działania ochronne dla dzikich gatunków roślin i zwierząt nie mogą być prowadzone niezależnie od ich siedlisk, stąd tak ważna jest ochrona naturalnych miejsc występowania zagrożonych gatunków. Państwa – strony obowiązane są również do uwzględniania potrzeb ochrony gatunków w aktach planowania, rozwoju i ograniczania zanieczyszczeń. Równie ważne jest wspieranie edukacji i podnoszenie świadomości ekologicznej obywateli swojego kraju.

W stosunku do taksonów poddanych ochronie normy traktatowe (art. 6-8) wprowadzają zakazy, m.in.: umyślnego zrywania, ścinania, wrywania, chwytania, przetrzymywania i zabijania, umyślnego niszczenia miejsc rozrodu, handlu, stosowania urządzeń mogących powodować lokalny zanik populacji, stosowania niewybiórczych metod chwytania i zabijania zwierząt. W art. 9 Konwencji berneńskiej przewidziano zamkniętą listę wyjątków od zakazów, o których stosowaniu należy zaraportować stałemu komitetowi. Powodami wyłączeń może być m.in.: ochrona roślin i zwierząt, zapobieżenie poważnym szkodom w hodowli i uprawach, wymogi zdrowia i bezpieczeństwa, potrzeby prac badawczych, a także pod odpowiednimi ograniczeniami – wykorzystywanie niektórych dzikich zwierząt i roślin.

Do chwili obecnej Konwencję berneńską ratyfikowało 50 państw, w tym poszczególne kraje wchodzące w skład Rady Europy (m.in kraje członkowskie Unii Europejskiej, Rosja), cztery państwa afrykańskie, Białoruś i Unia Europejska. Polska uczyniła to w 1996 r.

W skali europejskiej uregulowaniem kwestii ochrony różnorodności jest m.in. Ramowa konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat sporządzona w Kijowie 22 maja 2003 r.²², ratyfikowana przez Polskę w 2006 r. Dotyczy ona ochrony ekosystemu Karpat, który obejmuje tereny kilku państw. Podobną rolę odgrywa Konwencja o ochronie Alp z 1991 r.²³. Jej podstawowym celem jest ochrona środowiska Alp, zgodnie z zasadą równego interesu wszystkich państw alpejskich, nie wyłączając przy tym zasady zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych.

Nie mniejsze znaczenie należy przypisać aktom międzynarodowym o charakterze regulacji dotyczących poszczególnych gatunków lub siedlisk. Spośród wielu międzynarodowych konwencji przyczyniających się do ochrony dziedzictwa genetycznego można wyróżnić tzw. Konwencję ramsarską, czyli Konwencję o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego sporządzoną w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r.²⁴ Polska jest stroną konwencji od 22 marca 1978 r. Jej celem, wynikającym z preambuły,

²² Dz.U. 2007 Nr 96, poz. 634.

²³ Dz.Urz. WE L 61 z dnia 12 marca 1996.

²⁴ Dz.U. 1978 Nr 7, poz. 24.

jest ochrona i utrzymanie obszarów wodno-błotnych ze związanymi z nimi gatunkami ptactwa. Obszary wodno-błotne nie są jednolite i w praktyce wyróżnia się ich różne typy (m.in.: wybrzeża, jeziora, bagna, torfowiska). Cechami charakterystycznymi takich obszarów powinny być: unikalność, szczególne walory siedliskowe, obecność rzadkich i chronionych gatunków, bytowanie dużej liczby ptactwa wodnego²⁵. Wyboru obszarów wodno-błotnych, które powinny znaleźć się w Spisie, należy dokonać na podstawie ich międzynarodowego znaczenia ekologicznego, botanicznego, zoologicznego, limnologicznego lub hydrologicznego. W pierwszym rzędzie muszą być do niego włączone obszary wodno-błotne, które mają międzynarodowe znaczenie jako środowisko życiowe ptactwa wodnego we wszystkich porach roku. Za podstawowy warunek uważa się obecność na danym terenie co najmniej 20 tys. ptaków związanych ze środowiskiem wodno-błotnym bądź przynajmniej 1% populacji światowej jednego z gatunków²⁶. Państwo – strona kierując się wspomnianymi kryteriami ustala obszary, które mają być zgłoszone do Spisu obszarów wodno-błotnych prowadzonego przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (ang. *International Union for Conservation of Nature – IUCN*). Zgodnie z art. 3 konwencji działania państw polegają głównie na zapewnieniu trwałej ochrony wszystkich obszarów zakwalifikowanych do ochrony i ich racjonalnym użytkowaniu. Objęcie ochroną obszarów zapewnia możliwość przetrwania wielu gatunków związanych z terenami podmokłymi, które w ostatnich dziesięcioleciach były obiektem silnej ekspansji człowieka. Dotychczas państwa – strony konwencji wyznaczyły 2185 terenów wodno-błotnych o międzynarodowym znaczeniu. W Polsce takimi obiektami są jeziora: Łuknajno, Świdwie, Karaś, Drużno, Siedmiu Wysp (Oświn), Słońsk, Stawy Milickie oraz parki narodowe: Biebrzański, Słowiński, Narwiański, Poleski i Wigierski, a także położone w Karkonoskim Parku Narodowym torfowiska.

Warto także wspomnieć o Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętej w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r.²⁷ przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury. Nadrzędnym celem konwencji jest prawna ochrona pomników kultury i przyrody o nadzwyczajnej i uniwersalnej wartości. Pomniki te figurują na Liście Światowego Dziedzictwa UNESCO. Wprawdzie przepisy konwencji nie odnoszą się wprost do ochrony bioróżnorodności, ale według niektórych autorów ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, obejmują również

²⁵ J. Adamczewska, *Konwencja Ramsarska*, Wigry, 2003, nr 1.

²⁶ B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, 2012, s. 46.

²⁷ Dz.U. 1976 Nr 32, poz. 190.

te zagadnienia²⁸. Obiekt przyrodniczy, aby mógł stać się przedmiotem ochrony, musi spełniać przynajmniej jeden z czterech określonych warunków. Jednym z kryterium jest to, że obiekt taki zawiera istotne, naturalne środowisko życia, ważne dla ochrony bioróżnorodności lub gatunków zagrożonych o nieprzeciętnych wartościach uniwersalnych. Sygnatariusze konwencji zobowiązani są do identyfikacji i oznaczenia granic miejsc lub obiektów do ochrony, konserwacji i rewitalizacji, a także umożliwienie zachowania ich dla przyszłych pokoleń.

W Polsce znajduje się jeden obiekt wpisany na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO i jest to Białowiecki Park Narodowy. Umieszczenie danego obiektu przyrodniczego na powyższej liście jest dużym wyróżnieniem i zapewnia ochronę o statusie międzynarodowym. Lista UNESCO w dobitny sposób wskazuje na potrzebę zachowania szczególnie wartościowych okazów na Ziemi, które mają znaczenie dla całej ludzkości, w tym dla przyszłych generacji.

Podane wyżej akty nie wyczerpują w całości poruszanej problematyki ochrony bioróżnorodności w prawie międzynarodowym. W literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się także następujące konwencje²⁹: Międzynarodowa konwencja ochrony roślin sporządzona w Rzymie 6 grudnia 1951 r.³⁰, Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r.³¹, do której zawarto dodatkowe porozumienia, jak np. Porozumienie o ochronie populacji europejskich nietoperzy sporządzone w Londynie dnia 4 grudnia 1991 r.³² i Porozumienie o ochronie małych walenii Bałtyku, Północno-Wschodniego Atlantyku, Morza Irlandzkiego i Północnego sporządzone w Nowym Jorku dnia 17 marca 1992 r.³³ Ponadto: Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r.³⁴, czy Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r.³⁵

Wśród międzynarodowych unormowań z zakresu prawa środowiska, odrębnej analizie należy poddać *acquis communautaire*. Jego znaczenie dla Polski jest ogromne, na co wskazuje choćby postępująca europeizacja krajowego prawa ochro-

²⁸ M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 238.

²⁹ Por. A. Jaworowicz-Rudolf, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, s. 494-504; Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń, 2005, s. 181-246; T. Suski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony różnorodności*, s. 28-38.

³⁰ Dz.U. 2001 Nr 15, poz. 151.

³¹ Dz.U. 2003 Nr 2, poz. 17.

³² Dz.U. 1999 Nr 96, poz. 1112.

³³ Dz.U. 1999 Nr 96, poz. 1108.

³⁴ Dz.U. 2000 Nr 28, poz. 346.

³⁵ Dz.U. 2006 Nr 14 poz. 98.

ny środowiska³⁶. Normy środowiskowe w systemie prawa UE mają szczególną pozycję. Prawo ochrony środowiska UE „jest tą częścią systemu prawa, która reguluje obrót prawny Unii związany z materią środowiska”³⁷. Prawo ochrony przyrody, w tym różnorodności biologicznej, można już dostrzec w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską z 1957 r. Wśród zadań Wspólnoty znalazły się odniesienia do wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Zaangażowanie Unii Europejskiej w ochronę przyrody przejawia się w dwóch formach³⁸. Pierwszą jest uchwalanie własnych aktów pochodnego prawa, a drugą uczestnictwo w charakterze strony w umowach międzynarodowych.

UE jest stroną wielu konwencji międzynarodowych, które dotyczą analizowanej problematyki. Przykładowo wskazać można na Konwencję o różnorodności biologicznej. Z europejskich źródeł prawa dotyczących ochrony bioróżnorodności trzeba wymienić należące do prawa pochodnego UE: Dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory³⁹ – tzw. dyrektywa siedliskowa oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁴⁰ – tzw. dyrektywa ptasia, których konsekwencją było utworzenie sieci obszarów Natura 2000. Wskazane akty normatywne służą zachowaniu określonych w nich gatunków roślin lub zwierząt.

Ponadto liczną grupę stanowią przepisy mające na celu odpowiednie wykorzystywanie zasobów przyrody, do których zaliczyć można za J. Ciechanowicz-McLean⁴¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi⁴² z przepisami wykonawczymi do niego oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 708/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo⁴³.

Państwa członkowskie obowiązane są implementować prawo unijne do swoich systemów krajowych⁴⁴. Obowiązek ten składa się z trzech elementów: trans-

³⁶ P. Otawski, [w:] M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin, 2011, s. 9-10.

³⁷ M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa, 2005, s. 9.

³⁸ J. Ciechanowicz-McLean, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Polskie prawo*, s. 30.

³⁹ Dz.Urz. WE L 206 z dnia 22 lipca 1992 ze zm.

⁴⁰ Dz.Urz. UE L 20 z dnia 26 stycznia 2010.

⁴¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo*, op. cit., s. 87-88.

⁴² Dz.Urz. WE L 61 z dnia 3 marca 1997.

⁴³ Dz.Urz. UE L 168 z dnia 28 czerwca 2007.

⁴⁴ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa, 2007, s. 278.

pozycji, stosowania oraz przestrzegania norm unijnych. Podlegają one kontroli unijnej i wiążą się z odpowiedzialnością państw, a także możliwością zastosowania wobec nich sankcji.

W prawie unijnym funkcjonują także liczne strategie i porozumienia, jak np. Paneuropejska Strategia Ochrony Różnorodności Biologicznej i Krajobrazowej, szósty wspólnotowy program w zakresie środowiska naturalnego, unijny plan działania na rzecz różnorodności biologicznej z 2006 r. oraz unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.⁴⁵

Podsumowując, warto nadmienić, że we współpracy międzynarodowej silnie zaznacza się ochrona środowiska. Jednym z głównych jej aspektów jest właśnie konieczność powstrzymania ubożenia różnorodności gatunkowej. Świadczą o tym choćby liczne porozumienia na szczeblu międzynarodowym oraz kooperacja między państwami. Przedstawione wyżej konwencje są tylko jednymi z wielu, którym przyświeca ten sam cel, czyli ochrona bioróżnorodności.

Warto podkreślić fakt, że na długo przed wykształceniem się międzynarodowego prawa ochrony środowiska, różnorodność starano się zachować w poszczególnych państwach jako naturalny i oczywisty obowiązek ówczesnych pokoleń. Początkowo wynikało to z motywów religijnych i gospodarczych, z czasem przetrwały się one w powody estetyczne i naukowe. Dziś przesłanki te uzupełnione są podejściem użytecznym – różnorodność chroni się, by móc z niej obecnie i w przyszłości korzystać w sposób zrównoważony⁴⁶.

Przełomowe znaczenie przypisuje się Konwencji o różnorodności biologicznej, która stanowi przejście od ochrony fragmentów przyrody do ochrony całości⁴⁷. Jest ona jednym z najpowszechniejszych porozumień międzynarodowych⁴⁸. Umowy międzynarodowe, będące przedmiotem analizy niniejszego artykułu, różnią się zwłaszcza zasięgiem swojego oddziaływania. O ile wspomniana wyżej konwencja ma wymiar ogólnoświatowy, tak inne dotyczą regionów – np. Konwencja berneńska, której sygnatariuszami są głównie państwa europejskie – a także mają wymiar lokalny, np. Konwencja o ochronie Alp. Specyficznymi źródłami prawa środowiska są regulacje unijne. Charakter przedmiotowy traktatów również nie jest jednako- wy. Część aktów odnosi się do wszystkich gatunków i siedlisk, natomiast w gestii innych są tylko wybrane, poszczególne gatunki bądź siedliska. Mechanizmy traktatowe opierają się na polityce tzw. małych kroków, stwarzającej możliwość przystępowania do nich kolejnym państwom i dającym podstawy do rozwoju norm

⁴⁵ Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, s. 501-503.

⁴⁶ F. Pankau, [w:] *Ochrona środowiska*, Z. Brodecki (red.), Warszawa, 2005, s. 327-328.

⁴⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo*, op. cit., s. 90.

⁴⁸ T. Suski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony różnorodności*, s. 39.

w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej⁴⁹. Jako cechę charakterystyczną omawianych umów międzynarodowych doktryna wskazuje ich instytucjonalizację, czyli tworzenie systemów odpowiednich instytucji do zarządzania. Z reguły są to: konferencja stron, sekretariat oraz organy pomocnicze. Nadmierna instytucjonalizacja traktatów prowadzi do ich fragmentacji, co może z jednej strony przyczynić się do współpracy i współdziałania między systemami różnych traktatów. Z drugiej zaś stanowić może źródło konfliktów na gruncie realizacji określonych celów.

Znaczenie konwencji międzynarodowych wzrasta ze względu na regionalny i światowy zasięg problemów ekologicznych (zmiany klimatyczne, deforestacja, ubożenie bioróżnorodności) i wzrastające uprzemysłowienie. Niestety, wraz z postępującą świadomością społeczności międzynarodowej na temat potrzeb ochrony środowiska nie idzie w parze wola polityczna państw, by dokonywać zobowiązań prawnie je wiążących⁵⁰. Przyczyny najczęściej są gospodarcze, finansowe i społeczne. Dlatego też w obrocie funkcjonują przede wszystkim pewne koncepcje, wytyczne czy programy, które można określić mianem *soft law*. Zaliczyć do nich należy m.in. Światową Strategię Ochrony Przyrody oraz Światową Kartę Przyrody. W dokumentach tych zwraca się uwagę na użytkowanie zasobów biologicznych z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń, równoważenie działalności gospodarczej z zachowaniem przyrody oraz poszanowanie życia w każdej formie.

Należy jednak odnosić się do niektórych z konwencji z pewnym dystansem, gdyż często za ambitnymi deklaracjami państw nie stoją żadne działania. Wielokrotnie celem takich umów jest jedynie wywołanie wrażenia dużego zaangażowania się w troskę o czyste i naturalne środowisko. Społeczność międzynarodowa powinna zrozumieć, że różnorodność biologiczna jest dobrem należącym do całej ludzkości, która czerpie z tego powodu liczne korzyści. W związku z tym powinna aktywnie uczestniczyć w jej ochronie.

⁴⁹ M. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo*, op. cit., s. 106.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 29.

MAGDALENA MICHALAK
Uniwersytet Szczeciński

Ocena proporcjonalności ograniczeń swobodnego przepływu towarów w świetle zasad prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej

Ocena proporcjonalności środków ograniczających swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej w świetle zasad ochrony środowiska jest potencjalnie jedną z odpowiedzi na wątpliwości dotyczące możliwości jednoczesnej realizacji celów ekologicznych i ekonomicznych. We współczesnym społeczeństwie, dominuje stanowisko o nieuniknionym antagonizmie tych dwóch interesów, o niemożności ich trwałego pogodzenia. Problem taki wydaje się szczególnie istotny w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej. Za jedną z podstaw tego systemu uważa się swobodny przepływ towarów, któremu przypisuje się niezwykle istotną rolę w tworzeniu i zapewnieniu sprawnego działania UE. Z drugiej strony w obecnych czasach rośnie świadomość wagi problemów zagospodarczych, w tym właśnie konieczności zachowania odpowiedniego stanu środowiska naturalnego. To ostatnie zagadnienie nabiera coraz większego znaczenia w Unii, która od pewnego czasu stara się w coraz szerszym zakresie realizować cele inne niż tylko ekonomiczne, w tym właśnie zapewniać wysoki poziom ochrony środowiska. Uznać można, że realizacja celu, jaki stawia przed sobą UE – zapewnienia zrównoważonego rozwoju w ramach integracji rynków – wymaga odnalezienia równowagi między różnymi interesami publicznymi tj. m.in. właśnie pomiędzy zasadą swobodnego przepływu towarów a wymogami ochrony środowiska. Jednym ze sposobów mogących zapewnić pogodzenie celów ekologicznych i założeń gospodarczych jest wprowadzanie tylko takich rozwiązań mogących ograniczać swobody gospodarcze, które będą

konieczne, niezbędne i proporcjonalne do zakładanego celu. Sama analiza przepisów pierwotnego prawa unijnego nie wskazuje na wyraźną hierarchię pomiędzy wprowadzonymi przezeń celami. Istotne znaczenie ma w pogodzeniu wskazanych interesów orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jedno z zagadnień, jakie poddawane były jego rozważaniom, sprowadzało się do ustalenia, jak dalece jest dopuszczalna interwencja we wspólny rynek podejmowana ze strony państwa członkowskiego dla ochrony środowiska i w oparciu o jakie kryteria należy wyznaczyć jej granice.

1. Regulacje mające zapewnić swobodny przepływ towarów w ramach UE

Swobodny przepływ towarów jest jednym z fundamentów Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Poszanowanie zasady swobodnego przepływu towarów gwarantuje system surowych zakazów. Najważniejsze z nich zostały wprowadzone w artykułach art. 28 i 30 TFUE, które przewidują, że cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym między państwami członkowskimi są zakazane, co dotyczy także ceł o charakterze fiskalnym, w art. 34 TFUE ustanawiającym zakaz ograniczeń ilościowych w imporcie towarów oraz wszelkich środków o skutku równoważnym między państwami członkowskimi oraz w art. 35 TFUE wprowadzającym analogiczny do artykułu 34 zakaz w odniesieniu do eksportu. Ponadto w samym Traktacie istnieją także inne przepisy, które choć nie zostały zawarte w rozdziale odnoszącym się do swobodnego przepływu towarów, również przewidują pewne wymogi, które muszą być spełnione, aby omawiana zasada mogła być uznana za poszanowaną – regulacje prawne oceniane są również co do ich zgodności z artykułem 110 TFUE wprowadzającym zakaz dyskryminującego lub ochronnego stosowania podatków krajowych.

Z punktu widzenia realizacji założeń ochrony środowiska i ich stosunku do swobodnego przepływu towarów za najniebezpieczniejsze i najbardziej powszechne uznaje się środki wprowadzane przez dane państwo dotyczące określonych produktów potencjalnie stwarzających zagrożenie ekologiczne, środki te ograniczają dostęp do rynku tego państwa towarów wyprodukowanych w innych państwach członkowskich. Zakazane przeszkody w handlu przybierają jednak zróżnicowane formy np. uzależnienia obrotu określonymi produktami na terytorium importującego państwa członkowskiego od szczególnego ich opakowania, wymogów technicznych dotyczących składu produktu czy też przynależności przedsiębiorcy

do określonego organizmu zajmującego się zarządzaniem kwestami związanymi z ochroną środowiska, zwykle zatwierdzonego przez władze krajowe. Najpoważniejszym i najbardziej restrykcyjnym środkiem, jakie państwo członkowskie może przyjąć jest zakaz importu lub eksportu towarów.

Wprowadzanie środków, które mogą w sposób pośredni lub bezpośredni, rzeczywiście lub nawet tylko potencjalnie ograniczać obrót między krajami członkowskimi, choć co do zasady zakazane, nie jest jednak absolutnie wykluczone. Ów brak bezwzględności zakazu dotyczy tak całkowitego wyłączenia możliwości eksportu czy importu określonych towarów, jak i, tym bardziej, środków o charakterze mniej restrykcyjnym tj. jedynie ograniczających w pewnym stopniu i zakresie wskazane operacje. Państwa dysponują dwoma sposobami pozwalającymi włączyć realizację wymogów ochrony środowiska do funkcjonowania wspólnego rynku ograniczając w pewnym stopniu na ich rzecz konieczność wypełniania wymogów wynikających z zasady swobodnego przepływu towarów. Pierwszym z nich jest oparcie się na samym tekście traktatu – w artykule 36 przewiduje on możliwość wprowadzenia odstępstw od artykułów 34 i 35. Przepis ten stanowi, iż możliwym jest stosowanie zakazów lub ograniczeń przywózowych, wywózowych lub tranzytowych, o ile są one uzasadnione m.in. względami ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin. Druga droga umożliwiająca wprowadzanie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów w celach ochrony środowiska, to oparcie ich na koncepcji wymogów imperatywnych wypracowanej stopniowo w orzecznictwie TS¹, do których z czasem włączona została właśnie ochrona środowiska.² Należy tu zauważyć, że możliwość zastosowania tego drugiego rozwiązania, inaczej niż w przypadku powołania art. 36 TFUE, uzależniona jest od warunku, aby stosowane środki odnosiły się w jednakowy sposób do podmiotów i produktów krajowych, jak i zagranicznych, tzn., aby nie wprowadzały różnicowania ze względu na pochodzenie.

Stosowanie wskazanych wyżej środków podporządkowane jest jednak określonym wymogom – jednym z nich jest konieczność zachowania zgodności z zasadą proporcjonalności, co podlega obecnie dość rygorystycznej kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą, aby środek mógł zostać uznany za proporcjonalny musi być on odpowiedni i konieczny dla osiągnięcia danego celu a także do niego współmierny, tj. proporcjonalny *sensu stricto*.

¹ Wprowadzenie do wspólnotowego systemu prawnego koncepcji wymogów imperatywnych miało miejsce w orzeczeniu w sprawie Cassis de Dijon – wyrok TS z dnia 20 lutego 1979 r., 120/78, Zb. Orz. 1979 s. 649.

² Miało to miejsce w 1988 roku w sprawie Komisja przeciwko Danii znanej jako sprawa duńskich butelek – wyrok TS z dnia 20 września 1988, 302/86, Zb. Orz. 1988, s. 4607.

2. Proporcjonalność ograniczeń swobodnego przepływu towarów

Wymogi proporcjonalności odnoszą się zarówno do środków wprowadzanych przez państwa członkowskie, jak i przez instytucje unijne. Dotyczy to także jej kontroli, która to może być przeprowadzana niezależnie od tego, kto wprowadził kwestionowane regulacje, przy czym praktyka pokazuje, iż w tym pierwszym przypadku tj. w stosunku do przepisów krajowych, jest ona zdecydowanie bardziej surowa. TS dość rygorystycznie podchodzi do oceny spełnienia wymogów proporcjonalności znacznie zawężając w ten sposób możliwość wprowadzania przez państwa członkowskie ograniczeń swobodnego przepływu towarów. Należy jednak zauważyć, że kontrola ta jest zróżnicowana w zależności od faktycznej sytuacji poddanej ocenie, co może łączyć się również ze specyfiką dziedziny, w jaką wpisują się dane środki. Niewątpliwie specyfika taka jest uwzględniana przez Trybunał w przypadku, gdy kwestionowane regulacje wprowadzone zostały w celu ochrony środowiska. Kontrola wypełnienia wymagań składających się na zasadę proporcjonalności należy do sędziów, którzy ze względu na charakter realizowanego w ten sposób interesu mogą brać pod uwagę m.in. szczególne cechy wskazanej dziedziny, w tym techniczny i naukowy charakter danych, na których opierają się środki przyjmowane w celu ochrony środowiska oraz założenia podstawowych zasad unijnej polityki ochrony środowiska, co prowadzić ma do pogodzenia jej wymogów i swobodnego przepływu towarów. Do zasad tych należy zaliczyć, zgodnie z art. 191 TFUE, m.in. zasadę przezorności, prewencji czy „zanieczyszczający płaci”.

a) Ocena odpowiedniego charakteru środków w świetle zasad prawa ochrony środowiska

Pierwszy ze wskazanych warunków, który musi zostać poddany analizie przed innymi kryteriami w celu ustalenia proporcjonalności środków, tj. ich odpowiedni charakter, odnosi się do istnienia związku przyczynowego pomiędzy regulacją a celem środowiskowym, który ma ona realizować i sprowadza się do tego, czy dany środek ma pozwolić na osiągnięcie powziętego zamierzenia. Niemożliwym jest uznanie jego uzasadnienia, jeśli kwestionowane normy mające doprowadzić do realizacji określonego celu ograniczające swobodny przepływ zostaną uznane za niewłaściwe ku temu. Podczas tego, jak można uznać, wstępnego badania podstawowe zasady ochrony środowiska przedstawiają istotne znaczenie, jako że to właśnie działanie podejmowane dla wypełnienia ich założeń może powodować przyjęcie poszczególnych regulacji. W takim świetle zdolność tych ostatnich do osiągnięcia określonych zamierzeń jest dość łatwa do weryfikacji. Obowiązek stosowania się do wskazanych zasad implikuje bowiem nierzadko przyjmowanie określonego typu środków tak, iż przy ich uwzględnieniu jest mało prawdopodobnym, aby kwestio-

nowana regulacja uznana była za nieodpowiednią, o czym świadczyć mogą liczne orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. I tak na przykład w sprawie duńskich butelek³ uznano, że wprowadzony przez władze krajowe system odzyskiwania i ponownego użycia butelek po piwie i napojach wymagający, aby dystrybutorzy napojów obowiązani byli do ustanowienia systemu kaucji i zwrotu butelek stanowił środek odpowiedni dla osiągnięcia wskazanego celu, tj. zapewnienia powtórnego wykorzystanie opakowań. Był on bowiem uzasadniony realizacją zarówno zasady prewencji, jak i usuwania szkody w pierwszym rzędzie u źródła, tą drogą wprowadzanych w życie we wskazanej sferze. Podobnie, podejście oparte na zasadzie prewencji doprowadziło do uznania odpowiedniości środków krajowych w sprawie Bluhme⁴. Postępowanie to dotyczyło regulacji odnoszących się do ochrony bioróżnorodności, które zakazywały importu jakiegokolwiek gatunku pszczół na duńską wyspę, na terenie której żyły pszczoły należące jednego gatunku – pszczół brązowych Laesø. Dyspozycje te miały na celu uniknięcie skrzyżowania różnych gatunków, co mogłoby doprowadzić do zniknięcia pszczół brązowych. TS stwierdził, wówczas że zastosowane rozwiązanie – ustanowienie obszaru ochrony, na terenie którego obowiązywał zakaz posiadania pszczół innego gatunku niż Laesø – było zgodne z prawem. Trybunał oparł się tu na konieczności realizacji zasady prewencji wskazując, że zakaz przetrzymywania lub obrotu pewnymi gatunkami zwierząt jest odpowiedni do wskazanego celu proporcjonalny – zapobiegania szkodom w bioróżnorodności.

Należy tu podkreślić, że zdolność danego środka do osiągnięcia określonego celu środowiskowego powinna być oceniana w świetle wyników badań naukowych w danej materii. Sama Komisja Europejska w swoim Komunikacie w sprawie środowiska i wspólnego rynku wskazała, że państwa nie muszą wykazać dowodów naukowych na poparcie istnienia związku przyczynowego pomiędzy środkiem a celem ochrony środowiska⁵. Zauważyć można jednak, że w odniesieniu do poparcia środków ochrony środowiska odpowiednimi danymi, w pewnych okolicznościach władze dysponują większą swobodą, jeśli chodzi o możliwość ich wprowadzenia niż w wielu innych dziedzinach. Dotyczy to sytuacji, gdy istnieje zagrożenie zaistnienia poważnej szkody, lecz ryzyko to nie jest do końca naukowo potwierdzone, a więc sytuacji, w której w grę wchodzi zasada przezorności. Komisja, w cytowanym wyżej komunikacie, wskazała, że zasada przezorności może w niektórych przypadkach uzasadniać przyjęte regulacje, nawet jeśli związek przyczynowy nie może być wyraźnie wykazany na podstawie dostępnych danych naukowych.

³ Wyrok TS z dnia 20 września 1988, wyżej cytowany.

⁴ Wyrok TS z dnia 3 grudnia 1998, C-67/97, Zb. Orz. 1998, s. 8033.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Wspólny rynek i środowisko, 08.06.1999, COM (99) 263 wersja ostateczna, s. 9; źródło: www.aei.pitt.edu/5965/1/003143_1.pdf

Wobec nowych, nieobliczalnych, a potencjalnie niezwykle poważnych niebezpieczeństw grożących zarówno zdrowiu ludzkiemu, jak i środowisku naturalnemu, związanych m.in. z intensywnym postępowaniem technicznym, społeczeństwo znalazło się w sytuacji, w której niezbędne okazało się wypracowanie trzeciego modelu, modelu „przewidującego”, mającego stanowić ochronę środowiska przed niepewnymi konsekwencjami ludzkiej działalności.⁶ Opiera się on właśnie na przezorności, czyli na obowiązku podejmowania działań zapobiegawczych w przypadku wystąpienia zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami, pomimo braku całkowitej naukowej pewności.⁷ Stan ten powoduje, iż wybór zarówno formy, jak i treści regulacji może być niezwykle trudny, zwłaszcza że sama zasada przezorności nie wskazuje na jedno rozwiązanie uniwersalne, które rodziłoby pozytywne skutki we wszystkich przypadkach owej niepewności naukowej. W rezultacie zasada ta może pociągać za sobą pewną swobodę w ocenie istnienia zagrożenia i odpowiedniego charakteru środków, nawet jeśli rozwiązanie takie może w pewien sposób kolidować ze swobodnym przepływem towarów. Przejaw takiego działania odnajdujemy między innymi w postępowaniu w sprawie *Préfet de la Maine et Loire*⁸, które związane było z zakwestionowaniem przez stowarzyszenia ochrony środowiska zarządzeń prefekturalnych wyznaczających daty zamknięcia sezonów polowań na ptaki, gdzie główna wątpliwość dotyczyła wyboru metody mającej służyć efektywnej ochronie dzikich ptaków. TS w swoim rozumowaniu uwzględnił wskazówki adwokata generalnego, który podkreślił, że „nie jest zadaniem Trybunału dokonywanie wyboru *in concreto* określonej metody, a tym bardziej mieszanie się w naukowe kontrowersje o charakterze statystycznym”. W rezultacie sędziowie nie zdefiniowali metody, z jakiej ustawodawca krajowy powinien skorzystać, lecz wskazali, w sposób negatywny, jakich środków władze nie powinny stosować, tak, aby możliwym było osiągnięcie pożądanego, wysokiego poziomu ochrony środowiska. Trybunał uznał więc istnienie celu, którym jest osiągnięcie wysokiego poziomu kompletnej ochrony i wskazał, że musi być on osiągnięty poprzez użycie środków spreczowanych przez same państwa, przy założeniu, że nie musi istnieć pewność, co do konieczności przyjęcia właśnie takich środków. Ważne jest, aby wybrane zostały metody, które, przy uwzględnieniu dostępnych danych, pozwolą na jak najefektywniejszą realizację tego założenia.

⁶ M. Michalak, *Zasada przezorności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Przegład Prawa Ochrony Środowiska 2009, nr 2, s. 137.

⁷ Szerzej: M. Michalak, *Zasada przezorności w administracyjnoprawnych ograniczeniach swobodnego przepływu towarów w Unii Europejskiej* [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, J. Sługocki (red.), Presscom, Wrocław 2014, s. 113-126.

⁸ Wyrok TS z dnia 19 stycznia 1994 r., 435/92, Zb. Orz. 1994, s. 67.

Analizując orzecznictwo TS można zauważyć, że w przypadku przywołania zasad prawa ochrony środowiska, jako podstawy przyjmowania środków krajowych zmierzających do ochrony środowiska przez władze krajowe, sędziowie zwykle uznają takie środki za odpowiednie dla realizacji wskazanego celu. Wyłączonymi z tego stwierdzenia pozostają w sposób oczywisty przypadki, gdy zagrożenie dla środowiska nie istnieje. Możliwość powoływania się na zasady ochrony środowiska jest więc ograniczona. Jeśli dana regulacja nie pozwoli na zwalczenie zagrożenia, jakiemu ma przeciwdziałać, pozostanie ona nie do zaakceptowania, a tym bardziej nie będzie ona mogła być uznana za uzasadnioną w przypadku, gdy nie istnieje żadne zagrożenie, przeciwko któremu miałyby być skierowana.

b) Ocena niezbędnego charakteru środków w świetle zasad prawa ochrony środowiska

Jak widać powyżej, uwzględnienie zasad unijnego prawa ochrony środowiska może ułatwiać uznanie odpowiedniego charakteru regulacji realizujących cele środowiskowe i jednocześnie ograniczających swobodny przepływ towarów. Należy wskazać, że zasady te mogą również tłumaczyć, iż zastosowany środek, a nie żaden inny, jest niezbędny dla osiągnięcia tych założeń. Oznacza to, że także ocena niezbędności takich środków może zostać złagodzona poprzez dokonanie jej w świetle wskazanych zasad. Także w tym miejscu przytoczyć można zastosowanie zasady prewencji, która wpłynęła na weryfikację regulacji krajowych w sprawie C-389/96 Aher-Waggon. Przepisy te uzależniały zarejestrowanie samolotów na terytorium Niemiec od przestrzegania norm dotyczących hałasu bardziej restrykcyjnych, niż te, jakie przewidziane były dyrektywą regulującą wskazaną materię. TS uznał wówczas, że ograniczenie emisji hałasu przez samoloty jest najbardziej skutecznym i praktycznym sposobem zapobiegania i walki z hałasem, który one generują wskazując jednocześnie, że nie ma środków alternatywnych do wprowadzonych, przy pomocy których można by osiągnąć zakładany cel. Stwierdzenie braku alternatywnych regulacji, równie skutecznych z punktu widzenia zasady prewencji, jak te, które zostały wprowadzone, wyłączyło natomiast w tym przypadku konieczność porównania możliwych rozwiązań w kontekście nakładanych przez nie obciążeń i ich ograniczającego charakteru.

Należy jednak zauważyć, że nie zawsze działania oparte na zasadzie prewencji, przeczności czy innej przewidzianej przez prawo unijne, spowoduje uznanie danych regulacji za dopuszczalne. Z orzecznictwa ETS można wywieść, iż preferowane w tym zakresie jest po pierwsze wykorzystanie środków niewprowadzających różnicowania pomiędzy krajowymi i zagranicznymi towarami czy przedsiębiorcami, nawet jeśli będą one mogły być uzasadnione w oparciu o artykuł 36, a nie wymóg kategoryczny ochrony środowiska, a po drugie stosowanie, tam gdzie to

możliwe, środków jedynie ograniczających, a nie całkowicie eliminujących eksport lub import towarów. I tak w sprawie Crayfish sędziowie sprzeciwili się zakazowi importu raków do Niemiec, pomimo wprowadzenia od niego dopuszczalnych wyjątków. Niemiecki rząd podnosił, że restrykcje nałożone na import były potrzebne dla zapewnienia skutecznej ochrony krajowych gatunków raków przed chorobami i zagrożeniem zniekształcenia ich zasobów, jednakże nie zdołał on udowodnić, że kwestionowany środek spełniał warunek niezbędności. TS uznał, że choć instrumenty prawne wprowadzone w celu ochrony życia zwierząt mogły wchodzić w zakres uzasadnienia przewidzianego w artykule 36 traktatu, to przyjęte rozwiązanie – całkowity zakaz importu żywych zwierząt tego rodzaju – wykraczało poza to, co było niezbędne dla osiągnięcia wskazanego celu. Trybunał stwierdził, że inne środki mogły pozwolić na zapewnienie realizacji wskazanego celu będąc jednocześnie mniej restrykcyjnymi w odniesieniu do swobody przepływu towarów, a władze niemieckie nie zdołały wykazać, iż było inaczej. Jak zostało podkreślone przez H. Somsena, stanowisko Trybunału mogło być odmienne w ostatniej ze wskazanych spraw, gdyby władze niemieckie stosowały w tym względzie „generalne zezwolenie, przy jednoczesnym wprowadzeniu od niego wyjątków, a nie, jak miało to miejsce, system odwrotny.”⁹

Złagodzenie oceny koniecznego charakteru środków krajowych może łączyć się również z ich wprowadzeniem w oparciu o zasadę przeczności. Jak do tej pory, sędziowie unijni dość często odmawiają uznania, że środek przyjęty w oparciu o nią może być zastąpiony innym.

Należy jednak pamiętać, że ponieważ podstawowym założeniem testu proporcjonalności jest utrzymanie równowagi pomiędzy interesami takimi jak swobodny obrót towarami a ochrona środowiska, koniecznym pozostaje zachowanie umiarkowania w odniesieniu do każdego z nich. Odnosi się to również do zasady przeczności. Potwierdza to Komunikat Komisji z 2000 roku, w którym wskazuje ona, że:

(...) odwołanie się do zasady przeczności, ma miejsce tylko w sytuacji potencjalnego zagrożenia, mimo że zagrożenie to nie może w pełni być wykazane, jego rozmiar rozpoznany lub też jego skutki określone ze względu na brak wystarczających lub rozstrzygających dowodów naukowych¹⁰.

⁹ H. Somsen, *Court of Justice of the European Union, Commission v Federal Republic of Germany (Trade and environment)*, *European Environmental Law Review* 1995, Vol. 4, s. 217.

¹⁰ Komunikat Komisji dotyczący stosowania zasady ostrożności, 2.02.2000, COM (2000) 1 wersja ostateczna, s. 14; źródło: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:en:PDF

Powyższe wskazanie zostało doprecyzowane przez sędziów unijnych w sprawie C-41/02 Komisja przeciwko Holandii¹¹ dotyczącej praktyki władz holenderskich polegających na odmawianiu przyznawania odstępstw od zakazu sprzedaży w tym państwie środków i produktów spożywczych przeznaczonych do normalnego spożycia wzbogaconych w określone mikroelementy. Praktyka administracyjna co do zasady polegała na zezwoleniu na wprowadzanie środków spożywczych, do których dodano mikroelementy, o ile nie były one szkodliwe dla zdrowia publicznego, a wzbogacenie to odpowiadało potrzebie żywieniowej ludności Holandii. W odniesieniu jednak do towarów z innych państw członkowskich nawet legalnie wyprodukowanych lub sprzedawanych w tych państwach władze holenderskie systematycznie odmawiały przyznawania takich odstępstw. W pierwszej kolejności Trybunał wyjaśnił, że z art. 130r Traktatu WE (obecnie art. 191 TFUE) wynika, że ochrona zdrowia ludzkiego należy do celów polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska, a ta ostatnia stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony opierając się między innymi na zasadzie ostrożności oraz że wymogi tej polityki muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji innych polityk UE. Dokonał on analizy proporcjonalności kwestionowanych środków właśnie przy uwzględnieniu wskazanej zasady podkreślając, że właściwe jej zastosowanie zakłada, po pierwsze rozpoznanie potencjalnie negatywnych skutków zakazanych działań, a po drugie globalną ocenę zagrożenia opartą na najbardziej wiarygodnych dostępnych danych naukowych i najświeższych wynikach badań. Zdecydował on, że:

(...) w imię zasady ostrożności Państwo Członkowskie może podejmować środki ochronne, przy czym nie jest konieczne, aby rzeczywisty i poważny charakter zagrożeń był w pełni udowodniony. Jednakże ocena zagrożenia nie może być oparta na czysto hipotetycznych rozważaniach.

Oznacza to, że każdorazowo konieczna jest nie tylko identyfikacja potencjalnie negatywnych skutków wynikających z danego zjawiska, produktu lub procesu, ale również następujące po niej naukowe oszacowanie zagrożenia, realizowane w celu oceny zarówno prawdopodobieństwa wystąpienia ujemnych konsekwencji, jak i ich wagi. Istotnym jest w tym zakresie przede wszystkim pojęcie akceptowalnego, z punktu widzenia społeczeństwa, poziomu tego zagrożenia. To właśnie od oceny tego kryterium w znacznym stopniu zależeć powinien wybór władz dotyczący przyjęcia określonych środków.

¹¹ Wyrok TS z dnia 2 grudnia 2004 r., C-41/02, Zb. Orz. 2004, s. 11375.

**c) Ocena proporcjonalności *sensu stricto* środków
w świetle zasad prawa ochrony środowiska**

Złagodzenie oceny proporcjonalności środków związane z oparciem ich na zasadach ochrony środowiska, szczególnie widoczne przy badaniu ich odpowiedniości, choć już nieco ograniczone wciąż pozostaje aktualne w odniesieniu do analizy konieczności, czyli testu najmniej restrykcyjnego środka. Podobnie uwzględnienie tychże zasad wpływać będzie na weryfikację proporcjonalności *sensu stricto* kwestionowanych przepisów ograniczających swobodny przepływ towarów. Należy tu bowiem wyraźnie zaznaczyć, że co do zasady, nawet jeśli dane regulacje zostaną uznane za konieczne dla ochrony środowiska, to ich zgodność z wymogami swobodnego przepływu towarów, nie jest definitywnie rozstrzygnięta, a dla jej ustalenia niezbędnym jest również wykazanie ich współmierności do zakładanego celu, czyli właśnie proporcjonalności *sensu stricto*. Trybunał w ramach tego ostatniego etapu kontroli dokonać musi wyważenia sprzecznych interesów, weryfikując czy nie doszło do nadmiernego obciążenia jednostek w stosunku do zamierzeń, jakie mają być osiągnięte przez badane regulacje, w tym czy wprowadzone środki nie powodują niewspółmiernych do celu ograniczeń swobodnego przepływu towarów. Także wówczas stosowanie podstawowych zasad ochrony środowiska może wpływać na ocenę spełnienia wymogu proporcjonalności. Wydaje się, że w szczególności realizacja zasady przezroczności pociąga za sobą złagodzenie kontroli proporcjonalności *sensu stricto* kwestionowanych regulacji. W tym przypadku szczególne znaczenie będzie mieć z jednej strony powaga zagrożenia, którego odsunięciu mają służyć wprowadzane środki, ale również ich odwracalność. Wydaje się bowiem, że prawdopodobieństwo uznania rozwiązań przyjętych w oparciu o zasadę przezroczności za proporcjonalne *sensu stricto* w praktyce rośnie wówczas, gdy rozwiązania te są możliwe to zrewidowania i zmiany zgodnie ze zmianą stanu wiedzy, co oznacza, że zakładana jest ewentualna modyfikacja lub nawet wycofanie danego środka w przypadku naukowego ustalenia, iż przewidywane zagrożenie dla środowiska nie spełni się lub w ogóle nie powstało. Tak też stwierdził TS w orzeczeniu w sprawie National Farmers' Union z 1998 roku¹². Spór toczył się przed Trybunałem w związku z pytaniem prejudycjalnym odnoszącym się do ważności decyzji Komisji dotyczącej podjęcia wyjątkowych środków dla ochrony przed encefalopatią gąbczastą¹³, która wprowadzała zakaz eksportu brytyjskiej wołowiny do państw członkowskich, jak i krajów trzecich. Decyzja ta została zakwestionowana przez związek National Farmers' Union, który wskazał, że naruszała ona zasadę proporcjonalności. TS

¹² Wyrok TS z dnia 5 maja 1998, C-157/96, Zb. Orz. 1998 s. 2211.

¹³ Decyzja Komisji 96/239/WE z dnia 27 marca 1996 r. w sprawie środków nadzwyczajnych w celu ochrony przed gąbczastą encefalopatią bydła, Dz.U. nr L 78 z 28.3.1996, s. 47.

podkreślił wówczas, że do analizy naukowej, dotyczącej samej ochrony zdrowia (co można zgodnie z orzeczeniem w cytowanej już sprawie Komisja przeciwko Holandii rozszerzyć również na analizy dotyczące ochrony środowiska) i korzyści przedstawianych przez kwestionowane środki należy włączyć także interesy ekonomiczne i społeczne. Trybunał musiał w rezultacie ocenić czy przedsięwzięte środki nie stanowiły nadmiernej ingerencji w wolność gospodarczą brytyjskich operatorów. Okoliczności niepewności naukowej doprowadziły sędziów do stwierdzenia, że decyzja Komisji nie może być uznana za przewidującą środek nieproporcjonalny w stosunku do celu, jaki zamierzano za jego pomocą osiągnąć. Trybunał utrzymując zakaz eksportu w mocy podkreślił również, że została on wydana jako „środek nadzwyczajny”, wydany zakaz miał charakter przejściowy, a sama Komisja uznała konieczność dokładnego przeanalizowania ewentualnych nowych danych naukowych i przyjętych środków, a co za tym idzie możliwość zrewidowania decyzji po przeprowadzeniu dalszych analiz stosownie do ich wyników. Orzeczenie to zostało wydane w odniesieniu do zakazu eksportu wydanego w drodze decyzji KE, wydaje się jednak, iż podobne rozumowanie może znaleźć zastosowanie również w odniesieniu do środków podejmowanych przez władze krajowe.

3. Podsumowanie

Można stwierdzić, iż z powyższych rozważań wynika, że pogodzenie celów ochrony środowiska i swobodnego przepływu towarów dokonuje się obecnie w dużej mierze dzięki działalności Trybunału Sprawiedliwości. Wydaje się, iż TS jest raczej przychylny realizacji założeń ochrony środowiska, nawet z pewnym uszczerbkiem dla swobodnego przepływu towarów, choć sama realizacja zasad prawa ochrony środowiska nie jest wystarczająca dla uzasadnienia wprowadzania ograniczeń w odniesieniu do tej wolności. Nakładanie restrykcji na eksport lub import określonych dóbr jest możliwe przy zachowaniu proporcjonalności tych środków, przy czym jej ocena, w przypadku, gdy kwestionowane regulacje zostały przyjęte w celu realizacji założeń ochrony środowiska, powinna odbywać się przy uwzględnieniu podstawowych zasad prawa ochrony środowiska. Takie jej umiejscowienie może prowadzić do złagodzenia rygoru zakazów unijnych związanych z restrykcyjną ochroną wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi. Nawet w takich okolicznościach nie można jednak zapominać, że swobodny przepływ towarów ma wciąż charakter zasadniczy i fundamentalny dla sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku i pozostaje jedną z podstaw istnienia Unii Europejskiej. Można zauważyć, że jednym z głównych czynników decydujących o intensywności i restrykcyjności kontroli proporcjonalności, w tym proporcjonalności *sensu stricto*, jest stopień

naruszenia swobody – czy jest ona całkowicie wyłączona, czy tylko ograniczona w pewnym stopniu przez instrumenty krajowe. Szczególnie ważnym będzie więc, aby władze przyjmując środki zmierzające do ochrony środowiska w jak najwyższym stopniu minimalizowały ich wpływ na obrót, opierając się na założeniu, że pewne ograniczenia przepływu towarów są zawsze bardziej pożądane (jeśli uznajemy, że w ogóle są one niezbędne) niż całkowite zakazy importu bądź też eksportu danych towarów. Wydaje się, że tylko przy uwzględnieniu realizacji takiego założenia sędziowie będą w stanie uznać, że dane ograniczenia są proporcjonalne. Należy podkreślić, że zasady ochrony środowiska nie stają się nowymi, autonomicznymi podstawami derogacji od generalnego zakazu ograniczeń w przepływie towarów pomiędzy państwami członkowskimi. Ich wykorzystanie ma charakter niejako dodatkowy, pozwalając na pewne złagodzenie warunków, których spełnienie jest konieczne dla zastosowania artykułu 36 TFUE czy też wymogów kategorycznych ochrony środowiska i oceny proporcjonalności wprowadzanych środków. Ich głównym zadaniem w tym kontekście jest dostarczenie pewnych wskazówek, w procesie kształtowania równowagi, jaka powinna istnieć pomiędzy ochroną środowiska, a swobodnym przepływem towarów.

JUSTYNA NAWROT
Uniwersytet Gdański

Konwencja o bezpiecznym i przyjaznym dla środowiska recyklingu statków – uwagi na tle działalności armatorskiej

Kiedy żegluga bazowała na drewnie i sile wiatru, problemy związane z zagrożeniami jakie niesie ze sobą złomowanie statków, nie stanowiły przedmiotu regulacji prawnych. Nie było bowiem takiej potrzeby, wspomniany model żeglugi będąc w pełni biodegradowalny i nie powodował zanieczyszczeń środowiska naturalnego. Dzisiejsza żegluga bazuje na oleju i stali, co czyni ją efektywnym, najtańszym i – co warto zaznaczyć – najbardziej ekologicznym spośród znanych środków transportu, szkodliwym jednak dla środowiska naturalnego. Próby zmniejszenia niekorzystnych skutków współczesnej żeglugi podejmowane są na arenie międzynarodowej, na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej, Unii Europejskiej i Międzynarodowego Komitetu Morskiego¹. Do większości konwencji międzynarodowych

¹ W skali globalnej głównymi aktami prawnymi regulującymi kwestie zanieczyszczeń ze statków są: Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia przez statki (MARPOL), Międzynarodowa Konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS) oraz Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji (konwencja londyńska). Także prawodawstwo Unii Europejskiej zawiera liczne regulacje w tym zakresie, na które zasadniczo składają się trzy pakiety regulacyjne: Erika I, Erika II i Erika III. Ponadto Międzynarodowa Organizacja Morska wykazuje w ostatnich latach dużą aktywność legislacyjną w tym zakresie. Jej efektem jest przyjęcie licznych konwencji, z których należy wymienić najważniejsze: *Międzynarodowa Konwencja o kontroli i postępowaniu ze statkowymi wodami balastowymi i osadami w portach morskich* czy *Konwencja w sprawie kontroli systemów przeciwpoporostowych na statkach*. Unia Europejska konsekwentnie wprowadza większość konwencji morskich do prawodawstwa unijnego.

z regulujących kwestie ochrony środowiska morskiego przystępuje Unia Europejska (o ile postanowienia konwencji na to pozwalają) i jej państwa członkowskie lub postanowienia wspomnianych konwencji są wdrażane do porządku prawnego UE wewnętrznymi aktami prawnymi. Konwencja o recyklingu statków jest kolejną kontrowersyjną – szczególnie z punktu widzenia armatorów – konwencją morską. Kiedy otwarto ją do podpisu w 2009 r., liczne były głosy, że konwencja ta nie ma szans na wejście w życie. Do dnia dzisiejszego konwencja została ratyfikowana przez 3 państwa – Norwegię, Kongo oraz Francję. O jej losach mogą jednak przesądzić głosy państw członkowskich Unii Europejskiej. Unia bowiem przyjęła w 2013 r. rozporządzenie². Postanowienia konwencji z Hong Kongu nie przewidywają możliwości przystąpienia do niej Unii Europejskiej, dlatego Unia upoważniła państwa członkowskie do jej ratyfikacji³.

Głównym celem konwencji jest wprowadzenie prawnie wiążącego instrumentu zapewniającego bezpieczne i ekologiczne złomowanie statków, nie powodujące szkód w środowisku naturalnym ani zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi⁴. Aktualnie wielkość światowej floty statków powyżej 500 GT to ok. 56000, mniejszych jednostek o wielkości powyżej 3000 GT jest około 32000. Średni cykl życia statku szacowany jest na około 30 lat. Długość ta jest jednak zależna od wielu czynników, nie związanych wyłącznie ze stanem technicznym statku, ale także warunkami ekonomicznymi. W czasie recesji na rynku przewozów morskich, kiedy frachty są niższe armatorzy chętniej decydują się na złomowanie statków. Zyskują bowiem w ten sposób dochód ze sprzedaży statków w czasie, gdy eksploatacja statku nie przyniesie satysfakcjonującego zysku. Gdy sytuacja na rynku się poprawia, statki niejako „zyskują dłuższe życie”. Na decyzję armatora o poddaniu statku rozbiórce mają wpływ koszty utrzymania przestarzałej floty, stawki przewozowe i cena złomu. Wybór miejsca demontażu zależy od kwoty, jaką zakład demontażu oferuje za statek do rozbiórki. Cena ta jest uzależniona od popytu na stal z recyklingu w danym regionie i od kosztów infrastruktury służącej ochronie pracowników i środowiska. Czynniki te wpłynęły na to, że z czasem recykling dużych statków przeniósł się do Azji Południowo-Wschodniej. Początkowo to jednak państwa uprzemysłowione zajmowały się złomowaniem statków. Do końca lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku na rynku złomowania statków dominowały stocznie brytyjskie i amerykańskie

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1257/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie recyklingu statków oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 i dyrektywę 2009/16/WE Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 1.

³ Decyzja Rady z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie ratyfikowania przez państwa członkowskie, w interesie Unii Europejskiej, Międzynarodowej konwencji z Hongkongu o bezpiecznym i ekologicznie racjonalnym recyklingu statków z 2009 r. lub przystąpienia do niej, Dz.U. L 128 z 30.4.2014, s. 45.

⁴ Wynika to z art. 1.1 konwencji.

skie. Jednak, ze względu na wysokie koszty pracy⁵, rynek przeniósł się do krajów o niższych standardach socjalnych. Dodatkowo, pod uwagę brane były także tylko te spośród państw o niższych kosztach pracy, w których jest lokalne zapotrzebowanie na złom. Także rosnące w państwach zachodnich od połowy ubiegłego wieku standardy dotyczące bezpieczeństwa i ochrony środowiska, spowodowały, że rynek przeniósł się do państw rozwijających się. Rynek złomowania statków przejęły początkowo Korea Południowa i Tajwan oraz Chiny⁶. W ostatniej dekadzie wraz ze zmianami prawa podatkowego, rynek przeniósł się do Indii i Bangladeszu. Istotnymi krajami na mapie złomowania mniejszych statków pływających po Morzu Śródziemnym i Czarnym są także Pakistan i Turcja. Wspomniane pięć państw zajmuje się recyklingiem ponad 97 procent światowego tonażu statków. Średnio złomowane jest rocznie ok. 1800 statków o wielkości powyżej 500 GT.

Najbardziej zanieczyszczającą i niebezpieczną dla środowiska metodą złomowania statków jest osadzanie ich równinach pływowych, określane jako tzw. *be-aching* stosowane głównie w Bangladeszu, Indiach i Turcji lub wzdłuż wybrzeża (*alongside*) co ma miejsce głównie w Chinach⁷. W Chinach miejsca złomowania są rozsiane, ale w pozostałych krajach są skoncentrowane na jednym obszarze. Wszystkie te państwa charakteryzuje duże zapotrzebowanie na stal. Indie, Pakistan i Bangladesz oferują podobne ceny za stal. Chiny natomiast oferują nieco niższe ceny niż państwa południowej Azji. Najniższe ceny za stal proponuje Turcja, która jednak specjalizuje się w małych statkach pływających na Morzu Śródziemnym oraz statkach stanowiących własność państwową państw europejskich. Chiny i Indie wspólnie zajmują się złomowaniem około sześćdziesięciu procent światowego rynku demontażu statków, w Bangladeszu demontuje się około dwudziestu pięciu procent demontażu światowego statków a Pakistan i Turcja odpowiednio dziewięciu i dwóch procent.

W procesie złomowania statku możliwe jest odzyskanie nawet do dziewięćdziesięciu ośmiu procent surowców, z których zbudowany jest statek. Możliwości odzysku absolutnie biją na głowę analogiczne możliwości odzysku surowców z innych środków transportu – samochodów czy samolotów. Niemniej jednak – przemysł ten niesie ze sobą poważne konsekwencje i zagrożenie dla środowiska oraz zdrowia i życia ludzi. Pracownicy narażeni są na kontakt z trującymi substancjami, takimi jak azbest a ponadto pracują w warunkach nie gwarantujących im ochrony – bez kasków, ochronnego obuwia, rękawic czy okularów. Substancje toksyczne zdjęte ze statku są niewłaściwie składowane – przenikają do atmosfery, wód i ziemi,

⁵ Recykling jednego statku angażuje od 500 do 1500 pracowników.

⁶ W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku posiadały one 45% rynku recyklingu statków.

⁷ Oprócz wspomnianych popularne są także dwie metody: tzw. *slipway*, polegający na wrzynaniu się statku w brzeg oraz tzw. *drydock*, w którym demontaż jest przeprowadzany w suchym doku.

powodując nieodwracalne szkody w środowisku. Nie dziwi zatem, że jako pierwsze problem ten podnosiły organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka lub ochroną środowiska, takie jak Greenpeace lub Green Platform. W efekcie, kwestią tą zajęły się organy publiczne i politycy.

Pierwszą próbą rozwiązania problemu było przyjęcie konwencji bazylejskiej. Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, przyjęta 22 marca 1989 r.⁸ Do konwencji przystąpiła UE a do prawa UE wprowadzono ją rozporządzeniem 1013/2006 z dnia 14 czerwca 2006 r.⁹ W 1994 r. strony konwencji przyjęły poprawkę zakazującą eksportu z krajów OECD niebezpiecznych substancji do państw spoza OECD¹⁰. Ponadto w grudniu 2002 r. opracowane zostały niewiążące zalecenia dla przemysłu recyklingowego. Wcześniej kwestie dotyczące złomowania statków były regulowane także przez ILO w ramach działań podejmowanych w celu zapewniania bezpiecznych warunków pracy.

Głównym celem konwencji bazylejskiej jest kontrola nad międzynarodowym przemieszczaniem się odpadów niebezpiecznych i ich usuwaniem. Statki znajdują w orbicie zainteresowań konwencji bazylejskiej wyłącznie w kontekście posiadania materiałów niebezpiecznych. Materiały takie mogą znajdować się w konstrukcji statku (np. azbest) czy pozostałości paliwa, oleju itd. Nie jest to jednak konwencja „dedykowana” statkom czy kwestii złomowania statków. Dlatego też bardzo szybko pojawiły się wątpliwości czy i kiedy statek staje się „odpadem” w rozumieniu konwencji. Statki mieszczą się w zakresie konwencyjnej definicji odpadu zgodnie z jej art. 2 (1) definiującym odpad i art. 2 (4) definiującym usuwanie. Zgodnie z art. 2 (4) usuwanie oznacza jakąkolwiek działalność wyszczególnioną w aneksie IV niniejszej konwencji. Aneks IVA odnosi się do operacji nie prowadzących do odzysku (składowanie w ziemi, retencja zbiornikowa itd.), aneks IVB do działań prowadzących do odzyskania zasobów. Statek może stanowić zatem odpad zgodnie z aneksem IVA gdy nie prowadzi do odzysku lub IV B i IVA gdy prowadzi do odzysku – a zatem gdy zgodnie z prawem krajowym musi być złomowany. Problem jednak pojawia się z zaklasyfikowaniem statku jako odpadu, który „zamierza się usunąć” zgodnie z definicją z art. 2 (1). Konwencja nie wprowadza jasnego kryterium pozwalającego ustalić kiedy statek przestaje być statkiem i zaczyna być odpadem. Nie wprowadza więc przesłanek pozwalających stwierdzić, kiedy statek, który

⁸ Dz.U. z 1995 r., Nr 19, poz. 88. Konwencja weszła w życie w 1992 r. i ma ok. 180 ratyfikacji.

⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów, Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1.

¹⁰ Do prawa UE poprawka ta została wprowadzona rozporządzeniem 259/93 w sprawie nadzoru i kontroli przesyłania odpadów w obrębie, do Wspólnoty Europejskiej oraz poza jej obszar. Dz.U. z 6.02. 1993 r. L 30, s. 1.

staje się odpadem może jeszcze zabrać ładunek do portu docelowego złomowania, a kiedy wyrusza w podróż wyłącznie w celu zdemontowania go. Wydaje się, że moment decyzji o zezłomowaniu nie jest momentem, od którego statek uznajemy za odpad. Może on bowiem jeszcze, zanim wejdzie do stoczni złomowej, wejść do wielu portów z ładunkiem. Ustalenie zatem momentu kiedy staje się odpadem, jest na mocy konwencji trudne. Konwencja wymienia także eksportera, importera i przewoźnika, ale żaden z nich nie musi być tożsamy z właścicielem statku, którego intencja zezłomowania jest kluczowa do uznania statku za odpad. W praktyce właściciele statków uchylają się od stosowania postanowień konwencji poprzez zawarcie umowy sprzedaży statku podmiotowi państwa niekonwencyjnego. Umowa taka nie zawiera wzmianki o intencji demontażu statku. W ten sposób statek *de facto* odbywa ostatnią podróż do państwa docelowego (zezłomowania), ale z nową załogą i będąc w posiadaniu nowego właściciela. W ten sposób właściciele statków obchodzą zakaz złomowania statków w krajach nienależących do OECD¹¹.

Kłopoty z określeniem momentu, od którego statek zaczyna być odpadem występują także na tle stosowania wspomnianego wyżej rozporządzenia 259/93. Zgodnie z orzecznictwem ETS w sprawie C-207/88 i połączonych sprawach C-304/94, C-330/94, C-342/94 i C-224/95¹² i sprawa C-129/96¹³ statek powinien być uznany za odpad w momencie, gdy jest już złomowany lub przeznaczony do złomowania lub gdy wymagane jest zgodnie z prawem krajowym złomowanie. Kwestia intencji złomowania uznana została przez ETS za tak samo problematyczną w świetle regulacji unijnej, jak na tle stosowania konwencji bazylejskiej.

Problematyczne na podstawie stosowania postanowień konwencji bazylejskiej jest także przeprowadzanie przez służby państwa wybrzeża (*port state control*) inspekcji. Zgodnie z koncepcją inspekcji państwa portu, państwo to ma jurysdykcję nad statkiem w momencie przebywania statku w porcie państwa nabrzeża, ale traci ją z chwilą opuszczenia portu przez statek. Oznacza to, że państwo portu, do którego wchodzi statek ma nad nim jurysdykcję wyłącznie gdy staje się on odpadem w czasie gdy przebywa na jego terytorium. Gdy jednak wychodzi z jego portów jako statek a nie odpad, przepisy państwa portu o zakazie przemieszczania się odpadów niebezpiecznych nie mogą już być stosowane w stosunku do tego statku. Pozostaje jedynie stosowanie do niego prawa państwa bandery. Armatorom zatem

¹¹ N. Matz-Lück, *Safe and Sound Scrapping of "Rusty Buckets"? The 2009 Hong Kong Ship Recycling Convention*, Review of European Community & International Environmental Law, 19 (1) 2010, s. 95 i n.

¹² Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 25 czerwca 1997 r. postępowania karne przeciwko *Euro Tombesi i Adino Tombesi* (C-304/94), *Roberto Santella* (C-330/94), *Giovanni Muzi i in.* (C-342/94) i *Anselmo Savini* (C-224/95), Zb. Orz. 1997 I-03561. Na szczególną uwagę zasługują tezy 47 i 54.

¹³ Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 1997 r. *Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région wallonne*, Zb. Orz. 1997 I-07411. Za kluczową należy uznać tezę 31.

łatwo jest uchylić się od stosowania przepisów dotyczących kontroli tranzgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych.

W następstwie problemów ze stosowaniem konwencji bazylejskiej do statków, strony konwencji w czasie konferencji w 2004 r., wezwały IMO do podjęcia pracy nad konwencją dedykowaną statkom poprzez opracowanie obowiązkowych wymogów dotyczących recyklingu statków¹⁴. Po raz pierwszy kwestia recyklingu statków została przedstawiona uwadze Komitetu Ochrony Środowiska Morskiego¹⁵. Następnie ten sam Komitet uznał, że Międzynarodowa Organizacja Morska powinno przyjąć wytyczne dla bezpiecznego i ekologicznego recyklingu statków¹⁶. W lipcu 2002 r. sfinalizowane zostały wspomniane niewiążące wytyczne, a w grudniu 2003 r. Zgromadzenie przyjęło wytyczne w postaci Rezolucji 962(23) *Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of the Full and Partial Dismantling of Ships*¹⁷. Kolejnym krokiem była rezolucja A.981 (24), w której Zgromadzenie Międzynarodowej Organizacji Morskiej zwróciło się do Komitetu Ochrony Środowiska Morskiego o opracowanie prawnie obowiązującego instrumentu dotyczącego recyklingu statków. Tekst konwencji został opracowany w błyskawicznym tempie przez grupę roboczą¹⁸, która po trzech latach pracy przedstawiła tekst konwencji, przyjętej w maju 2009 r. podczas konferencji w Hong Kongu.

Konwencja składa się z: 21 artykułów, 25 prawideł podzielonych na 4 rozdziały: postanowienia ogólne (1-3), wymagania dotyczące statków (4-15), wymagania dotyczące obiektów recyklingu statków (15-23) oraz postanowienia końcowe (24-15), a także 7 załączników, na które składają się wykazy materiałów niebezpiecznych, i formularze certyfikatów.

Ponadto, poza tekstem konwencji IMO wydało kilka niewiążących wytycznych wyjaśniających kwestie techniczne. Mimo, że aneksy stanowią integralną część konwencji, zmiana ich treści poddana jest innej, prostszej do osiągnięcia procedurze niż tekst samej konwencji. Zgodnie z art. 18 pkt. 5.2, aby dokonać zmiany aneksu, wystarczy, że jedna trzecia państw stron w ramach procedury *tacit acceptance* zgłosi sprzeciw w okresie dziesięciu miesięcy. Aby dokonać zmiany tekstu samej konwencji, musi być to sprzeciw zgłoszony przez dwie trzecie państw stron w okresie dwóch lat od zaproponowania zmiany. Ów zróżnicowany mechanizm wprowadzania zmian może stanowić zaletę ze względu na bardziej elastyczne podejście i łatwość modyfikacji wykazów substancji niebezpiecznych, co może być

¹⁴ Decyzja VII/26.

¹⁵ MEPC 42 listopad 1998.

¹⁶ MEPC 47 marzec 2002.

¹⁷ MEPC 49 lipiec 2003.

¹⁸ Grupa została powołana w marcu 2006 r.

konieczne w efekcie nowych wyników badań naukowych związanych z tą dziedziną. Podkreślić jednak także należy, iż stanowić on może o braku pewności prawnej dla armatorów¹⁹.

Podstawowymi mechanizmami konwencyjnymi są podejście całościowe do cyklu życia statku oraz określenie standardów technicznych jako wyznacznika zielonego recyklingu. Pierwszy ze wspomnianych mechanizmów oznacza, że konwencja ma zastosowanie do wszystkich etapów „życia” statku: od jego zaprojektowania, poprzez konstrukcję, budowę, właściwe utrzymanie statku, a więc przeprowadzanie remontów, inspekcji, prac konserwacyjnych (rozdział II paragraf 4 i 5) – na wszystkich tych etapach obowiązuje zakaz lub ograniczenie używania materiałów niebezpiecznych. Na armatorów nałożono także obowiązek wyposażenia statków w wykaz materiałów niebezpiecznych²⁰. Takie podejście może w długookresowej perspektywie zlikwidować problem zielonego recyklingu ponieważ substancji niebezpiecznych albo w ogóle nie będzie w konstrukcji statku, albo będzie ich niewiele.

Drugim istotnym mechanizmem konwencyjnym jest wskazanie standardów technicznych jako wyznacznika zielonego, ekologicznego recyklingu. Innymi słowy w konwencji nie wskazano, która metoda recyklingu jest właściwa lub która zakazana na mocy konwencji. Zgodnie z konwencją zatem – każda metoda – o ile spełnia pewne techniczne kryteria – będzie zgodna z konwencją. Zgodnie z paragrafem 17 państwa strony konwencji mają ustanowić procedury i metody weryfikacji zgodności przeprowadzanego recyklingu a nie sam sposób jego przeprowadzenia.

Adresatami postanowień konwencji są nie tylko państwa, w których statki poddawane są demontażowi ale także państwa przynależności państwowej statków oraz państwa mające dostęp do morza, mimo, że nie będzie przeprowadzony na ich terytorium recykling. Na państwach bandery statku spoczywają na mocy konwencji obowiązki związane z uzyskaniem przez statek międzynarodowego świadectwa wykazu materiałów niebezpiecznych (ICHM) oraz²¹ Międzynarodowego Certyfikatu Gotowości do Recyklingu (IRRC), wydawanego po ostatecznej inspekcji w oparciu o wykaz materiałów niebezpiecznych i plan recyklingu statku. Podstawowymi obowiązkami państwa bandery statku są: weryfikacja i inwentaryzacja materiałów niebezpiecznych, przeprowadzanie przeglądów i wydawanie właściwych certyfikatów dla statku. Państwa muszą także zapewnić procedury zaktualizo-

¹⁹ Inaczej jest w konwencji bazylejskiej, w której załączniki są odrębną od konwencji częścią.

²⁰ Obowiązek ten ma obowiązywać od momentu wejścia w życie konwencji dla nowych statków i w okresie 5 lat od wejścia jej w życie dla statków istniejących.

²¹ Wymagania te są zróżnicowane dla starych i nowych statków. Świadectwa wydawane przez państwo bandery statku wydawane po zakończeniu przeglądu zasadniczego lub odnawiającego i pozostają ważne przez 5 lat.

wania wykazu odpadów eksploatacyjnych i pozostałości przed przekazaniem statku do recyklingu. Po weryfikacji wspomnianego wykazu, państwo bandery wydaje dla statku Międzynarodowe świadectwo wykazu materiałów niebezpiecznych, co umożliwi mu żeglugę a przed przekazaniem statku do recyklingu i po przeprowadzeniu inspekcji wydaje Międzynarodowy Certyfikat Gotowości do Recyklingu²².

Konwencja nie odnosi się do stoczni złomujących, posługując się szerszym pojęciem obiektu recyklingu statków. Jest to, zgodnie z konwencją, określony teren będący miejscem, obiektem lub instalacją do recyklingu statków²³. Państwo obiektu może, na podstawie prawidła 17, zgodzić się na recykling wyłącznie statku posiadającego ICHM I IRRC. Państwo, w którym znajduje się obiekt jest także zobowiązane do wprowadzenia do prawa krajowego mechanizmów zapewnienia aby obiekt złomujący opracowywał Plan Recyklingu Statku (SRP)²⁴ w oparciu o wykaz materiałów niebezpiecznych, osobno dla każdego statku. Plan taki musi być zaakceptowany przez właściwy organ państwa obiektu recyklingu. Ponadto obiekt zajmujący się recyklingiem musi posiadać Plan Obiektu Recyklingu Statków (SRFP), który stanowi dokument określający system i mechanizmy zapewniające bezpieczne dla ludzi i przyjazne dla środowiska warunki recyklingu²⁵. Obiekt recyklingu statków musi także posiadać dokument autoryzacji obiektu recyklingu statków (DARS), który wydawany jest przez właściwy organ państwa, na którym znajduje się obiekt recyklingu na okres 5 lat.

Kolejnym adresatem obowiązków wynikających z konwencji jest państwo wybrzeża, którego właściwe organy – służby kontroli państwa portu mają obowiązek zapewnienia, że w państwie tym żaden statek przebywający na jego terytorium podczas postoju w portach, stoczniach, remontowych lub przybrzeżnych terminalach ładunkowych²⁶ nie używa i nie stosuje materiałów niebezpiecznych znajdujących się w wykazie konwencji. Służby państwa portu będą także miały obowiązek przeprowadzenia kontroli certyfikatów i świadectw ICHM, IRRC²⁷ żądania przeprowadzenia dochodzenia po uzyskaniu informacji o naruszeniach²⁸

²² Obowiązki państw z zakresie przeprowadzania przeglądów określone są w prawidło 10 konwencji.

²³ Art. 2 ust. 7 i art. 3.

²⁴ Zgodnie z prawidłem 9.

²⁵ Plan ten zobowiązuje m.in. do zgłaszania właściwym władzom wszelkich wypadków, które miały miejsce podczas recyklingu statków.

²⁶ Prawidło 4.2.

²⁷ Zgodnie z art. 8 (1).

²⁸ Na podstawie art. 9 (2).

i kontroli statków niekonwencyjnych²⁹, co prowadzić ma do wzmocnienia globalnego wymiaru konwencji.

Ostatnią kategorią adresatów konwencji są armatorzy, zobowiązani na jej mocy w przypadku gdy wejdzie w życie do opracowania IHM, inicjowania procesu recyklingu poprzez poinformowanie administracji państwa bandery statku o planowanym recyklingu i jednocześnie przekazanie IHM obiektowi recyklingu statków dla potrzeb opracowania planu recyklingu. Ponadto armator wykonuje prace w okresie poprzedzającym wprowadzenie go do obiektu recyklingu statków w celu zminimalizowania ilości pozostałych na statku resztek ładunku, paliwa i odpadów³⁰ w przypadku zbiornikowca, który musi przybyć do obiektu recyklingu statków mając zbiorniki ładunkowe i przepompownię lub przepompownie przygotowane do uzyskania świadectwa stwierdzającego, że ma bezpieczne rejony albo że można bezpiecznie wykonywać prace na gorąco lub oba te wymagania są spełnione, zgodnie z krajowym prawodawstwem, przepisami i polityką Strony, pod której jurysdykcją działa obiekt recyklingu statków. Obowiązkiem armatora jest także pozyskanie niezbędnych do procesu recyklingu dokumentów.

Przyjęta koncepcja ma liczne słabości. Po pierwsze brak w jej uregulowaniach zachęty dla obiektów recyklingowych. Aby spełnić wymogi konwencji, będą one zmuszone do poczynienia znaczących inwestycji. Powoduje to, że państwa, na terenie których świadczone są w chwili obecnej usługi demontażu statków, nie będą raczej skłonne do podpisania konwencji. Dodatkowo w świetle omawianej regulacji, państwa, które przystąpią do konwencji o recyklingu statków, będą mogły przyjmować do recyklingu wyłącznie statki spełniające wymogi konwencji. Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że zarabiają one głównie na tanim recyklingu, nie spełniającym podstawowych standardów ochrony środowiska naturalnego i warunków pracy, konieczność rezygnacji z tego rodzaju usług bez dodatkowego mechanizmu zachęty finansowej, nie przekona ich do przyjęcia konwencji.

Drugą poważną słabością konwencji jest pośredni sposób regulacji. Jak już wspomniano wyżej, konwencja nie zabrania żadnych metod recyklingu ani nie wskazuje, które są właściwe. Tzw. *beaching* jest najbardziej szkodliwą dla środowiska metodą recyklingu. A jednak konwencja nie wskazuje go jako niewłaściwego ani zabronionego na mocy jej postanowień. Podobnie z warunkami pracy – konwencja wskazuje jedynie na konieczność zmniejszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia ludzi. Przyjęty mechanizm regulacji oznacza konieczność zbytniego polegania na procedurach, czyli w braku norm materialnych, na administracji krajowej.

Trzecią słabością konwencji są nieproporcjonalne obciążenia dla armatorów i stoczni recyklingowych. Teoretycznie armator ma jedynie uzyskać dwa certyfi-

²⁹ Na mocy art. 3 (4).

³⁰ Prawidło 8 (2 i 3)

katy: ICHIM i IRRC. Nie ma jednak mowy w konwencji o zwiększeniu kosztów recyklingu, które ponoszą armatorzy i stocznie złomujące.

Istotną wadą jest także zupełny brak regulacji odnoszącej się do zasad określania odpowiedzialności finansowej. Konwencja pomija tak istotne kwestie jak np. wybuch w stoczni złomującej. Skoro w proces certyfikowania statku zaangażowana jest administracja państwa bandery, należałoby określić, kto w takiej sytuacji ponosi odpowiedzialność – armator czy państwo bandery. Nie ma także przepisów dotyczących sankcji czy mechanizmów weryfikacji przez organy państwa bandery i państwa obiektu recyklingu prawdziwości dokumentów. W całym procesie recyklingu komunikują się wyłącznie podmioty prywatne – armator i obiekt recyklingu statków. Konwencja nie rozwiązuje także problemu łatwości zmiany bandery, a więc nie stanowi *de facto* panaceum na największą słabość konwencji bazylejskiej.

Jako słabą stroną konwencji należy także wskazać liczne wyłączenia spod zakresu jej regulacji. Konwencja reguluje kwestie demontażu materiałów niebezpiecznych, nie dotyczy jednak gospodarowania pozostałościami. Zgodnie z art. 2 (10) „recykling statków” oznacza działalność polegającą na całkowitym lub częściowym demontażu statku w obiekcie recyklingu statków w celu odzyskania elementów lub materiałów do ponownego ich przetworzenia i użycia oraz jednoczesnego zagospodarowania niebezpiecznych a także innych materiałów i obejmuje związane z tym działania, takie jak przechowywanie i obróbkę elementów i materiałów na miejscu, lecz nie ich dalsze przetwarzanie czy usuwanie w oddzielnych obiektach. Taka regulacja osłabia znacząco możliwości pozytywnego oddziaływania konwencji na środowisko naturalne, szczególnie lokalne, w państwach obiektów recyklingu. Spod zakresu jej stosowania wyłączone są także okręty wojenne, flota pomocnicza czy inne statki będące własnością lub eksploatowane przez państwo konwencyjne oraz eksploatowanych tymczasowo wyłącznie w państwowej służbie niekomercyjnej; statków o pojemności brutto poniżej 500 GT lub do statków, które przez cały okres eksploatacji operują na wodach suwerennych lub podległych jurysdykcji państwa konwencyjnego, którego banderę statek ma prawo podnosić. Należy przyznać, że jest to typowe dla konwencji morskich wyłączenie, jednak to właśnie okręty wojenne są skonstruowane i wyposażone z użyciem dużej ilości materiałów niebezpiecznych³¹.

Wydaje się, że od lat cele regulacyjne zarówno IMO, jak i UE nie uwzględniają kwestii kosztów prowadzenia działalności gospodarczej za element przeważający dla podjęcia decyzji o ustanowieniu bądź nie danej regulacji. Skutki przyjęcia ak-

³¹ K. P. Jain, J. F. J. Pruyn, J. J. Hopman, *Critical Analysis of the Hong Kong International Convention on Ship Recycling*, World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Environmental, Ecological, Geological and Mining Engineering, Vol. 7, No. 10, 2013, s. 683 i n.

tów prawnych tak w skali międzynarodowej, jak i unijnej oceniane są bardziej holistycznie. Brany pod uwagę jest zarówno interes publiczny jak i prywatny. W ostatnich dziesięcioleciach dokonuje się pewne przewartościowanie w zakresie wagi argumentów sektora prywatnego i publicznego. Pewnym przełomem w zakresie podejścia regulacyjnego była konferencja sztokholmska z 1972 r., podczas której po raz pierwszy zwrócono uwagę na skalę globalną problemów ochrony środowiska oraz na prawo każdego człowieka do czystego środowiska naturalnego. W efekcie doszło do podpisania deklaracji sztokholmskiej, dającej jednostkom prawo do udziału w ochronie środowiska. Kolejnym przełomem była konferencja w Rio de Janeiro w 1992 r., w ramach której przyjęto deklarację z Rio. Pojawiły się w niej po raz pierwszy hasła zrównoważonego rozwoju, wzmocnienia udziału organizacji pozarządowych w procesie opracowywania projektów regulacji na rzecz ochrony środowiska. Mniej więcej zatem od lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia zaobserwować można pewne odwrócenie trendu w zakresie ważenia interesów związanych z zyskami sektora prywatnego a koniecznością ochrony środowiska naturalnego, w tym mórz i oceanów. Niewątpliwie owo przesunięcie regulacyjne nasila się. Nie podlega dyskusji konieczność ochrony wspólnego dobra, którym jest środowisko morskie, wydaje się jednak, że kolejne regulacje od lat przedkładają wspomnianą konieczność nad interesy prywatne w sposób nieproporcjonalny obciążając środowiska armatorskie kosztami wypełnienia zobowiązań wynikających z kolejnych regulacji i zapominając poniekąd, że transport morski jest najbardziej ekologicznym sposobem transportu. Zdecydowanie w regulacji morskiej zauważalne jest, że z punktu widzenia regulacji IMO i UE zysk lub strata sektora prywatnego jest kryterium uważanym za mniej istotny wobec konieczności ochrony środowiska naturalnego. W ocenie Autorki, właśnie nieproporcjonalne obciążenie armatorów kosztami związanymi z funkcjonowaniem nowej regulacji, stanowi najpoważniejszą jej słabość. Prawem proekologicznych organizacji pozarządowych, takich jak Greenpeace, jest podnoszenie kwestii wypełniania swoich zobowiązań wobec społeczeństwa przez przedsiębiorców i nawoływanie do kierowania się zasadami etycznymi w handlu i prowadzonej działalności. Możemy uznawać, że dobrzy armatorzy nie powinni złomować statków w państwach Azji południowoschodniej ze względu na zagrożenie, jakie działalność ta niesie dla zdrowia i życia tamtejszych pracowników i środowiska. W gospodarce rynkowej nie ma jednak nic za darmo. Za bezpieczny i ekologiczny recykling statków, ktoś musi zapłacić. Organizacje międzynarodowe takie jak IMO czy Unia Europejska nie mogą natomiast przyjmować punktu widzenia proekologicznej organizacji pozarządowej. Jeśli uznamy zasadność takiej logiki aktów prawnych, to w konsekwencji powinniśmy także uznać, że armatorzy nie powinni przewozić chińskich zabawek, bo produkują je dzieci pracujące ponad swoje siły czy nie powinni przewozić drewna pochodzące-

go z wycinki niszczącej lasy tropikalne. Warto także wskazać, że w skali globu nie obowiązuje żadna norma, która zakazywałaby właścicielowi sprzedać statek w dowolne miejsce na świecie. Co oznacza, że właściciel statku będzie mógł sprzedać go do państwa niekonwencyjnego, wyłączając ów statek spod zakresu omawianej regulacji.

Byłoby niesprawiedliwością nie wskazać atutów konwencji. Najważniejszy z nich to wprowadzenie podejścia kompleksowego do całego cyklu „życia” statku (*from cradle to grave*) oraz zastosowanie regulacji jednocześnie do statku i obiektu recyklingu statków. Jest to pierwszy taki dokument i na pewno stanowić będzie impuls do zmiany wewnętrznych systemów prawnych. Za pozytywny efekt przedmiotowej regulacji należy także uznać szerokie obowiązki współpracy, wymiany wiedzy i dobrych praktyk zgodnie z art. 13 konwencji. Istotną zaletą konwencji jest także uszczelnienie mechanizmów kontroli poprzez wprowadzenie aż trzech płaszczyzn kontroli: przez organy państwa portu, organy państwa bandery oraz administrację państwa obiektu recyklingu statków.

Jak wspomniano wyżej, pięć lat po przyjęciu tekstu konwencji, zyskała ona 3 ratyfikacje. Kwestia nabycia mocy wiążącej konwencji nie jest przesądzona. Zgodnie z jej postanowieniami, wejdzie ona w życie po upływie 24 miesięcy od dnia, w którym spełnione będą następujące warunki: 1) co najmniej 15 państw podpisze ją bez zastrzeżeń do ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, lub złoży wymagany dokument ratyfikacyjny, dokument przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia, zgodnie z artykułem 16; 2) floty handlowe państw, o których mowa w ustępie 1.1, będą stanowić łącznie co najmniej 40 procent pojemności brutto światowej floty handlowej; oraz 3) maksymalna roczna wielkość recyklingu w państwach, o których mowa w ustępie 1.1, wyniesie w poprzednich 10 latach co najmniej trzy procent pojemności brutto łącznej floty handlowej tych samych państw.

Oznacza to, że konwencja musi być ratyfikowana przez co najmniej dwa z pięciu państw, w których ma miejsce dziewięćdziesiąt osiem procent światowego recyklingu. Niektóre z owych państw, np. Indie wprowadziły właściwie postanowienia konwencji na papierze. Prawodawstwo spełnia wysokie standardy konwencyjne ale praktyka nadal pozostaje odmienna.

Zdecydowanie szanse na jej wejście w życie zwiększyło przyjęcie przez Unię Europejską wspomnianej wyżej decyzji upoważniającej państwa członkowskie do jej ratyfikacji. Jednak flota europejska stanowi jedynie ok. 23-25 procent pojemności brutto światowej floty. Nawet jeśli dodać do tego floty państw zainteresowanych wejściem w życie konwencji: Chin, które zapewne ją ratyfikują ze względu na fakt podpisania konwencji w Hong Kongu; Norwegii, która jest jej współautorem czy Turcji, która posiada przemysł recyklingowy najbliższej wybrzeży zamożnych państw

unijnych – to pozwala to na zgromadzenie jedynie ok. 35 procent pojemności brutto światowej floty handlowej wobec wymaganych 40 procent.

Fakt, że IMO wprowadza dobrowolne mechanizmy współpracy i wykazywania materiałów niebezpiecznych, i wzywa armatorów do ich stosowania, jest dowodem na to, że konwencja jeszcze przez wiele lat nie wejdzie w życie. Z perspektywy Polski, i szerzej Europy, należy uznać, że w naszym interesie jest jak najszybsze wejście konwencji w życie. Polska bowiem, jak i pozostałe państwa UE, jest związana wysokimi standardami, które ustanawia konwencja, poprzez wprowadzenie ich do prawa UE rozporządzeniem 1257/2013. Wejście w życie konwencji oznaczałoby podniesienie kosztów działalności armatorskiej w skali globu. Tymczasem obowiązywanie jedynie regulacji regionalnej, unijnej, czyni działalność armatorów europejskich mniej konkurencyjną w stosunku do jej konkurentów z innych kontynentów. Osłabia także możliwości wpływania na obowiązujące na świecie standardy, ponieważ siła głosu w Międzynarodowej Organizacji Morskiej bazuje na ilości floty. Jeśli europejscy armatorzy zaczną uciekać pod inne bandery, także głos Unii przestanie mieć realny wpływ na sytuację globalną.

*Zasada zrównoważonego rozwoju
w działalności gospodarczej*

ANNA BARCZAK, PAULINA ZIELIŃSKA
Uniwersytet Szczeciński

Zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi oraz sposoby na jego realizację

1. Uwagi wstępne

Przeobrażenia, zapoczątkowane w dwudziestym wieku i trwające do dnia dzisiejszego w Europie (tj. gwałtowny rozwój przemysłu, postęp techniczny, wzrost demograficzny) przyczyniły się w dużej mierze do zwiększenia popytu na dobra konsumpcyjne. Zmiany te nie pozostały jednak bez wpływu na środowisko. Negatywną cechą przemian jest między innymi wzrost produkcji odpadów. Truizmem jest stwierdzenie, że odpady istnieją od kiedy pojawił się człowiek na Ziemi. Jest to specyficznie ludzki produkt. O ile w społecznościach pierwotnych odpady były prawie całkowicie wchłaniane przez ekosystem, o tyle współczesna cywilizacja przemysłowa produkuje takie odpady, z którymi przyroda już sobie nie radzi¹. Należy zgodzić się z K. Równym, że „dzisiejsze życie średnio zamożnego człowieka można porównać w wielu dziedzinach (zwłaszcza pod względem spożywanych produktów) do poziomu życia królewskiego dworu z niezbyt odległych pokoleń średniowiecza”².

¹ R. Kulik, <http://uranos.cti.us.edu.pl/~kulik/smieci.html> (dostęp: 16.12.2014).

² K. Równy, *Reforma systemu ONZ dla przyspieszenia wdrażania zrównoważonego rozwoju*, Prawo i Środowisko 2014, nr 2, s. 70.

Aby zapobiec powstawaniu odpadów, Unia Europejska, uchwalając trzecią dyrektywę ramową w sprawie odpadów³, wprowadziła obowiązek traktowania odpadów jako cennych surowców, które można ponownie użyć, poddać recyklingowi, czy innym formom odzysku. Strategia Unii Europejskiej zmierza do tego, aby poziom odpadów przekazanych do składowania na składowiskach był zerowy⁴. Aby sprostać tym wymaganiom, państwa członkowskie powinny podporządkować gospodarkę odpadami (zwłaszcza odpadami komunalnymi) zasadzie zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój to zasada, która powinna być przedmiotem działania nie tylko władz publicznych (zwłaszcza poziomu samorządowego) i ekologów, ale także podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w tym zakresie, a przede wszystkim społeczeństwa, będącego głównymi wytwórcami odpadów komunalnych.

Rzeczpospolita Polska, jako państwo członkowskie, jest zobowiązana do zrealizowania wymagań dyrektywy 2008/98 w związku z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to duże wyzwanie dla naszego kraju, zwłaszcza w odniesieniu do odpadów komunalnych, gdzie racjonalna gospodarka nimi po roku 1990 była nieprawidłowa⁵.

Istnieje wiele możliwości realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce odpadami komunalnymi. Ze względu na rozległość poruszanej problematyki celem poniższych rozważań są tylko instrumenty prawne, gdyż istotnym narzędziem wprowadzenia w życie polityki analizowanej zasady jest prawo.

2. Zrównoważona gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce

Gospodarowanie odpadami komunalnymi było i będzie zawsze zagadnieniem kontrowersyjnym, poruszającym i irytującym opinię publiczną. Kierowanie tym procesem jest trudniejsze niż gospodarowanie odpadami z innych obszarów, z uwagi na to, że uczestniczą w nim miliony ludzi. Dla państwa polskiego racjonalna gospodarka odpadami komunalnymi jest ogromnym wyzwaniem, zwłaszcza na

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE, L 312, s. 3; dalej: dyrektywa 2008/98.

⁴ Zob. Materiały z XXIV Konferencji pt. *Eksploatacja i rekultywacja składowisk odpadów*, Zakopane 18-20 lutego 2014 r.

⁵ Zob. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013, s. 108-109; W. Raczyńska, *Wybrane problemy pojęcia i sposoby realizacji zrównoważonego rozwoju*, Prawo i Środowisko 2014, nr 1, s. 118 i n.

skutek rewolucji, która nastąpiła w 2012 r.⁶ Reforma ta trwa do dnia dzisiejszego, gdyż rynek gospodarowania tymi odpadami, stoi w obliczu kolejnych zmian organizacyjnych⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że proponowane zmiany mogą negatywnie wpływać na budowę zrównoważonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz jego efektywne funkcjonowanie⁸.

Wprowadzona reforma znacznie zmieniła pozycję prawną gminy. Wspólnota lokalna, stając się właścicielem odpadów komunalnych (mimo że wprost nie zostało to stwierdzone przez ustawodawcę), ma przed sobą wielki sprawdzian. Ważną pozycję w tym systemie mają wytwórcy odpadów, konsumenci kupujący wiele nieprzydatnych rzeczy lub niewłaściwie je użytkujący. Często szybciej niż można przeobrażają je w odpady wpływające negatywnie na środowisko⁹.

Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa także zarządzanie odpadami komunalnymi, aby było ono prowadzone w zrównoważony sposób, gdyż świat materialnego dostatku ma ukrytą cenę¹⁰, którą przy nieprawidłowej gospodarce odpadami stanowi degradacja środowiska. Należy pamiętać, że ilekroć mówimy o oddziaływaniu na środowisko mamy na uwadze również oddziaływanie na zdrowie ludzi (por. art. 3 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹¹).

U podstaw tematyki zarządzania odpadami komunalnymi leżą przede wszystkim zasady ogólne, wynikające z ustawy o odpadach¹², która w istotnej mierze przenosi regulacje prawne dyrektywy 2008/98 do wewnętrznego polskiego syste-

⁶ Ustawa 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. Por. M. Górski, *Nowe regulacje prawne dotyczące postępowania z odpadami, w tym odpadami komunalnymi* (w:) Nowe prawo ochrony środowiska. Materiały IX Ogólnopolskiej Konferencji szkoleniowej 21-22 stycznia 2013, Poznań 2013, s. 5; P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r.*, Warszawa 2013.

⁷ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz o zmianie ustawy o własności lokali, druk Sejmu RP VII kadencji nr 2377. Zob. także T. Styś, R. Foks, *Rynek gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce. Perspektywa 2030*, Warszawa 2014, s. 53 i n.; E. Górnicki, *Dogasająca rewolucja*, Przegląd Komunalny 2014, nr 6, s. 26 i n.; A. Jędrzak, *Stan gospodarki odpadami komunalnymi w kraju*. Materiały z VII Konferencji pt. *Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów*, Katowice 27-29 maja 2014 r., s. 32 i n.

⁸ T. Styś, R. Foks, *op. cit.*, s. 7.

⁹ K. Równy, *Reforma ...*, *op. cit.*, s. 71.

¹⁰ D. Goleman, *Inteligencja ekologiczna*, Poznań 2009, s. 9.

¹¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r., Dz. U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zm.; dalej: ustawa o odpadach. Zob. K. Karpus, *Zasady ogólne gospodarki odpadami* (w:) *Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013, s. 53 i n.

mu prawnego. Uzupełnieniem są unormowania wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³.

W tym miejscu wskazać należy, że w ustawie o odpadach brak jest definicji legalnej zasady zrównoważonego rozwoju, co jest uzasadnionym zabiegiem, albowiem jest ona zasadą konstytucyjną i ma charakter zasady ustrojowej.

Jej usytuowanie ma miejsce w art. 5 Konstytucji RP¹⁴. Definicję legalną natomiast statuuje art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁵.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wyrażony został pogląd, że zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. Wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posilkować się tą zasadą. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania tej zasady obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując tę zasadę¹⁶.

Korzystanie ze środowiska w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, opiera się na pogodzeniu rozwoju społeczno-gospodarczego z zachowaniem różnorodności biologicznej i bogactwa zasobów naturalnych¹⁷, dla współczesnego

¹³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. Test jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm; dalej u.c.p.g.

¹⁴ Według cytowanego artykułu Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.; dalej u.p.o.ś. Szerzej na temat tej zasady zob. B. Rakoczy (w:) J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 48; M. Pchałek, (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 125 i n.; B. Rakoczy, (w:) Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 52.

¹⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

¹⁷ Szerzej zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; B. Piontek, *Modelowe ujęcie rozwoju zrównoważonego i trwałego*, Problemy Ekologii 2001, nr 3, s. 109 i n.; J. Ciechanowicz, J. Gwizdała, *Zagadnienia ekorozwoju w ustawodawstwie polskim i w prawie Unii Europejskiej* (w:) *Polska a UE w przededniu Maastricht II*, pod red. C. Miki, Toruń 1996, s. 59 i n.; M. M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1998, nr 8, s. 45 i n.; S. Kozłowski, *Ekologiczne problemy przyszłości, świata i w Polsce*, Warszawa 1998, s. 68 i n.; F. Piontek, *Globalizacja a rozwój zrównoważony i trwały*, Problemy Ekologii 2003, nr 1, s. 3 i n.; B. Poskrobko, *Regionalne i gospodarcze aspekty ekorozwoju* (w:) *Sterowanie eko-*

pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Zasada zrównoważonego rozwoju zakłada zharmonizowanie trzech kapitałów: środowiskowego, społecznego oraz gospodarczego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwości należytego korzystania ze środowiska, zarówno przez pokolenia obecne, jak i przyszłe. Zaznaczyć należy, że człowiek ma pozycję nadrzędną wobec dwóch pozostałych kapitałów.

Przepis art. 16 ustawy o odpadach reguluje zasadę ochrony życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Zasada ta nakazuje takie prowadzenie gospodarki odpadami, aby zapewnić ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Przede wszystkim gospodarka odpadami nie może wywoływać zagrożenia dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt, nie może ona również powodować uciążliwości przez hałas lub zapach. Gospodarka odpadami nie powinna także wywoływać niekorzystnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu.

Bardzo ważną zasadę statuuje art. 17 ustawy o odpadach, a mianowicie zasadę hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Hierarchia sposobów postępowania z odpadami jest pięciostopniowa. Obejmuje ona: zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inne procesy odzysku, unieszkodliwianie.

Powyższy schemat służy wskazaniu kolejności priorytetów w przepisach i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania nimi. Analizowana hierarchia jest powszechnie uznana i przyjmowana we wszystkich nowoczesnych rozwiązaniach prawnych podejmujących problem postępowania z odpadami. Jej celem jest przede wszystkim konieczność podejmowania działań prewencyjnych¹⁸. Artykuł 17 ustawy o odpadach jest zgodny z ogólną zasadą wyrażoną w art. 6 ust. 1 u.p.o.ś., zakładającą w ochronie środowiska pierwszeństwo właśnie dla działań prewencyjnych. Założenie to wykonuje także zobowiązania wynikające z art. 4 dyrektywy 2008/98. W polskim porządku prawnym hierarchię sposobów postępowania z odpadami wdrażają przede wszystkim krajowe oraz wojewódzkie plany gospodarowania odpadami (zwane dalej również „WPGO”).

Kolejną zasadą uregulowaną w ustawie o odpadach jest zasada bliskości¹⁹, odnosząca się w swej treści do hierarchii sposobów postępowania z odpadami. Ce-

rozwojem, t. III, Białystok 1998; J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej – wybrane problemy* (w:) *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładaj, K. Sobieraja, Lublin 2011, s. 63; J. Ciechanowicz-Mc-Lean, M. Nyka, *Nowe instrumenty administracyjnoprawne w ochronie środowiska* (w:) *Dekada ...*, op. cit., s. 176 i n.; A. Graczyk, A. M. Graczyk, *Wprowadzanie mechanizmów rynkowych w ochronie środowiska*, Warszawa 2011, s. 24 i n.

¹⁸ M. Górski, (w:) *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 147.

¹⁹ Szerzej zob. P. Zacharczuk, *Zasada bliskości w prawie unijnym i polskim dotyczącym gospodarowania odpadami* (w:) *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładaj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 259 i n.; K. Karpus, *Wybrane problemy implementacji dyrektyw ramowych*

lem zasady bliskości jest przede wszystkim ograniczenie przemieszczania odpadów. Przepis art. 20 ust. 1 ustawy o odpadach stanowi, że odpady, z uwzględnieniem powyższej hierarchii, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. Jeżeli nie jest możliwe przetworzenie odpadów w miejscu ich powstania, to należy je przekazać do najbliższych położonych miejsc przetworzenia, przy uwzględnieniu hierarchii oraz najlepszej dostępnej techniki lub technologii. Szczególne reguły dotyczą postępowania z niektórymi kategoriami odpadów komunalnych (zob. art. 20 ust. 7-9 ustawy o odpadach).

Przy omawianiu zasad gospodarowania odpadami nie sposób nie wspomnieć o zasadzie „zanieczyszczający płaci”, wynikającej między innymi z art. 22 ustawy o odpadach²⁰. W dyrektywie 2008/98 zasada ta odgrywa kluczową i wiodącą rolę. Dyrektywa 2008/98 wskazuje, że koszty gospodarowania odpadami, w tym odpadami komunalnymi, ponosi pierwotny wytwórca odpadów (lub obecny lub poprzedni posiadacz odpadów). Państwa członkowskie mogą postanowić, że koszty gospodarowania odpadami będą ponoszone częściowo lub w całości przez producenta produktu, z którego odpady powstaną oraz że dystrybutorzy tych produktów mogą częściowo ponosić te koszty. Definicja ustawowa zasady „zanieczyszczający płaci” nie różni się praktycznie od tej, którą wywodzi się z dyrektywy 2008/98. Polski ustawodawca postanowił, że w przypadkach wskazanych w przepisach odrębnych koszty gospodarowania odpadami ponosi producent produktu lub podmiot wprowadzający produkt na terytorium kraju. Można więc z całą pewnością stwierdzić, że w polskim porządku prawnym w dziedzinie gospodarowania odpadami zasada „zanieczyszczający płaci” powiązana jest z zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ale tylko w przypadkach prawem przewidzianych). Wprowadzenie zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest jednym ze sposobów wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów podczas całego ich cyklu życia, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling i nie wpływają przy tym niekorzystnie na swobodny obieg wyrobów na rynku wewnętrznym.

Zasada „zanieczyszczający płaci” powinna być współdefiniowana przez art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., regulujący definicję właściciela nieruchomości. Wskazać w tym miejscu należy, że definicja ustawowa właściciela jest w istocie rozumiana o wiele szerzej niż definicja właściciela wynikająca z ujęcia cywilistycznego²¹. Na gruncie przepisów u.c.p.g. za właściciela nieruchomości rozumie się także między

w sprawie odpadów (2008/98 i 2006/12) w polskim prawie o odpadach (w:) *Europeizacja prawa ...*, op. cit., s. 237 i n.

²⁰ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 424 i n.

²¹ Szerzej zob. B. Rakoczy, *Utrzymanie czystości i porządku w gminie w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 107 i n.

innymi najemcą czy dzierżyciela danej nieruchomości. W przypadku, kiedy dana nieruchomość jest wynajmowana, to najemca, a nie wynajmujący, powinien uiścić na rzecz gminy opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie bowiem z zasadą „zanieczyszczający płaci”, koszty gospodarowania odpadami komunalnymi powinien ponieść ten, kto te koszty generuje swoim bytowaniem.

Ostatnią z omawianych zasad jest zasada odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami. Odnosząc się do wskazanej zasady, należy wskazać, że odpowiedzialność taką w pierwszej kolejności ponosi pierwotny posiadacz odpadów, czyli ich wytwórca. Ustawodawca nakłada na niego obowiązek gospodarowania odpadami, które wytworzył podczas swojego funkcjonowania. Wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może przenieść odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami poprzez przekazanie ich następnemu posiadaczowi legalnemu odpadów (art. 27 ust. 3 u.o.). Zasada ta nie dotyczy transportującego odpadów.

Zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi musi uwzględniać „ideę społeczeństwa recyklingu”. Zgodnie z tą koncepcją, europejskie społeczeństwo powinno dążyć do eliminacji wytwarzania odpadów i do wykorzystywania ich jako zasobu. Aby idea społeczeństwa recyklingu mogła w pełni funkcjonować, niezbędne jest stosowanie środków, mających na celu zapewnienie segregacji u źródła, zbieranie oraz recykling priorytetowych strumieni odpadów. Jeżeli jest to ekonomicznie, technicznie i środowiskowo uzasadnione, odpady powinny być zbierane selektywnie. Państwa członkowskie powinny zarówno zachęcać swoich obywateli do aktywnego uczestnictwa w omawianej idei, jak i popierać stosowanie odpadów posegregowanych w wyniku recyklingu. Idea społeczeństwa recyklingu jest także sposobem na realizację zrównoważonego zarządzania odpadami. Powinna być krzewiona od podstaw, czyli od lat dziecięcych. Obywatele powinni być uświadamiani od najmłodszych lat o ich wpływie na życie teraźniejszych i przyszłych pokoleń.

Z ideą społeczeństwa recyklingu wiąże się wymóg uzyskania przez gminy odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami. Zgodnie z dyrektywą 2008/98, osiągnięcie odpowiednich poziomów odzysku ma przybliżyć do konkretnego celu, jakim jest europejskie społeczeństwo recyklingu o wysokiej wydajności zasobów. Ponadto, należy zauważyć, że osiągnięcie odpowiednich poziomów przez gminy przyczynia się do spełnienia idei zrównoważonego zagospodarowania odpadami komunalnymi. Przepis art. 3b ust. 1 u.c.p.g. jest odzwierciedleniem art. 11 ust. 2 lit. a i b dyrektywy 2008/98. Obowiązkiem gmin jest osiągnięcie do dnia 31 grudnia 2020 r. poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów komunalnych takich jak papier, metale, tworzywa sztuczne i szkło w wysokości co najmniej 50% wagowo. Poza tym, mają one osiągnąć do wskazanej daty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne

odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo. Na podstawie art. 3b ust. 2 u.c.p.g. zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych²². Zgodnie ze wskazanym rozporządzeniem, poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia dla papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła wynoszą 10% w 2012 r., 12% w 2013 r., 14% w 2014 r., 16% w 2015 r., 18% w 2016 r. i 20% w 2017 r. W latach 2018–2020 poziomy natomiast nie rosną już o 2 punkty procentowe rocznie, lecz zwiększają się o 10 punktów procentowych rocznie, osiągając w 2020 r. poziom 50%. Z kolei poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpiecznych odpadów budowlanych i rozbiórkowych wynosi odpowiednio 30% w 2012r., 36% w 2013r., 38% w 2014r., 40% w 2015r., 42% w 2016r., 45% w 2017 r., 50% w 2018r., 60% w 2019r. i 70% w 2020r.

Gminy mają również obowiązek osiągnąć pewien poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. Na podstawie art. 3c ust. 2 u.c.p.g. zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 maja 2012r. w sprawie poziomów ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania oraz sposobu obliczania poziomu ograniczania masy tych odpadów²³. Załącznik nr 1 do rozporządzenia wskazuje, że dopuszczalny poziom masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r. wynosi odpowiednio: 75% w 2012 r., 50% do dnia 16 lipca 2013 r., 50% w 2014 r., 50 % w 2015r., 45% w 2016 r., 45% w 2017 r., 40% w 2018 r., 40% w 2019 r. oraz 35% do dnia 16 lipca 2020 r.

Za nieosiągnięcie wyżej wymienionych poziomów przewidziane są ustawowo uregulowane sankcje (odpowiednio: art. 9x ust.2, art. 9y ust. 2 oraz art. 9 z ust. 2 u.c.p.g.)²⁴.

W obowiązującym porządku prawnym występują dwa systemy gospodarowania odpadami komunalnymi, o których stanowi przede wszystkim u.c.p.g. Przy omawianiu tej tematyki w pierwszej kolejności należy wskazać na art. 3 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g., który stanowi, że obowiązkiem gminy jest objęcie wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy wskazanym systemem. Pierwszy system, zgodnie z art. 6c ust. 1 u.c.p.g., obejmuje nieruchomości zamieszkałe przez mieszkańców. Według M. Górskiego system ten określony został jako system gminny

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 645.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 676.

²⁴ W. Radecki, *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 20 i n.

bądź opłatowy²⁵. Drugi system uregulowany został natomiast w art. 6 ust. 1 w zw. z art. 6c ust. 2 u.c.p.g. System ten nazywany systemem wolnego wyboru²⁶, dotyczy nieruchomości, w których mieszkańcy nie zamieszkują, a w których odpady komunalne powstają. Jednakże należy zauważyć, że rada gminy może postanowić uchwałą o objęciu systemem opłatowym niezamieszkałe nieruchomości, na których powstają odpady komunalne (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.).

System gminny opiera się na konstrukcji przejścia władztwa przez gminę w dziedzinie gospodarowania odpadami komunalnymi. W tym systemie właściciele nieruchomości zamieszkałych generujących odpady komunalne ponoszą opłaty na rzecz określonej gminy, nie zawierając umowy z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta został zobligowany przez ustawodawcę do zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych. W celu efektywniejszego wykonywania zadań przez gminę, rada gminy może uchwalić podział obszaru gminy na sektory. Sektory mogą zostać ustanowione tylko wtedy, kiedy gmina liczy ponad 10 000 mieszkańców. Przy ustanawianiu sektorów rada gminy bierze pod uwagę liczbę mieszkańców i gęstość zaludnienia, występującą na danym terenie oraz obszar, który będzie mógł być obsługiwany przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne.

Jeżeli rada gminy nie postanowi o objęciu systemem opłatowym nieruchomości niezamieszkałych generujących odpady komunalne, to właściciel takiej nieruchomości jest obowiązany do zawarcia umowy z przedsiębiorcą zajmującym się odbiorem odpadów lub z gminną jednostką organizacyjną. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne ma obowiązek uzyskać wpis w rejestrze działalności regulowanej prowadzonym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Właściciele nieruchomości nieobjętych systemem gminnym mają ustawowy obowiązek udokumentowania korzystania z usług wykonywanych przez wyżej wymienione podmioty. Udokumentowanie przybiera postać okazania umowy i dowodów uiszczenia opłat za usługę odbioru odpadów komunalnych.

Nie budzi wątpliwości fakt, że wybór właściwego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi ma wpływ na efektywne i prawidłowe zarządzanie odpadami. System gminny gwarantuje osiągnięcie celów dyrektywy 2008/98 poprzez ograniczenie przekazywania odpadów do miejsc składowania w wyniku podda-

²⁵ Zob. M. Górski, *Nowe systemy postępowania z odpadami komunalnymi* (w:) *Zadania i obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego, K. Nowackiego, Wrocław 2013, s. 41; M. Górski, *Deklarowane przyczyny i kierunki wprowadzonych zmian* (w:) *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, pod red. M. Górskiego i K. Nowackiego, Wrocław 2012, s. 69. Por. także B. Dziadkiewicz, *Zasady gospodarki odpadami komunalnymi. Poradnik ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2011, s. 67 i n.

²⁶ *Ibid.*

nia ich odzyskowi, a ponadto, zapobiega on nielegalnemu składowaniu odpadów w miejscach do tego nieprzeznaczonych. System wolnorynkowy, który istniał przed wprowadzeniem obowiązkowego systemu gminnego, nie gwarantował osiągnięcia odpowiednich poziomów odzysku z uwagi na fakt, że działające na rynku prywatne przedsiębiorstwa odbierały odpady za jak najmniejszą stawkę, nie bacząc na cele unijne, tylko na osiągnięcie zysku. W konsekwencji odpady komunalne nie były poddawane procesom odzysku, ale w przeważającej mierze były tylko składowane, co było sprzeczne m.in. z zasadą hierarchii postępowania z odpadami. W obecnie obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi nie jest opłacalne ani celowe pozbywanie się odpadów w sposób nielegalny z uwagi na fakt, że system opłatowy obejmuje wszystkich właścicieli nieruchomości zamieszkałych bez wyjątku. System gminny jest oderwany jednak od ilości wytwarzanych odpadów.

Nie można w tym miejscu pominąć także istotnej roli, jaką odgrywają plany gospodarki odpadami. Wskazują one bowiem istniejące systemy gospodarki odpadami, zarówno w odniesieniu do poziomu krajowego, jak i wojewódzkiego.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami, obok krajowych planów, zapewniają prawidłowe gospodarowanie odpadami oraz osiągnięcie celów dyrektywy 2008/98. Zarządzanie odpadami komunalnymi przez gminę zależy w znacznej mierze od postanowień wojewódzkich planów gospodarki odpadami, albowiem wskazują one kierunki działań w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów oraz kształtowania systemu gospodarki odpadami. Plany gospodarki odpadami pełnią więc pierwszorzędą rolę przy podejmowaniu działań związanych z gospodarowaniem odpadami. W art. 34 ustawy o odpadach zostały wskazane cele, jakie plany gospodarki odpadami mają osiągnąć. Plany gospodarki odpadami mają przyczynić się do osiągnięcia celów wskazanych w polityce ochrony środowiska oraz do doprowadzenia do oddzielenia tendencji wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju. Cel ten jest więc powiązany z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przy celach planów gospodarki odpadami ustawodawca odwołuje się także do hierarchii sposobów postępowania z odpadami oraz do zasady samowystarczalności i bliskości. Plany gospodarki odpadami mają także przyczynić się do osiągnięcia zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji gospodarowania odpadami.

Aby zarządzanie odpadami komunalnymi odnosiło określone cele, należy dokonać podziału danego obszaru na regiony gospodarki odpadami komunalnymi²⁷. Wojewódzki plan gospodarki odpadami zawiera w swoich postanowieniach po-

²⁷ Zgodnie z art. 35 ust. 5 ustawy o odpadach „regionem gospodarki odpadami komunalnymi jest obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych. Regionem może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców”.

dział na regiony wraz ze wskazaniem gmin, które w skład takiego regionu wchodzi. W WPGO konieczne jest także wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych²⁸ oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi regionów. Wojewódzki plan gospodarki odpadami, w przeciwieństwie do uchwały w sprawie jego wykonania, nie ma charakteru aktu prawa miejscowego²⁹. Aktem, który powinien uwzględniać postanowienia WPGO jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy³⁰, albowiem art. 4 ust. 3 u.p.c.g. nakazuje gminom dostosowanie regulaminu do WPGO w terminie sześciu miesięcy od dnia uchwalenia WPGO. W doktrynie wskazuje się, że takie podporządkowanie regulaminu, który ma charakter aktu prawa miejscowego aktowi prawa wewnętrznego (WPGO) należy ocenić negatywnie³¹.

3. Rozwiązania realizacji zrównoważonego zarządzania odpadami komunalnymi

Wydaje się, że najskuteczniejszymi środkami wymuszającymi, ale także wspierającymi, działalność inwestycyjną służącą ochronie środowiska są mechanizmy prawnofinansowe. Ustawodawca przewiduje wiele instrumentów w tym zakresie. Oprócz tych środków powinny być stosowane także inne narzędzia.

Analizując rozwiązania prawnofinansowe należy wskazać, że jednym z kluczowych narzędzi jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Gmina ma obowiązek utworzenia sprawnego systemu gospodarowania odpadami i utrzymywania go na takim poziomie przez cały czas jego funkcjonowania. Aby system mógł być należycie prowadzony, w szczególności, aby móc zapewnić prawidłowy odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na rzecz gminy muszą być uiszczane opłaty. Obowiązek ten wynika wprost z art. 6h u.c.p.g., który stanowi, że właściciele nieruchomości objęci systemem gminnym mają obowiązek uiszczać na rzecz gminy odpowiednią opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata ma charakter celowy i jest ekwiwalentna. Jak wskazuje wyrok TK z dnia 18 lipca 2011 r.³², zarówno opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i podatek są daninami publicznymi, jednakże o różnym charakterze.

²⁸ Zob. art. 35 ust. 6 ustawy o odpadach.

²⁹ Zob. W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 188-191.

³⁰ B. Rakoczy, *Regulaminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz czystości i porządku w gminie*, Warszawa 2008, s. 187 i n.

³¹ K. Karpus, *Plany gospodarki odpadami (w:) Ustawa o odpadach. Komentarz*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2014, s. 121.

³² Sygn. akt P 9/09, OTK ZU 2011, nr 6/A, poz. 59.

Z kolei w wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r.³³ wskazano, że opłata za gospodarowanie odpadami nie ma charakteru podatkowego, jest ona świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnym, publicznoprawnym, ale odpłatnym i mającym realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy u.c.p.g. Zgodnie ze wskazanym wyrokiem, opłata stanowi dochód gminy, który ma służyć pokryciu funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Pojawiają się także postulaty, aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi była pewnym elementem podatku od towarów i usług. Jednakże pomysł wydaje się być nietrafny przede wszystkim z uwagi na fakt, że opłata ma charakter celowy (jest przeznaczona na gospodarowanie odpadami komunalnymi) oraz jest świadczona w zamian za określone usługi związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Gmina, aby mogła skutecznie zarządzać odpadami komunalnymi, musi mieć zapewnioną samodzielność, natomiast wliczanie kosztów w ramach podatku od towarów i usług pozbawiłoby gminę takiej samodzielności. Podatek od towarów i usług jest odbierany w ramach budżetu państwa, a nie w ramach budżetu gminy, co skutkowałoby pozbawieniem systemu zarządzania odpadami charakteru lokalnego³⁴.

Zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi wymaga, aby z jednej strony istniał i wzrastał rozwój gospodarczy, z drugiej z kolei strony wymaga także osiągnięcia optymalnego stanu środowiska. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi musi być ustanowiona w odpowiedniej wysokości. Jeżeli opłata będzie za niska, to gminy będą zmuszone pokryć funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami także ze środków własnych, zaś jeżeli opłata będzie za wysoka – może stanowić za duże obciążenie mieszkańców, przez co ściążalność opłaty może być w znacznym stopniu utrudniona.

Sposobami przyczyniającymi się do zrównoważonego zarządzania odpadami komunalnymi są także kary pieniężne, unormowane w rozdziale 4d u.c.p.g. Przedmiotem rozdziału jest wskazanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego kar pieniężnych, ich wysokości, organów je wymierzających oraz zagadnień proceduralnych³⁵.

Kolejnym instrumentem prawnofinansowym zapewniającym zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi jest opłata produktowa, uregulowana w usta-

³³ Sygn. akt K 17/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 125.

³⁴ Zob. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację nr 24262 w sprawie rozważenia likwidacji opłaty śmieciowej w gminach na rzecz jej pobierania z powszechnego w swojej istocie podatku VAT, www.sejm.gov.pl (6.12.2014 r.). Por. także materiały źródłowe strony internetowej: http://www.podatki.biz/artykuly/gospodarowanie-odpadami-komunalnymi-a-opodatkovanie-vat_14_21520.htm (dostęp: 6.12.2014 r.).

³⁵ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w przepisach o postępowaniu z odpadami komunalnymi* (w:) *Prawne i organizacyjne obowiązki ...*, op. cit., s. 269 i n.

wie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi³⁶. Zgodnie z art. 34 cytowanej ustawy, wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacje odzysku opakowań, którzy nie wykonali obowiązku polegającego na osiągnięciu odpowiedniego poziomu odzysku są obowiązani wnieść opłatę produktową obliczoną oddzielnie w przypadku nieosiągnięcia wymaganego poziomu odzysku, w tym recyklingu. Konstrukcja opłaty produktowej pozwala na rozwój selektywnego zbierania oraz przetwarzania odpadów opakowaniowych, przyczynia się ona także do wspierania gminnych systemów gospodarowania odpadami komunalnymi przez wprowadzających produkty w opakowaniach³⁷.

Jako *de lege ferenda*, należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem w Polsce systemu kaucyjnego, który na pewno przyczyniłby się do osiągnięcia celów unijnych, w tym do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów. Członkowie społeczeństwa zwracając opakowania w celu odzyskania wpłaconej kaucji, wpłynęliby na osiągnięcie poprawy stanu środowiska, w tym do ograniczenia powstawania odpadów komunalnych. System ten bardzo dobrze funkcjonuje w państwach europejskich, np. w Niemczech³⁸. Jednakże przeciwnicy tej idei wskazują na wysokie koszty utrzymania systemu kaucyjnego. Należałoby jednak rozważyć możliwość współistnienia systemu gminnego wraz z systemem kaucyjnym, przede wszystkim z uwagi na fakt potrzeby aktywnego uczestniczenia członków społeczeństwa w procesie gospodarowania odpadami. Zrównoważone zarządzanie odpadami komunalnymi jest efektywne tylko w państwach, których obywatele świadomie uczestniczą w gospodarowaniu odpadami.

4. Podsumowanie

Konstatując, należy zauważyć, że przy omawianiu reguł właściwego zarządzania odpadami komunalnymi należy mieć na uwadze konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju. Do wdrażania tej zasady konieczna jest kompleksowa gospodarka tymi odpadami. Założenia analizowanej zasady powinny odbywać się na każdym poziomie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi. W zrównoważonym zarządzaniu nie mogą uczestniczyć tylko i wyłącznie organy władzy publicznej, zwłaszcza samorządowej. Konieczne jest włączenie także przedsiębiorców zajmu-

³⁶ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r., Dz. U., poz. 888. Zob. K. Kawczyński, *Nowa ustawa o gospodarowaniu opakowaniami i odpadami opakowaniowymi z 13 czerwca 2013 r.* Materiały z X Jubileuszowej Konferencji pt. *Nowe prawo w ochronie środowiska* 20-21 stycznia 2014 r., Poznań, s. 34 i n.

³⁷ Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację nr 16861 w sprawie problemów wynikających z wprowadzenia poboru tzw. opłaty śmieciowej, www.sejm.gov.pl (6.12.2014 r.).

³⁸ A. Barczak, *op. cit.*, s. 269 i n.

jących się odbiorem, odzyskiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych. W zarządzaniu aktywnie powinno uczestniczyć także społeczeństwo, czyli przede wszystkim wytwórcy odpadów. Konsekwencją zrównoważonego zarządzania odpadami komunalnymi jest wdrożenie modelu konsumpcji, minimalizującego powstawanie odpadów.

Działania powodujące wytwarzanie odpadów powinny być planowane. Zarządzanie nimi winno być projektowane i prowadzone w taki sposób, aby spełniało wymagania kompleksowej gospodarki odpadami komunalnymi w zakresie obowiązującego prawa. Ponadto całościowe ujęcie analizowanej kwestii powinno uwzględniać wymagania środowiskowe, ekonomii oraz uwarunkowania lokalnych wspólnot³⁹.

Należy mieć na względzie, że ulepszone technologie wykorzystania odpadów komunalnych, ich recykling czy inne postaci odzysku, to również sposoby na zmniejszenie ryzyka zagrożeń.

Istniejące regulacje prawne przede wszystkim przymuszają obywateli i przedsiębiorców do określonego postępowania z odpadami komunalnymi, co nie zawsze jest stanem pożądanym. Społeczeństwo musi być bowiem świadome swoich praw i obowiązków z zakresu gospodarowania tymi uciążliwościami. Zastanawiające jest, czy edukacja ekologiczna w zakresie gospodarki odpadami prowadzona wśród społeczeństwa, a zwłaszcza u najmłodszych, jest wystarczająca. Należy zgodzić się z poglądem wysuniętym w doktrynie, że „czas więc najwyższy by *homo* stał się wreszcie prawdziwym *sapiens*, zanim zgotuje sobie samozagładę”⁴⁰.

³⁹ J. Biegańska, J. Ciuła, *Zintegrowana gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce jako element zrównoważonego rozwoju*, Archiwum Gospodarki Odpadami i Ochrony Środowiska 2011, nr 1, s. 59.

⁴⁰ K. Równy, *Reforma ...*, op. cit., s. 71.

TOMASZ BOJAR-FIJAŁKOWSKI
Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie

Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć

1. Wstęp

Bardzo istotne, praktyczne znaczenie w ochronie środowiska, obok nauk technicznych, odgrywa nauka o zarządzaniu. Podobieństwa występujących na tym gruncie pojęć mogą rodzić określone trudności dla przedstawicieli innych niż nauka o zarządzaniu dziedzin.

Równocześnie obserwujemy wzrost wykorzystania rynkowych, określanych także jako ekonomicznych, instrumentów prawa ochrony środowiska, w tym tych pośrednio wpływających na działalność podmiotów zobligowanych do ochrony środowiska, jak pozwolenia zbywalne, ubezpieczenia czy systemy zarządzania proekologicznego. Znaczenie rynkowych instrumentów wzrasta jeszcze bardziej na gruncie gospodarczego prawa środowiska, rozumianego tak jak określiła je, jako pierwsza w polskiej doktrynie, J. Ciechanowicz-McLean¹.

¹Jako obszar badawczy prawa publicznego, który łączy prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym publicznym przez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza przedsiębiorców, ale i państwo, i wykorzystywanych przez nie elementów środowiska i środowiska jako całości za pomocą instrumentów prawno-ekonomicznych, zwłaszcza w zakresie prawa administracyjnego, finansowego i międzynarodowego. J. Ciechanowicz-McLean, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), UG, Gdańsk 2009, s. 8.

Stąd dla dyskusji o gospodarczym prawie środowiska ważne jest nie tylko określenie roli, którą pełnią w nim nauki o zarządzaniu, ale także rozpoznanie poszczególnych z nich, scharakteryzowanie ich oraz wskazanie materii ekonomicznej będącej przedmiotem regulacji prawnej. Służą temu rozważania poniższe uszeregowane wedle zakresu poszczególnych pojęć, od najszerszego do najwęższego.

2. Wprowadzenie do teorii zarządzania

Aktualnie, nauka o zarządzaniu dzieli się na działy dotyczące konkretnie wyodrębnionych, materialnych i niematerialnych zasobów organizacji, jak: kadry², inwestycje³, projekty, relacje z klientami⁴, sytuacje kryzysowe i bezpieczeństwo⁵, szeroko definiowane zaufanie⁶, sfera publiczna⁷, czy też aspekty środowiskowe organizacji⁸. Koordynacja w jednym organizmie wszystkich tych elementów jest niezmiernie trudna, stąd pomocny jest katalog podstawowych funkcji zarządzania, którymi są: kierowanie, planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola, procesy decyzyjne i zmiana. Warto podkreślić, iż zarządzanie to tworzenie określonego porządku, polegającego na implementowaniu w działalności organizacji norm, także prawnych, i wartości, wyselekcjonowanych lub powszechnych, dobrowolnych albo powszechnie obowiązujących. Zarządzanie utrwała także pożądane zachowania, preferencje, zwyczaje i postawy członków organizacji, rozpowszechniając tym samym

² Zobacz: P. Boxall, J. Purcell, P. Wright (ed.), *The Oxford Handbook of Human Resources Management*, Oxford University Press, Oxford 2007.

³ Zobacz: F. J. Fabozzi, H. M. Markowitz (ed.), *The Theory and Practice of Investment Management*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey 2002.

⁴ Zobacz: C. K. Prahalad, J. R. Katzenbach, Ch. Lederer, S. Hill, *Harvard Business Review on Customer Relationship Management*, Harvard Business School Press, Harvard 2001.

⁵ Zobacz: N. R. Augustine, A. Sharma, I. F. Kesner, N. C. Smith, R. J. Thomas, J. Quelch, G. Brenneman, L. Hill, *Harvard Business Review on Crisis Management*, Harvard Business School Press, Harvard 2000.

⁶ Zobacz: P. Giorgini, F. Massacci, J. Mylopoulos, N. Zannone, *Requirements Engineering Meets Trust Management*, [w:] *Trust Management. Second International Conference, iTrust 2004, Oxford, UK, March/April 2004, Proceedings*, Ch. Jensen, S. Poslad, T. Dimitrakos (ed.), Springer – Verlag, Berlin 2004.

⁷ Zobacz: Ch. Hood, *Public management: the Word, the Movement, the Science*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt (ed.), Oxford University Press, Oxford 2005.

⁸ Zobacz: F. B. Friedman, *Practical Guide to Environmental Management. 9th Edition*, Environmental Law Institute, Washington D.C. 2003.

standardy ustanowione przez organizującego pracę lub ustanowione przez przepisy prawa⁹. Coraz częściej dotyczy to aktualnie standardów ochrony środowiska¹⁰.

Podsumowując, zarządzanie wiąże się z dwoma koniecznymi elementami: organizacją, jaką stanowią ludzie współdziałający w ramach określonej struktury i realizujący sprecyzowany wspólny cel oraz celowym działaniem zmierzającym do zaspokojenia określonych potrzeb¹¹. Stąd coraz trudniej precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, czym jest zarządzanie, które staje się coraz bardziej sztuką. Każda sytuacja i każda sfera ludzkiej aktywności wiąże się bowiem z wieloma możliwymi, czasem alternatywnymi, innym razem substytucyjnymi, rozwiązaniami. Tym samym zaangażowanie i intuicja stają się decydującymi czynnikami wpływającymi na sprawność działania organizacji. W warunkach ciągłych zmian i zachodzących procesów globalizacji¹² nowego znaczenia nabierają zarządzanie strategiczne, marketing i wyróżnienie się na tle konkurencji, także dzięki innowacjom środowiskowym. Zarządzanie, *sensu largo*, oraz zarządzanie organizacją poprzez jakość, jako pojęcie *sensu stricte*, stają się nowym celem organizacji. Procesy zachodzące w jednostkach produkcyjnych, mające elementy wejścia¹³: maszyny, urządzenia, pracę, kapitał, także surowce naturalne, takie jak: woda, powietrze itd.; cechują się istotnymi, z ekologicznego punktu widzenia, elementami wyjścia, takimi, jak: produkty, ale także emisja zanieczyszczeń do powietrza, zrzut ścieków, odpady stałe i inne wprowadzane do środowiska. Tu dochodzimy do styku ogólnych pojęć zarządzania i ochrony środowiska, często podnoszonych także na gruncie gospodarczego prawa środowiska.

3. Pojęcie zarządzania środowiskiem

Zarówno cele przedsiębiorcy, czyli maksymalizacja korzyści wynikającej z zaspokojenia potrzeb konsumenta, jak i tego konsumenta, czyli maksymalizacja użyteczności płynącej z konsumpcji dóbr wytwarzanych przez producenta, uwarunkowane są wspólnym systemem środowiska, czasem określanego w literaturze ekonomicznej, niewłaściwym z punktu widzenia prawa, mianem środowiska przyrodnicze-

⁹ Zobacz: S. R. Hiatt, R. L. Daft, *Management. 5th Edition*, Dryden Press, New York 2000.

¹⁰ Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorcy, rozpowszechniona pod akronimem CSR niezwykle często przybiera formę dbałości o środowisko organizacji. Zobacz: T. Bojar-Fijałkowski, *Zarządzanie środowiskowe jako przejaw odpowiedzialności społecznej przedsiębiorcy*, [w:] *Współczesne trendy w przedsiębiorczości*, M. Gołębiowski (red.), Piktora, Łódź 2007, s. 57-69.

¹¹ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997, s. 20.

¹² Zobacz: A. Wajda, *Globalizacja. Społeczeństwo i jego rozwój*, Książka i Prasa, Warszawa 2011.

¹³ S. Nahotko, *Podstawy ekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza OPO, Bydgoszcz 2002, s. 25.

go¹⁴. W teorii ekonomii oba podmioty, zarówno dobro wytwarzający jak i jego nabywca, są podsystemami ekologicznymi jednego systemu, choć o nierównej sile oddziaływania. Jak wskazuje T. Dyllick, na przedsiębiorcę patrzeć należy zarówno z perspektywy bliskiej, czyli jego działalności wytwórczej towarów lub usług jak i perspektywy dalszej, obejmującej także proces pozyskiwania surowców, wytwarzania półproduktów, dystrybucji, logistyki i utylizacji, które to w istotnym stopniu oddziałują na środowisko¹⁵.

W świetle powyższych relacji, pojęcie zarządzania środowiskiem jawi się jako zarządzanie użytkowaniem i kształtowaniem środowiska poprzez sterowanie jego procesami oraz monitorowanie, czy też kontrolowanie wpływu innych organizmów i organizacji na środowisko. Równie popularne jest używanie pojęcia zarządzania środowiskiem w rozumieniu sterowania procesami ochrony środowiska. B. Poskrobko uważa, że w przypadku zarządzania środowiskiem obiektem zarządzania jest społeczeństwo, gospodarka, a w końcu, samo środowisko¹⁶. Jest to sfera przynależna władzy publicznej, tworzącej prawo w całym tym zakresie oraz kontrolująca wykonywanie ochrony środowiska. W pogląd ten wpisuje się S. Wrzosek, pisząc o administracji publicznej jako organie wykonującym zadania zarządzania środowiskiem¹⁷. Tym samym zarządzanie środowiskiem, jako proces wykonywany przez organy administracji publicznej, sprowadza się najczęściej do tworzenia reguł oddziaływania jednostek na środowisko. Zarządzający środowiskiem wyznaczają za pomocą regulacji prawnych granice tego wpływu oraz jego warunki, także o charakterze ekonomicznym. Na gruncie literatury europejskiej i amerykańskiej niewiele pozycji opisuje ten proces, włączając go do ogólnego pojęcia administrowania¹⁸. Właściwym byłoby przypisanie zarządzania środowiskiem szerszemu po-

¹⁴ Podobnie jest z pojęciem przedsiębiorstwa oraz firma używanymi przez niektórych ekonomistów jako synonim prawniczego pojęcia przedsiębiorca. Zobacz: J. Jabłoński, *Zarządzanie środowiskowe jako warunek ekologizacji przedsiębiorstwa. Próba modelu teoretycznego*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2001, s. 20.

¹⁵ T. Dyllick, *Bausteine einer Konzeption ökologisch bewusster Unternehmensführung*, [w:] *Jarhbuch Ökologie 1995*, G. Altner, B. Mettler-Meibem, U. E. Simonis, E. von Weizsäcker (red.), C.H.Beck, München 1994, s. 170-180.

¹⁶ B. Poskrobko, *Teoretyczne i praktyczne podstawy nauki o zarządzaniu środowiskiem*, *Ekonomia i Środowisko*, nr 1 (23), 2003, s. 78-79; Zobacz: B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 2007.

¹⁷ Zobacz: S. Wrzosek, *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, PB, Białystok 1999.

¹⁸ Uwzględniają go, m.in.: N. J. Vig, *Introduction: Governing the International Environment*, [w:] *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, N. J. Vig, R. S. Axelrod (ed.), Earthscan Publications Ltd., London 1999, s. 1-26; C. Carraro (ed.), *Governing the Global Environment*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2003, s. 13-400; M. A. Eisner, *Governing the environment: the transformation of environmental regulation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2007; E. A. Parson (ed.),

jęciu zarządzania publicznego¹⁹. Znacznie więcej źródeł skupia się na zarządzaniu oddziaływaniem na środowisko, które jest przedmiotem dalszych dywagacji niniejszej pracy. Zarządzania środowiskiem dokonują upoważnione organy administracji publicznej, których działania mają charakter władczy, a wyniki tych działań są obligatoryjne dla ich adresatów, gdyż najczęściej są one realizowane nierynkowymi instrumentami prawa ochrony środowiska jak decyzje administracyjne. Zarządzanie środowiskiem obejmuje następujące funkcje:

- Regulowanie, czyli ustanawianie norm prawnych, głównie skierowanych na określone sektory, mających na celu ochronę poszczególnych elementów środowiska i środowiska jako całości.
- Użytkowanie wraz z udostępnianiem środowiska dla jednostek i organizacji czerpiących z niego określone dobra materialne i niematerialne, które najogólniej podzielić można na gospodarkę leśną, wodną, łowiecką i wydobywczą oraz rekreację.
- Kontrolowanie, inaczej monitorowanie, stanu elementów środowiska oraz zastosowywania się jednostek i organizacji do materii powstałej w wyniku regulowania, czyli prawa, obejmujące także sprawozdawczość.
- Sterowanie mające na celu funkcję prewencyjną, dokonywane w samej organizacji pod nadzorem funkcji kontrolnej i w ramach reguł ustanowionych przez organy państwa w funkcji regulacyjnej.

4. Pojęcie zarządzania środowiskowego

Zarządzanie środowiskowe to jedno z narzędzi zarządzania środowiskiem utożsamiane z jego funkcją sterującą. Jest ono nauką z pogranicza wiedzy ekonomicznej, także dotyczącej jakości, jak również przyrodniczej, związanej z ochroną środowiska. Obiekt realny, będący przedmiotem oddziaływania w procesie zarządzania środowiskowego, nazywa się tu systemem zarządzanym albo obiektem zarządzania²⁰. Elementem środowiskowym tego pojęcia, czyli procesem wykonywanym nad powyżej zdefiniowanym obiektem, jest system zarządzający. Zarządzanie środowiskowe, nazywane także eko-zarządzaniem lub proekologicznym zarządzaniem orga-

Governing the Environment. Persistent Challenges, Uncertain Innovations, University of Toronto Press, Toronto 2001; N. Grossblatt (ed.), *Research to Protect, Restore and Manage the Environment*, National Academy Press, Washington 1993, s. 23-86.

¹⁹ B. Koźuch, *Istota zarządzania publicznego*, Problemy Zarządzania 4/2005, s. 40-50; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008, s. 18-28.

²⁰ B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998, s. 46.

nizacją²¹ to, w najprostszym przekładzie, zarządzanie oddziaływaniem organizacji na środowisko. Jest ono jedną z funkcji zarządzania środowiskiem realizowanym w konkretnej organizacji, czy też jednostce, choć ustanowionym i monitorowanym przez odpowiednie organy państwa, co podkreśla jego prawno-ekonomiczny charakter.

Globalizacja procesów zarządzania i degradacja przyrody stworzyła podstawy do spojrzenia na zarządzanie środowiskowe z punktu widzenia kryterium skali. Efektem tego stało się wydzielenie kierunku makro i mikro w zarządzaniu środowiskowym²². Domeną pierwszego jest środowisko przyrodnicze regionu, kraju lub innego obszaru geograficznego, a celem jest zapewnienie mu takiego stanu środowiska, jaki zaakceptują zamieszkujące je społeczeństwa, co wiąże się z pojęciem dostępu do środowiska należytej jakości podnoszonym na gruncie praw człowieka²³. Inaczej postrzegają to przedstawiciele kierunku mikro, w tym E. Fresse, J. Kloock, J. Majchrzak i K. Zieniewicz, którzy ograniczają zasięg środowiska przez zasięg oddziaływania procesów produkcji, użytkowania i utylizacji zachodzących w jednostce lub organizacji, której misją, według tego podejścia, jest zapewnienie stanu środowiska zgodnego z wymogami otoczenia²⁴.

Ewolucja ogólnej teorii zarządzania doprowadziła do spojrzenia, także na zarządzanie środowiskowe, z punktu widzenia środowiska organizacji. Oznacza to, iż zarządzanie środowiskowe jest efektem spełniania przez organizację wymagań stawianych jej przez otoczenie: prawo ogólnokrajowe i miejscowe, lokalną społeczność oraz kontrahentów, dostawców, pracowników czy konkurentów. Różnice

²¹ Różne nazewnictwo w tym obszarze nie jest specyfiką polskiej nauki prawa i zarządzania. Podobnie, na gruncie wspólnotowym oraz poszczególnych krajów członkowskich, występują różnice w tłumaczeniu tego pojęcia. Porównaj nazewnictwo stosowane w: M. Kramer, M. Urbaniec, A. Kryński (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem. Tom I: Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 20-227. Nawet ustawodawca unijny i polski nie jest konsekwentny w tej materii używając w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. – o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS), Dz.U. z 2011, Nr 178, poz. 1060 zwrotu ekozarządzanie, co jest bezpośrednim tłumaczeniem zwrotu *eco-management* użytego w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE, Dz. Urz. L 342 z 22.12.2009, s. 1.

²² J. Jabłoński, *op. cit.*, s. 14.

²³ K. Klenowska, *Zrównoważony rozwój a prawo do korzystania ze środowiska należytej jakości*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), UG, Gdańsk 2009, s. 112-120.

²⁴ Zobacz: E. Fresk, J. Kloock, *Internes Rechnungswesen und Organisation aus der Sicht des Umweltschutzes*, „Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis“ 1989, No. 1, s. 4; J. Majchrzak, K. Zimniewicz, *Ochrona środowiska w strukturze celów przedsiębiorstwa*, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw* 1991/4, s. 18-19.

w doktrynie polegają jednakże na ocenie, który z elementów zewnętrznych i wewnętrznych ma największy wpływ na zarządzanie środowiskowe przedsiębiorcy²⁵.

Niektórzy autorzy idąc nieco dalej, poza spojrzenie ekonomiczno-ekologiczne na zarządzanie środowiskiem, dostrzegają jego trójplaszczynowość²⁶. Ich zdaniem zarządzanie środowiskowe dotyczy całego makrosystemu, na który składają się: środowisko, gospodarka i społeczeństwo. Dbalność o środowisko i świadomość ekologiczna dzięki wprowadzeniu systemu zarządzania środowiskiem, dociera do uczestników wszystkich obszarów życia społecznego, wszelkich stykających się bezpośrednio lub pośrednio z organizacją zarządzaną środowiskowo osób, grup zawodowych i społecznych²⁷. Tym samym realizowana jest edukacyjna funkcja prawa ochrony środowiska.

Podsumowując, uznać należy zarządzanie środowiskowe za instrument czy też funkcję sterującą zarządzania środowiskiem. Zarządzanie środowiskowe to proces, realizowany przez organizację wewnątrz niej samej, mający na celu minimalizowanie jej oddziaływania na wszystkie elementy środowiska. Dokonuje się on w oparciu o normy obligatoryjne, utożsamiane z sektorowym prawem ochrony środowiska, jak i dobrowolne, na przykład regulujące systemy zarządzania środowiskowego, zachodzące w samej organizacji wedle reguł i pod kontrolą organów administracji publicznej. Zarządzanie środowiskowe uregulowane normami gospodarczego prawa środowiska wykorzystuje wszystkie dostępne instrumenty tegoż prawa. Choć dokonuje się ono w skali mikro, wewnątrz organizacji, może

²⁵ A. D. Chandler wskazuje tu cele samej organizacji jako siłę sprawczą, a użytkowanie środowiska podporządkowuje minimalizacji kosztów związanych z karami i opłatami. S. Tilles mówi o woli najwyższego kierownictwa, co powoduje, iż organizacja stara się oddziaływać i użytkować środowisko w stopniu mniejszym niż przewidują to normy zewnętrzne. M. E. Porter, natomiast, wskazuje postawę konkurencji jako najważniejszy element wpływający na zarządzanie środowiskowe, co wiąże się z użytkowaniem i oddziaływaniem na środowisko w takim stopniu, jaki umożliwi organizacji uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Wciąż mało stymulujące wydają się być mechanizmy prawne, ustanawiające dobrowolny udział w systemach zarządzania środowiskowego, głównie z powodu braku, postulowanego przez organizacje, wyraźnie skorelowanego z udziałem w systemie ułatwienia w działalności gospodarczej. Zgodzić należy się z podejściem J. Jabłońskiego, iż żadne z tych podejść nie może być stosowane w sposób odosobniony, zarówno od siebie nawzajem jak i od konkretnych warunków badanej organizacji. Zobacz: A. D. Chandler, *Strategy and Structure*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1962; S. Tilles, *How Evaluate Corporate Strategy*, Harvard Business Review, July-August 1963; M. E. Porter, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, The Free Press, New York 1985; J. Jabłoński, *op. cit.*, s. 16.

²⁶ B. Poskrobko, *op. cit.*, s. 67 i n.

²⁷ M. Loveli, Ch. Weiss, *Environmental Management and Institutions in OECD Countries. Lesson from Experience*, The World Bank, Washington D.C. 1998, s. 1-4.

wpisywać także w pojęcie zarządzania publicznego, kiedy ma ono zastosowanie w organizacjach należących do sektora publicznego²⁸.

5. Pojęcie systemu zarządzania środowiskowego

Pojęcie zarządzania środowiskowego jest najmłodszą obok zarządzania wiedzą²⁹, specjalizacją ogólnego pojęcia zarządzania. Pierwotna i podstawowa sfera działalności organizacji produkcyjnych i usługowych uzupełniania jest obecnie działaniami zarządzającymi i sterującymi, którą można określić mianem systemu zarządzania. Realizacja obu funkcji wiąże się z określonymi nakładami i kosztami, które w bezpośredni sposób determinują ceny rynkowe na wytworzone towary i usługi. Stąd można zgodzić się z J. Jabłońskim, że proces zarządzania organizacją w określonym przedziale czasu stanowi funkcję³⁰: celu działania organizacji; zadań, czyli działań wytwórczych, organizacji; wpływu otoczenia, w tym elementów znajdujących się poza organizacją, ale na jej działalność wpływających; systemu zarządzania, w ramach którego zarządzanie środowiskowe określone jest w oparciu o cel procesu zarządzania, czyli minimalizację oddziaływania na środowisko, zadań tegoż procesu jak i wpływu na otoczenie instrumentów prawnych, marketingowych, społecznych i środowiskowych.

Na pojęcie każdego systemu, także systemu zarządzania środowiskowego, składają się reguły, czyli plany trwale obowiązujące, i metody, rozumiane jako cykliczne metody postępowania³¹. Kwestia pierwszeństwa reguły, czy też metod, zależna jest od obranego kryterium i sposobu podejścia do procesów informacyjno-decyzyjnych w organizacji. Najistotniejszymi, według J. Jabłońskiego, narzędziami podejścia do procesów ekologicznych w systemach zarządzania środowiskowego, są reguły prawa, będące podstawą weryfikacji i oceny wpływu danej organizacji na środowisko³².

²⁸ Zobacz: T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji*, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, E. Jasiuk, G. P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek (red.), WSH, Radom 2013, s. 127-144.

²⁹ Zobacz: P. F. Drucker, D. Garvin, D. Leonard, S. Straus, J. S. Brown, *Harvard Business Review on Knowledge Management*, Harvard Business School Publishing, Boston 1998; Ch. Evans, *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2005; A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa 2006.

³⁰ J. Jabłoński, *op. cit.*, s. 21-22.

³¹ J. A. F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996, s. 79.

³² J. Jabłoński, *op. cit.*, s. 198.

Przy mnogości definicji systemu zarządzania środowiskowego warto posłużyć się ogólnym zapisem, który zawierają w sobie same normy ISO³³. Normy te stanowią wobec systemu zarządzania środowiskowego quasi-źródła prawa, a przedstawione tam definicje można przyrównać do definicji legalnych. Norma ISO 14001:2004 podaje, iż system zarządzania środowiskowego to dobrowolna część ogólnego systemu zarządzania organizacją, która obejmuje: strukturę organizacyjną, planowanie, odpowiedzialność, zasady postępowania, procedury, procesy i środki potrzebne do opracowywania, wdrażania, realizowania, przeglądu i utrzymania polityki środowiskowej³⁴. Podobnie pojęcie systemu zarządzania środowiskowego definiuje prawo Unii Europejskiej³⁵. Inna natomiast definicja obrazuje to samo zjawisko jako zestaw dobrowolnych narzędzi wspomagający zarządzanie, umożliwiające realizowanie polityki środowiskowej i, w konsekwencji, stale minimalizujący negatywne oddziaływanie organizacji, najczęściej przedsiębiorcy, na środowisko, w sposób optymalny z punktu widzenia zarówno organizacji, jak i środowiska.

System zarządzania środowiskowego stanowi część oraz specjalizację ogólnego systemu zarządzania. Proces zarządzania środowiskowego może mieć różnoraki charakter, uzależniony od dominującego w nim zbioru działań stanowiącego podstawowy nośnik procesu. Niniejsza praca skupia się głównie na prawnych aspektach zarządzania środowiskowego, gdzie nośnikiem działań zarządczych są odpowiednie normy międzynarodowego, wspólnotowego oraz krajowego prawa ochrony środowiska. Nie pozostaje ona jednak odległa od kategorii ekonomicznych, które cechują podejście zadaniowe do zarządzania środowiskowego. Literatura przedmiotu wymienia także podejścia techniczne³⁶, ukierunkowane na procesy technologiczne wyrażane w jednostkach naturalnych oraz psychospołeczne³⁷, którego nośnikiem są postawy, wartości i zachowania.

³³ Skrót od angielskiego International Organization for Standardization – Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna.

³⁴ PN-EN ISO 14001:2004 Systemy zarządzania środowiskowego. Ogólne wytyczne dotyczące zasad, systemów i technik wspomagających.

³⁵ W Rozporządzeniu (WE) 1221/2009.

³⁶ Zobacz: N. Jagodzińska-Sadowska, *Czynniki wpływające na skuteczne wdrożenie systemu ISO 9001 w małych i średnich firmach sektora spożywczego*, [w:] *Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno-spożywczym. Kierunki rozwoju*, M. Wiśniewska, E. Malinowska (red.), FRUG, Sopot 2008, s. 23-28.

³⁷ Zobacz: H. Ponikowski, *Metafizyczne dociekania podstaw zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Problemy interpretacji i realizacji zrównoważonego rozwoju*, B. Poskrobko, G. Dobrzański (red.), WSE, Białystok 2007, s. 13-22; A. Chmielak, *Idea sprawiedliwości społecznej podstawą zrównoważonego rozwoju*, [w:] *op. cit.*, s. 23-36; A. Papuziński, *Filozoficzne aspekty zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, B. Poskrobko (red.), Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2007, s. 49-66; A. Sadowski, *Zrównoważony rozwój jako proces społeczny*, [w:] *op. cit.*, s. 85-100.

System zarządzania środowiskowego ma na celu utrzymanie wpływów środowiskowych organizacji w granicach określonych przepisami prawa, w ujęciu funkcjonalnym lub w granicach wyznaczonych popytem rynku i skutecznością instrumentów marketingowych, oddziałujących na ten popyt w sytuacji braku regulacji prawnych lub ich uprzedniego spełnienia. Praktyka potwierdza, że wprowadzenie w organizacji sprawnego systemu zarządzania środowiskiem nie tylko porządkuje i koordynuje wszelkie działania związane z oddziaływaniem na środowisko, ale dodatkowo wzmacnia partycypację w ochronie środowiska zarówno w organizacji jak i wokół niej³⁸. Ta otwartość i dążenie do transparentności działań środowiskowych wiąże się z koniecznością dialogu z zainteresowanymi stronami procesów dotyczących wpływu na środowisko. Prowadzenie polityki środowiskowej wymaga nie tylko stałego doskonalenia, ale przede wszystkim wyznaczania samemu sobie nowych celów oraz samokontrolowania i samoocenia dotychczasowych działań. Wymaga to rzetelności i systematyczności, ale przynieść może bardzo wyraźny wzrost wiarygodności i rozpoznawalności marki organizacji zarządzanej w taki sposób. Między innymi w tym punkcie polityka środowiskowa łączy się z polityką jakości, gdyż cały system zarządzania środowiskowego opiera się na założeniach filozofii *Total Quality Management* i systemie zarządzania jakością. Znane z nauki o jakości ciągle doskonalenie ma na celu wyeliminowanie jakichkolwiek niedociągnięć i sprowadza się do sloganu „zero defektów”³⁹, który na gruncie zarządzania środowiskowego sprowadza się do sloganu „zerowego wpływu” organizacji na środowisko⁴⁰.

6. Podsumowanie

Reasumując, stwierdzić należy, że zarządzanie środowiskiem dokonywane przez upoważnione organy administracji publicznej sprowadza się do czterech funkcji: regulacyjnej, użytkowej, kontrolnej i sterującej. Funkcja sterująca zarządzania środowiskiem wiąże się z ograniczaniem negatywnego wpływu konkretnej organizacji

³⁸ Zobacz: T. Bojar-Fijałkowski, *Zarządzanie środowiskowe jako instrument wspomagający partycypację społeczną w ochronie środowiska na szczeblu lokalnym*, [w:] *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, A. Klómycew, B. Kotarba (red.), UR, Rzeszów 2013, s. 150-162.

³⁹ Więcej na ten temat: J. Rokita, *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2005, s. 11-37.

⁴⁰ Ma to także bezpośrednie przełożenie na kwestię odpowiedzialności za szkodę w środowisku. T. Bojar-Fijałkowski, *Założenia odpowiedzialności za szkodę w środowisku w dobrowolnych systemach zarządzania środowiskowego ISO 14001 i EMAS*, [w:] *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, B. Rakoczy (red.), TNOiK, Toruń 2010, s. 185-196.

na środowisko. Jest ona utożsamiana z pojęciem zarządzania środowiskowego, inaczej ekzarządzania i wiąże się bezpośrednio z płaszczyzną funkcjonalną gospodarczego prawa środowiska.

Ponieważ ani normy międzynarodowe, ani prawo Unii Europejskiej, ani krajowe nie definiują pojęcia zarządzanie środowiskowe, uznać można, iż jest to proces, realizowany w konkretnym podmiocie nazywanym ogólnie organizacją, wykorzystujący wszystkie dostępne dobrowolne i obligatoryjne instrumenty prawa ochrony środowiska, w tym systemy zarządzania środowiskowego, zmierzający do identyfikacji, pomiaru i poprawy oddziaływania tej organizacji na wszystkie elementy środowiska, wraz z dostarczaniem informacji o tym procesie opinii publicznej i zainteresowanym stronom. Ponieważ działania ukierunkowane na zarządzanie środowiskowe najczęściej dotyczą przedsiębiorców, są one jednym z instrumentów gospodarczego prawa środowiska.

Podsumowując, najszerszym z omawianych pojęć ekonomicznych w zakresie ochrony środowiska jest zarządzanie środowiskiem, równorzędne zakresowo do pojęcia prawa ochrony środowiska. Jedną z funkcji prawa ochrony środowiska jest natomiast zarządzanie środowiskowe, a jednym z jego instrumentów system zarządzania środowiskowego realizowany w konkretnej organizacji.

Działalność mikroprzedsiębiorcy a ochrona środowiska

1. Wprowadzenie

Inspiracją dla zajęcia się tematyką działalności mikroprzedsiębiorcy a ochroną środowiska był wyjazd techniczny do Berlina w ramach III Ogólnopolskiej Konferencji „Bioodpady”¹, w trakcie którego przedstawiciele administracji Berlina przedstawili sposób naliczania opłaty za gospodarkę odpadami komunalnymi dla przedsiębiorców różnych branż działających na terenie tego miasta-landu. Zaprezentowali bardzo szczegółową tabelę opłat, w której znaleźć można było szereg dziedzin działalności gospodarczej, w tym typowe dla mikroprzedsiębiorców, związane z niewielką skalą działalnością usługową lub handlową. Na tym tle pojawiło się pytanie o sposób traktowania mikroprzedsiębiorcy w zakresie administracyjnym ochrony środowiska. Nie mam wątpliwości, iż mikroprzedsiębiorca nie powinien mieć żadnych szczególnych przywilejów związanych z samym oddziaływaniem na środowisko.

Mikroprzedsiębiorcy stanowią w Polsce 95,23% wszystkich przedsiębiorstw w Polsce² (co jest wyższym wskaźnikiem od średniej Unii Europejskiej, która wynosi 92,27%). Na koniec 2013 r. liczba przedsiębiorców wyniosła 1754,4 tys.³

¹ 1-2 października 2014 r., Poznań-Berlin, Ekorum, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu, III Ogólnopolska Konferencja „Bioodpady”.

² P. Zadura-Lichota, *Mikroprzedsiębiorstwa w Polsce w latach 2012–2013*, [w:] *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012–2013*, P. Zadura-Lichota, A. Tarnawa (red.), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014, s. 44.

³ *Ibid.* s. 45.

Problematyka znaczenia mikroprzedsiębiorców w kontekście zrównoważonego rozwoju była już podnoszona w europejskiej doktrynie⁴. Uznawano w tym zakresie ich szczególną rolę dla zrównoważonego rozwoju, w tym ze względu na lokalny wymiar ich działalności, a zwłaszcza w kontekście jednoosobowych przedsiębiorców czy faktycznie rodzinnych firm⁵ a także ich społeczne znaczenie. Szczególną kwestią, bodajże charakterystyczną dla Polski, jest wymuszanie tworzenia takich przedsiębiorców przez pracodawców (np. w branży ochrony zdrowia).

W materiale najpierw przeanalizowana zostanie sytuacja mikroprzedsiębiorcy na gruncie polskich przepisów prawnych. Dalej nastąpi prezentacja potencjalnych wybranych ułatwień i utrudnień administracyjnych z zakresu ochrony środowiska dla mikroprzedsiębiorców i na tym tle wypracowane zostaną wnioski końcowe.

2. Pojęcie mikroprzedsiębiorcy

Pojęcie mikroprzedsiębiorcy zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 672 z późn.zm.). Nie zostało to jednak zrobione w znajdującym się w tej ustawie słowniczku pojęć (art. 5), lecz w przepisach materialnych. Rozdział 7 ustawy dotyczy mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Są to subkategorie przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 wyżej wskazanej ustawy⁶.

Za mikroprzedsiębiorcę uważa się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych:

- 1) zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz
- 2) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro (art. 104).

⁴ J. Cecora, *Entrepreneurs and SMEs in Regional Economies: Policy Issues for Sustainable Development in a Globalizing Economy*, International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie, Volume 10, Issue 1, 2000, s. 83-100; F. Perrini, *SMEs and CSR Theory: Evidence and Implications from an Italian Perspective*, Journal of Business Ethics, September 2006, Vol. 67, Issue 3, s. 305-316; J. K. Hall, G. A. Daneke, M. J. Lenox, *Sustainable development and entrepreneurship: Past contributions and future directions*, Journal of Business Venturing, Vol. 25, Issue 5, September 2010, s. 439-448; M. Olaru, V. Dinu, G. Stoleriu, D. Șandru, V. Dincă, *Responsible Commercial Activity Of Smes And Specific Values Of Sustainable Development In Terms Of The European Excellence Model*, Amfiteatru Economic, Vol. XII, No. 27, 2010, s. 10-26.

⁵ Rozumianych jako przedsiębiorcy, w których zatrudnieni są wyłącznie członkowie rodziny.

⁶ M. A. Waligórski, *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006, s. 40.

W doktrynie wskazuje się, iż definicje mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorcy mają charakter negatywny⁷. Oznacza to konieczność kwalifikacji danego przedsiębiorcy tylko do jednej z powyższych kategorii, gdyż mikroprzedsiębiorca będzie zawsze także małym i średnim przedsiębiorcą. Podkreśla się, iż precyzyjna kwalifikacja ma znaczenie zwłaszcza z punktu widzenia pomocy publicznej⁸. Definicja mikroprzedsiębiorcy zawiera dwie przesłanki, które muszą być łącznie spełnione. Jedna z nich odnosi się do skali zatrudnienia, a druga do skali finansowej prowadzonej działalności gospodarczej⁹.

Zakres pomocy państwowej dla wszystkich trzech szczególnych kategorii przedsiębiorców określony został w art. 103 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej: państwo stwarza, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności przez:

- 1) inicjowanie zmian stanu prawnego sprzyjających rozwojowi mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w tym dotyczących dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych;
- 2) wspieranie instytucji umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach w ramach realizowanych programów rządowych;
- 3) wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne;
- 4) ułatwianie dostępu do informacji, szkoleń oraz doradztwa;
- 5) wspieranie instytucji i organizacji działających na rzecz przedsiębiorców;
- 6) promowanie współpracy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi.

W doktrynie podkreśla się jednak, iż państwo nie może tworzyć takich warunków dla funkcjonowania i rozwoju tych przedsiębiorców, które stawiałyby ich w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do innych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą¹⁰. Analizowany przepis traktowany jest jako norma ge-

⁷ A. Kidyba, *Mały i średni przedsiębiorca jako kategoria normatywna*, Prawo Spółek 2000, nr 2, s. 15.

⁸ M. Pawełczyk, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, A. Powałowski, (red.) Warszawa 2009, s. 443.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 368-369.

neralna o charakterze deklaratoryjnym, wyznaczająca kierunek działania organów państwa¹¹.

Z punktu widzenia ochrony środowiska szczególne znaczenie mają pierwsze cztery punkty wskazane w art. 103 (choćby wskazać trzeba, że wyliczenie ma charakter katalogu otwartego). Natomiast dalsza analiza odnosić się będzie wyłącznie do kwestii istnienia stanu prawnego w zakresie ochrony środowiska sprzyjającego rozwojowi mikroprzedsiębiorców.

3. Ułatwienia administracyjne z zakresu ochrony środowiska dla mikroprzedsiębiorcy

Przegląd subiektywnie przeze mnie wybranych ułatwień administracyjnych dla mikroprzedsiębiorcy z zakresu ochrony środowiska rozpoczniemy od kluczowej dla całego systemu prawnej ochrony środowiska ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn.zm.). Do tej kategorii zaliczyłbym regulację zwalniającą z wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska (wymienionych w art. 273 ust. 1 tej ustawy), których roczna wysokość wnoszona na rachunek urzędu marszałkowskiego nie przekracza 800 zł¹². Co prawda bezpośrednim adresatem tego przepisu nie jest mikroprzedsiębiorca, ale biorąc pod uwagę, iż wysokość wnoszonej opłaty za korzystanie ze środowiska w uproszczeniu rzecz ujmując zależy od skali oddziaływania na środowisko (w tym emisji do środowiska), tym adresatem będzie podmiot w niewielkim stopniu oddziałujący na środowisko (co w praktyce często dotyczyć będzie właśnie mikroprzedsiębiorców).

Dalsze ułatwienia występują na gruncie przepisów dotyczących gospodarki odpadami. W ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 z późn.zm.) przewidziano, iż w przypadku korzystania przez wytwórców odpadów ze wspólnego lokalu, dopuszcza się przeniesienie odpowiedzialności za wytworzone odpady na rzecz jednego z nich lub na rzecz wynajmującego lokal, jeżeli podmiot ten zapewni postępowanie z przyjętymi odpadami w sposób zgodny z niniejszą ustawą (art. 28 ust. 1). Przeniesienie tej odpowiedzialności oznacza przeniesienie praw i obowiązków ciążących na wytwórcy odpadów i następuje pod warunkiem zawarcia umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności (art.

¹¹ J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzebszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 197-198.

¹² Szerzej na temat tej regulacji: E. Czech, [w:] Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 514-516.

28 ust. 2)¹³. Podobnie jak w wyżej analizowanym przypadku nie wskazano tutaj jako adresata tego przepisu wyłącznie mikroprzedsiębiorcy. Ponadto w praktyce nie tylko ten rodzaj przedsiębiorców będzie mógł skorzystać z tej możliwości, jednakże wydaje się, iż właśnie dla mikroprzedsiębiorców ta regulacja będzie miała szczególnie istotne znaczenie uwalniając ich od obowiązków w zakresie gospodarki odpadami.

Kolejny przykład ułatwień administracyjnych z zakresu gospodarki odpadami zawarty został w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. poz. 888). Przepisów ustawy w zakresie uzyskania wymaganych poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych, w tym dotyczących opłaty produktowej, oraz dokumentów potwierdzających recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych, eksport odpadów opakowaniowych i wewnątrzspółnotowa dostawę odpadów opakowaniowych nie stosuje się do przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili do obrotu produkty w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 1 (art. 6 ust. 3). To ostatnie odwołanie stanowi wpadnięcie „z deszczu pod rynnę”, gdyż w zakresie, w jakim przepisy ustawy dotyczące opłaty produktowej nie mają zastosowania do przedsiębiorców, o których mowa w art. 6 ust. 3, stanowi to pomoc de minimis:

- 1) w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis (Dz.Urz. UE L 379 z 28.12.2006, s. 5) albo
- 2) w rybołówstwie w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 875/2007 z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady de minimis dla sektora rybołówstwa i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1860/2004 (Dz.Urz. UE L 193 z 25.07.2007, s. 6), albo
- 3) w rolnictwie w rozumieniu przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy de minimis w sektorze produkcji rolnej (Dz.Urz. UE L 337 z 21.12.2007, s. 35) (art. 7 ust. 1 ustawy).

Przyjęto przy tym, iż wartość pomocy de minimis odpowiada wartości zwolnienia z opłaty produktowej, obliczanej z zastosowaniem maksymalnej stawki

¹³ Analiza tej regulacji: K. Karpus, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2013, s. 97-98.

opłaty produktowej dla opakowań, o której mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (art. 7 ust. 2)¹⁴.

Ponownie adresatem analizowanych przepisów nie jest bezpośrednio mikroprzedsiębiorca, lecz określeni przedsiębiorcy, którzy w danym roku kalendarzowym wprowadzili do obrotu produkty w opakowaniach o łącznej masie opakowań nieprzekraczającej 1 Mg. W praktyce głównie takimi podmiotami będą mikroprzedsiębiorcy (co nie wyklucza, iż mikroprzedsiębiorca wprowadzi takich opakowań więcej, niż wskazany wyżej poziom).

Podobne zwolnienie zostało z dniem 1 stycznia 2015 r. wprowadzone poprzez ustawę z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o bateriach i akumulatorach oraz niektórych innych ustaw do ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. Nr 79, poz. 666, z późn. zm.): przepisów ustawy w zakresie osiagania wymaganych poziomów zbierania, w tym dotyczących opłaty produktowej, organizowania i finansowania zbierania, przetwarzania, recyklingu i unieszkodliwiania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, zawierania umowy ze zbierającym zużyte baterie lub zużyte akumulatory oraz z prowadzącym zakład przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, składania wykazu zakładów przetwarzania zużytych baterii lub zużytych akumulatorów, nie stosuje się do:

- 1) wprowadzającego baterie lub akumulatory, który w danym roku kalendarzowym wprowadził do obrotu baterie przenośne lub akumulatory przenośne o łącznej masie nieprzekraczającej 1 kg;
- 2) wprowadzającego baterie lub akumulatory, który w danym roku kalendarzowym wprowadził do obrotu baterie przemysłowe lub akumulatory przemysłowe, baterie samochodowe lub akumulatory samochodowe o łącznej masie nieprzekraczającej 100 kg (art. 4a ust. 1).

Różnica tkwi w tym, iż w tej ustawie pozostawiono przedsiębiorcy alternatywę: zastosowanie pełnych regulacji ustawowych lub wyłączenia powiązanego z pomocą de minimis.

¹⁴ Przedsiębiorcy, o których mowa w art. 6 ust. 3, składają marszałkowi województwa, w terminie do dnia 15 marca każdego roku: 1) zaświadczenia lub oświadczenie o pomocy de minimis w zakresie, o którym mowa w art. 37 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.); 2) informacje, których zakres został określony w przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a w przypadku przedsiębiorców, do których nie stosuje się przepisów o rachunkowości, także inne dokumenty pozwalające ocenić sytuację finansową przedsiębiorcy w okresie 3 ostatnich lat obrotowych (art. 7 ust. 3). Zaświadczenia lub oświadczenie, o których mowa w ust. 3 pkt 1, oraz informacje i dokumenty, o których mowa w ust. 3 pkt 2, mogą być przekazywane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (art. 7 ust. 4).

Ułatwienie administracyjne wprowadza także ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87) nowelizująca ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.). W art. 6j dotyczącym sposobu ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dodano ust. 4a w brzmieniu:

W przypadku prowadzenia w części lokalu mieszkalnego obsługi biurowej działalności gospodarczej opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi uiszcza się w ramach opłaty dotyczącej nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1.

Doceniając ten pierwszy krok w kierunku uproszczenia modelu ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez przedsiębiorców praktycznie nie wytwarzających lub w znikomym stopniu wytwarzających odpady komunalne wydaje się, iż jest on niewystarczający i potrzebne byłyby dalsze działania w tym zakresie prowadzone zwłaszcza w kierunku tych nieruchomości, gdzie obok mieszkalnictwa prowadzona jest małodopadowa działalność gospodarcza.

4. Wybrane obciążenia biurokratyczne mikroprzedsiębiorcy z zakresu ochrony środowiska

Kolejną kwestią jest analiza barier biurokratycznych z zakresu prawnej ochrony środowiska, które mogą pojawić się w działalności mikroprzedsiębiorcy. Jedną z nich jest obowiązek przedłożenia marszałkowi województwa wykazu zawierającego informacje i dane związane z korzystaniem ze środowiska¹⁵ wykorzystane do ustalenia wysokości opłat za korzystanie ze środowiska oraz wysokość tych opłat (art. 286 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska). W praktyce obowiązek ten nie jest powszechnie przez mikroprzedsiębiorców wykonywany z racji jego nieznamośności (dotyczy to głównie tych, którzy i tak nie ponoszą opłat za korzystanie ze środowiska, gdyż w związku z art. 289 ust. 1 ustawy

¹⁵ Art. 287 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska: 1. Podmiot korzystający ze środowiska powinien prowadzić, aktualizowaną co roku, ewidencję zawierającą odpowiednio: 1) (uchylony); 2) informacje o ilości i jakości pobranej wody powierzchniowej i podziemnej; 3) informacje o ilości, stanie i składzie ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi; 4) informacje o wielkości, rodzaju i sposobie zagospodarowania terenu, z którego odprowadzane są ścieki, o których mowa w art. 3 pkt 38 lit. c; 5) informacje o wielkości produkcji ryb innych niż łososiowate lub innych organizmów wodnych oraz powierzchni użytkowej stawów eksploatowanych w cyklu produkcyjnym w obiektach chowu lub hodowli tych ryb lub tych organizmów, za okres od dnia 1 maja roku rozpoczynającego cykl do dnia 30 kwietnia roku następującego po zakończeniu tego cyklu produkcyjnego. 2. Zasady prowadzenia ewidencji odpadów określają przepisy ustawy o odpadach.

Prawo ochrony środowiska¹⁶ są z tego zwolnieni). Należałoby jednak przeanalizować czy gdyby zaczął być wykonywany, przyniósłby jakieś realne korzyści z punktu widzenia ochrony środowiska? Prawdopodobnie spowodowałby jedynie konieczność powiększenia kadrowego urzędów marszałkowskich w związku z koniecznością przyjmowania i weryfikacji tych wykazów.

Szeroki obowiązek informacyjny wynika także z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 1107 z późn.zm.): podmiot korzystający ze środowiska sporządza i wprowadza do Krajowej bazy, w terminie do końca lutego każdego roku, raport zawierający informacje wskazane w art. 6 ust. 2 pkt 1-5¹⁷, dotyczące poprzedniego roku kalendarzowego. Podmiot korzystający ze środowiska na gruncie tej ustawy to podmiot korzystający ze środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, a więc:

- a) przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.) oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu art. 5 pkt 3 tej ustawy, a także osoba prowadząca działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- b) jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- c) osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

¹⁶ Art. 289. 1. Nie wnosi się opłat z tytułu tych rodzajów korzystania ze środowiska spośród wymienionych w art. 273 ust. 1, których roczna wysokość wnoszona na rachunek urzędu marszałkowskiego nie przekracza 800 zł. Przepisy art. 286 ust. 1-2 stosuje się odpowiednio.

¹⁷ Krajowy system obejmuje informacje o: 1) wielkościach emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza przez podmioty korzystające ze środowiska; 2) wielkościach produkcji oraz charakterystyce surowców i paliw towarzyszących emisjom; 3) środkach technicznych mających na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji; 4) wielkościach emisji zredukowanej i emisji unikniętej w wyniku przedsięwzięć realizowanych przez podmioty korzystające ze środowiska oraz terminach osiągnięcia tych redukcji; 5) planowanych terminach uruchomienia nowych przedsięwzięć oraz wielkości emisji gazów cieplarnianych i innych substancji wprowadzanych do powietrza z tych przedsięwzięć.

5. Wnioski

Podsumowując wyżej przedstawione analizy wskazać trzeba, iż w polskim prawie ochrony środowiska nie stworzono żadnych regulacji prawnych, które byłyby bezpośrednio adresowane do przedsiębiorców. Natomiast istnieją przepisy kierowane do określonych grup przedsiębiorców (zasadniczo w niewielkim stopniu powodujących oddziaływanie na środowisko) wprowadzające dla nich ułatwienia administracyjnoprawne, w tym finansowe. Wydaje się, że taki sposób regulacji jest właściwy (przynajmniej w odniesieniu do istniejących przepisów w tym zakresie). Ułatwienia nie są związane z rodzajem przedsiębiorcy, lecz ze skalą jego oddziaływania na środowisko. Nota bene wskazać można, iż znaczna część analizowanych przepisów przyjęta została w okresie ostatnich kilku lat.

Przedstawione w kolejnej części opracowania regulacje prawne związane z obowiązkami dokumentacyjnymi w zakresie ochrony środowiska wskazują, iż istnieją jeszcze takie obszary w których można wprowadzić ułatwienia i uproszczenia, nie naruszając zwartości systemu prawnej ochrony środowiska.

PAULINA SZULC-FISCHER
Uniwersytet Gdański

Zrównoważony rozwój a granica wzrostu gospodarczego

Środowisko przyrodnicze i konkurowanie o wyczerpujące się zasoby naturalne [...] być może, to jest właśnie sprawa największa. Żyjemy ponad stan [...] przyrody i ekologicznej wydolności matki Ziemi

G. Kołodko

1. Determinanty wzrostu gospodarczego

Wzrost gospodarczy jest kategorią ekonomiczną wskazującą zwiększenie potencjału danego kraju do wytwarzania dóbr i usług.¹ Miarą wzrostu gospodarczego jest Produkt Krajowy Brutto, będący sumą nowo wyprodukowanych dóbr i usług na określonym terenie (w danym kraju) i w określonym czasie. Wielkość PKB zależy od zaspokojenia popytu na dobra i usługi zgłaszanego wewnątrz kraju i poza jego granicami. Do elementów, które w głównej mierze determinują wzrost gospodarczy (a zarazem rozwój gospodarczy²) należą przede wszystkim³:

- zasoby i walory naturalne, do których zaliczamy surowce mineralne, zasoby drewna oraz wody, klimat, glebę a także kształtowanie terenu;

¹ *Geografia Ekonomiczna*, K. Kuciński (red.), Wolters Kluwer SA, Warszawa 2013, s. 327.

² Rozwój gospodarczy jest pojęciem szerszym, obejmuje zmiany ilościowe i jakościowe w strukturze wytwarzanych dóbr i usług.

³ *Geografia Ekonomiczna*, *op. cit.*, s. 329-330.

- zasoby ludzkie rozumiane nie tylko jako liczba ludności ale także jej struktura (wiek, płeć), cechy kulturowe (warunkujące wydajność pracy, etos pracy) oraz wykształcenie;
- zasoby wiedzy, czyli poziom wykształcenia ludności, ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do szkół oraz ich liczby na różnych szczeblach kształcenia, systemu edukacji a także wysokości nakładów na badania i rozwój;
- infrastruktura, w szczególności jej dostępność, jakość oraz stan techniczny;
- zasoby kapitałowe, czyli dostępność majątku trwałego, jego ilość oraz jakość, koszt pozyskania środków na finansowanie inwestycji.

Pamiętać również należy, że wzrost gospodarczy warunkowany jest także wielkością nakładów pracy (m.in. liczbą przepracowanych godzin), obniżeniem kosztów produkcji (korzyści skali), postępem technologicznym oraz ulepszonymi metodami zarządzania i organizacji pracy.

2. Cele zrównoważonego rozwoju

Warto zatem zadać sobie pytania, czy wzrost gospodarczy jest procesem ciągłym, czy jego rozwój jest ograniczony, a jeżeli tak – to jakimi czynnikami. Odpowiedzią na wszystkie powyższe pytania wydaje się być koncepcja zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z definicją tego pojęcia zmierza on do zapewnienia wszystkim żyjącym obecnie ludziom jak i przyszłym pokoleniom, dostatecznie wysokich standardów ekologicznych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych zachowanych w granicach naturalnej wytrzymałości Ziemi, przy zastosowaniu zasady sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej”.⁴ Znaczenie tego pojęcia zdaje się doceniać również polski ustawodawca, który w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo Ochrony Środowiska zawarł dyrektywę, zgodnie z którą polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.⁵ Ponadto przywołanym wyżej akcie prawnym znajdujemy również definicję legalną pojęcia zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych

⁴ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2010, s. 44.

⁵ Prawo Ochrony Środowiska, art. 8 ustawa z 27 kwietnia 2001 Dz.U. Nr 25, poz. 250 ze zm.

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 pokoleń⁶.

Człowiek od początku dziejów korzystał, w mniejszym bądź większym stopniu, z zasobów naturalnych Ziemi, jednakże dopiero wiek XX przyniósł kontestację celowości nieustannego wzrostu gospodarczego, a problemy środowiskowe przestały mieć charakter regionalny i stały się przedmiotem debat na arenie międzynarodowej⁷.

Rozwój zrównoważony opiera się przy tym na realizacji kluczowych celów rozpatrywanych w zakresie ekologii, ekonomii i dziedzin społeczno-kulturowych, a każdy z nich obejmuje pięć sfer życia. Cele te szczegółowo zostały opisane w tabeli 1.

Tabela 1. Trójkąt celów gospodarki zrównoważonego rozwoju (cele jakościowe)

Cele ekologiczne	Cele ekonomiczne	Cele społeczno-kulturowe
Ochrona atmosfery ziemskiej (ograniczenie ocieplenia klimatu)	Stabilność gospodarki narodowej: zapewnienie samodzielnej egzystencji przy akceptowalnej jakości pracy	Demokracja uczestnicząca i praworządność we wszystkich dziedzinach życia
Nieszkodzenie przyrodzie: zachowanie różnorodności gatunkowej i krajobrazowej	Zaspokojenie podstawowych potrzeb przez zrównoważone produkty (żywność, mieszkania, odzież, energia), stosowne ceny	Wyeliminowanie ubóstwa, bezpieczeństwo społeczne, opanowanie problemów demograficznych
Zrównoważone wykorzystanie zasobów odnawialnych	Stabilność cen oraz przeciwdziałanie koncentracji i władzy ekonomicznej, internalizacja kosztów zewnętrznych	Równość szans, integracja (np. płci, imigrantów)

⁶ Prawo Ochrony Środowiska, art. 3 pkt 50 ustawa z 27 kwietnia 2001Dz.U. Nr 25, poz. 250 ze zm.

⁷ H. Rogall, *op. cit.*, s. 32.

Cele ekologiczne	Cele ekonomiczne	Cele społeczno-kulturowe
Zrównoważone wykorzystanie zasobów nieodnawialnych	Pozagospodarcza równowaga i współpraca na rzecz rozwoju przy jak najmniejszym imporcie surowców	Bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, rozwiązywanie konfliktów bez przemocy
Zdrowe warunki życia (eliminowanie szkodliwych substancji, promieniowania i hałasu)	Wydolny budżet państwowy przy wystarczających standardach zaopatrzenia społeczeństwa w dobra merytoryczne/kolektywne oraz właściwy podział dochodów	Ochrona zdrowia i jakość życia człowieka

H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka Wydawnictwo, Poznań 2010, s. 47.

Warto podkreślić, że zrównoważony rozwój jest w sposób szczególny związany z ochroną środowiska. Istotne jest nie tylko optymalne wykorzystanie zasobów naturalnych, ale bardzo często niezbędne okazuje się wyznaczanie granic ich wydobycia (lub zużycia) w celu ich trwałego zachowania, które zagwarantuje następnym pokoleniom możliwość korzystania z nich⁸.

3. Granice wzrostu gospodarczego

Pierwsze próby nakreślenia granic wzrostu gospodarczego zostały podjęte już w XIX w. przez Thomasa Malthusa. Zdaniem tego autora granica wzrostu gospodarczego jest ściśle związana z niewystarczającą produkcją żywności w stosunku do bardzo szybko wzrastającej liczby ludności. Zgodzić należy się z postawioną przez tego autora tezą, że w sytuacjach, gdy „liczba ludności rośnie szybciej niż możliwości zaspokojenia jej podstawowych potrzeb egzystencjalnych i zatrudnienia w gospodarce, to zasoby ludzkie stają się zagrożeniem dla rozwoju gospodarczego i po-

⁸ *Ibid.* s. 130.

rządki społecznego, nie tylko w poszczególnych krajach ale i na całym świecie.”⁹ W teorii Malthusa główne ograniczenie stanowi określenie wielkości powierzchni rolnej, z której możliwe jest zbieranie plonów (przyjęto, iż żywność uzyskiwana z plonów rośnie w sposób arytmetyczny). Jednocześnie liczba ludności wzrasta szybciej (w sposób wykładniczy) co ma być powodem wzrostu ubożenia społeczeństwa a w konsekwencji prowadzić ma do pojawienia się zjawiska głodu i szerzenia się chorób.¹⁰ Teoria ta otrzymała miano „nauki katastroficznej” i odnosiła się w głównej mierze do państw słabo rozwiniętych pod względem gospodarczym.¹¹ Przykładowo w 1950 roku liczba ludności na świecie wyniosła 2,5 mld natomiast w roku 2000 liczba ta wynosiła ponad 6 mld, przy czym aż 80,4 proc. ludności mieszkało w krajach słabo rozwiniętych.¹² Znaczący wzrost liczby ludności jest cechą charakterystyczną państw słabo rozwiniętych gospodarczo. Przez następne 11 lat liczba ludzi na świecie zwiększyła się o kolejny miliard a szacunki wskazują, iż w 2050 roku liczba ta przekroczy 10 mld.¹³

Ucieczka od pułapki Malthusa udała się przede wszystkim państwom dobrze uprzemysłowionym, które wdrożyły nowe technologie w rolnictwie, poprawiły sytuację bytową społeczeństwa (dostęp do wody pitnej, kanalizacji) oraz mogły korzystać w pełnym zakresie z dynamicznego rozwoju medycyny.

Kolejną próbą określenia ram wzrostu gospodarczego jest raport międzynarodowej organizacji, Klubu Rzymskiego, pt. *Granice wzrostu* opublikowany w 1972 roku. Postulat raportu nazywany „wzrostem zero” zakłada zachowanie wzrostu gospodarczego na dotychczasowym poziomie w celu zapewnienia przetrwania ludności na Ziemi. Raport ten opiera się w głównej mierze na symulacji komputerowej przedstawiającej katastroficzną prognozę w oparciu o ówczesnie utrzymujące się trendy.¹⁴ Publikacja ta stała się przyczynkiem do wzmożonych rozważań na temat zrównoważonego rozwoju. W literaturze przedmiotu bardzo często pojawiają się opinie ekonomistów ekologicznych, wskazujące, iż nie można dopuszczać do dalszego wzrostu gospodarczego. Słyszalne są też głosy ekonomistów opowiadających się za umiarkowanym podejściem do kwestii granic wzrostu gospodarczego. Zwolennicy tego podejścia wskazują, iż wzrost ten jest „dopuszczalny w pewnych

⁹ *Geografia gospodarcza świata*, I. Fierli (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 113.

¹⁰ T. R. Malthus, *Prawo Ludności*, Wydawnictwo Jirafa Roja, Warszawa 2007, s. 7-9.

¹¹ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1998.

¹² *Geografia gospodarcza świata*, op. cit., s. 113.

¹³ Do roku 2050 liczba ludności świata ma dojść do dziewięciu miliardów. Czy Ziemia to wytrzyma? Źródło: www.national-geographic.pl [dostęp: 12.12.2014 r.].

¹⁴ H. Ciążela, *Antycypacja idei „rozwoju trwałego i zrównoważonego” w koncepcji „nowego humanizmu” Aurelio Peccei*, *Problemy Rozwoju* 2007, vol. 2, nr 1, s. 59-67.

warunkach przy zachowaniu granic naturalnej wytrzymałości przyrody”.¹⁵ Pojęcie *naturalnej wytrzymałości* w literaturze określane jest też często jako *granice pojemności ekosystemów* oraz *granice przestrzeni środowiskowej*. Powstaje więc wątpliwość i spór co do zakresu owej *granicy wzrostu gospodarczego*. Wydaje się, że należy opowiedzieć się za stanowiskiem dopuszczającym racjonalne korzystanie z zasobów, przez określenie dopuszczalnej ilości wydobywania. Należy bowiem przyjąć, że nie da się w krótkim czasie odwrócić takich procesów jak zmiana klimatu, wymieranie gatunków, niszczenie warstwy ozonowej. Uwagę powinno się więc zwrócić ku ochronie zasobów stanowiących warunek konieczny do życia człowieka i jego gospodarowania.¹⁶

4. Regulacje prawne z zakresu ochrony środowiska

Ciągły wzrost gospodarczy stał się celem samym w sobie, przysłaniając jego uczestnikom ideę za nim stojącą oraz rzeczywisty wpływ na ekosystem. Próbą naprawiania tej krótkotrwałej perspektywy jest zrównoważony rozwój, który za główny cel stawia sobie ograniczenie nadmiernej eksploatacji złóż i zmniejszenie dewastacji środowiska naturalnego. Obecnie najprawdopodobniej zagrożone są: naturalne ekosystemy, różnorodność gatunkowa a nawet zdrowie ludzi poprzez narażenie ich na kontakt ze substancjami szkodliwymi, promieniowaniem oraz nadmiernym hałasem. Ponadto ciągle aktualne jest ryzyko wyczerpania się zasobów nieodnawialnych oraz nadmierne eksploatowanie zasobów odnawialnych¹⁷.

Dlatego też konieczne okazało się objęcie normami prawnymi kwestii związanych z wykorzystaniem zasobów naturalnych i funkcjonowaniem człowieka w środowisku, które gwarantowałyby minimum ochrony. W Polsce regulacje te kreśli ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 (Dz.U. Nr 25, poz. 250). Zauważalne jest, iż prawo ochrony środowiska jest jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się gałęzi prawa. Sytuacja ta determinowana jest wzrostem świadomości ustawodawcy oraz organów stosujących prawo, a także ciągłym pogłębianiem i rozpowszechnianiem wiedzy na ten temat. Współcześnie przyczynkiem do rozważań na temat ochrony środowiska jest raport ONZ pt. *Człowiek i środowisko* powstały w 1972 r. Warto również wymienić pozostałe dokumenty opracowane w ciągu ostatnich lat, które odnoszą się do tej tematyki:

- Dyrektywa Rady z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów (75/442/EWG);

¹⁵ H. Rogall, *op. cit.*, s. 153-154.

¹⁶ *Ibid.* s. 44-46.

¹⁷ H. Rogall, *op. cit.*, s. 37.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (94/62/WE);
- Rezolucja Rady z dnia 7 maja 1990 r. o polityce w zakresie odpadów (Dz. Urz. WE C 122 z 18.05.1990, s. 2-4);
- Rezolucja Rady z dnia 24 lutego 1997 r. w sprawie strategii Wspólnoty w zakresie gospodarki odpadami (Dz. Urz. WE C 076 z 11.03.1997, s. 1-4).

Przepisy z zakresu ochrony środowiska zmierzają do traktowania jej jako jedną całość, pomijając kwestię ochrony poszczególnych jej elementów. Trudnością pojawiającą się przy stanowieniu i stosowaniu prawa z zakresu ochrony środowiska jest brak możliwości „całkowicie jednolitego potraktowania wszystkich elementów środowiska i poddania ich jednolitej i takiej samej regulacji, gdyż doprowadziłoby to do niewłaściwych i niepożądanych skutków. Już bowiem z samej natury poszczególnych elementów przyrodniczych wynika konieczność ich odrębnego traktowania¹⁸.

Ilość wprowadzanych w ostatnich latach regulacji dotyczących ochrony środowiska, nie przekłada się obecnie na poprawę jego stanu i zmniejszenie jego degradacji. Brakuje konsekwentnie prowadzonej polityki zrównoważonego rozwoju na szczeblu międzynarodowym. Przykładem jest poddany krytyce Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro zorganizowany w 1992 roku, podczas którego przyjęto zasady zrównoważonego rozwoju oraz zalecenia Agendy 21.¹⁹ W raporcie pt. *Niemcy na miarę przyszłości* polityka zrównoważonego rozwoju została opisana zastępująco:

Przełom w kierunku polityki zrównoważonego rozwoju na razie jeszcze się nie udał ani na płaszczyźnie państwowej, ani międzynarodowej. Widać coraz wyraźniej, że drobne korekty nie wystarczają (...). Do niedawna postanowienia z Rio nie były traktowane poważnie przez żadne państwo ani przez Europę. To była stracona dekada.²⁰

Oczywiste zatem staje się, że regulacje prawne odnoszące się do zrównoważonego rozwoju powinny być stosowane przez wszystkie kraje oraz w sposób zdecydowany egzekwowane.

¹⁸ B. Rokaczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*. Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń 2012, nr 2, s. 57-69.

¹⁹ Ministerstwo Środowiska, źródło: www.mos.gov.pl [dostęp: 11.12.2014 r.].

²⁰ Raport *Niemcy na miarę przyszłości*, BUND, 2008 za: H. Rogall, *op. cit.*, s. 51-52.

5. Potrzeba regulacji wzrostu gospodarczego

Negatywne skutki ciągłego dążenia do wzrostu gospodarczego są widoczne przede wszystkim w krajach rozwijających się. Przykładem takiego kraju są Chiny, które obecnie zmagają się z wieloma problemami z zakresu środowiska. Do najważniejszych z nich należą:²¹

- obszary rolnicze oraz obszary przeznaczone na budowę osiedli zmniejszyły się o 50 proc. w ciągu ostatnich 50 lat przy jednoczesnym wzroście powierzchni pustyń;
- kwaśne deszcze występują nad jedną trzecią kraju;
- połowa wód z siedmiu największych rzek jest niezdatna do picia;
- blisko 25 proc. mieszkańców kraju nie ma dostępu do czystej wody pitnej;
- blisko 33 proc. mieszkańców jest narażonych na wdychanie zanieczyszczonego powietrza;
- ponad 80 proc. odpadów nie podlega utylizacji;
- od 8 do 15 proc. PKB Chin należy przeznaczyć na usuwanie strat spowodowanych dewastacją środowiska.

W tym przypadku za wysoki wzrost gospodarczy Chiny „płacą wysoką cenę”, czy precyzyjniej ujmując, środowisko i ludzie tam mieszkający. W 2012 r. zanotowano w tym kraju PKB na poziomie 7,8 proc. i był to jednocześnie najwyższy poziom na świecie. Na drugim miejscu znalazły się Filipiny (6,6 proc.), z kolei w tym kraju nieprzemysłana polityka gospodarcza, pomijające kwestie związane z ochroną środowiska, doprowadziła go do nieodwracalnej dewastacji ekosystemu. Jako przykładowe działania wymienić należy nadmierną wycinkę lasów, brak barier dotyczących przedsięwzięć górniczych dla inwestorów zagranicznych a także zagospodarowywanie nowych obszarów przemysłowych kosztem przesiedleń rdzennej ludności.²² Warto przytoczyć wielokrotnie cytowane stwierdzenie rządu Filipin, które zostało opublikowane w czasopiśmie Fortune:

Aby przyciągnąć spółki takie jak twoja (...) zlikwidowaliśmy góry, zrównaliśmy z ziemią dżunglę, osusziliśmy bagna, przesunęliśmy koryta rzek, przenieśliśmy miasta (...). Wszystko po to, aby twoja firma mogła robić interesy właśnie u nas.²³

²¹ H. Rogall, *op. cit.*, s. 159-160.

²² Niszczenie środowiska jako negatywny skutek procesów globalizacyjnych, źródło: www.zm.org.pl [dostęp: 11.12.2014 r.].

²³ *Ibid.*

Można więc na tych przykładach postawić tezę, że gwałtowny wzrost gospodarczy zachodzi w głównej mierze kosztem środowiska naturalnego i jego zasobów.

Reasumując zauważyć należy, że społeczeństwo zawsze dążyło i dążyć będzie do poprawy jakości życia, często wykorzystując przy tym w nadmierny sposób dostępne zasoby naturalne. Więc jedynie odpowiednie wykorzystanie zasobów, a tym samym kierowanie się koncepcją zrównoważonego rozwoju, pozwoli na racjonalne utrzymanie wzrostu gospodarczego, przy minimalnym obciążeniu środowiska naturalnego. Wciąż zatem wydają się być aktualne słowa wypowiedziane blisko 40 lat temu przez A. Peccei, założyciela Klubu Rzymskiego, który wskazał, że:

Wzwanie do konsumpcji i propagowanie wzrostu rozbudzają w człowieku wciąż nowe nadzieje i oczekiwania (...). Każda ekspansja założy, że jest w ogóle możliwa, zakłada z reguły nowe znaczne społeczne i polityczne koszty. Aby je ponosić i pokrywać, współczesne społeczeństwo uprzemysłowione zna tylko jeden środek – jeszcze większe nakłady technologiczne i wstąpienie na dalszy stopień na schodach wzrostu.²⁴

Wyzwaniem dla współczesnego świata jest więc z całą pewnością skierowanie rozwoju gospodarczego na drogę uwzględniającą potrzebę zachowania środowiska naturalnego i jego zasobów dla przyszłych pokoleń.

²⁴ A. Peccei, *Die Qualität des Menschen. Plädoyer für einen neuen Humanismus*, Deutsche Verlags Anstalt GmbH, Stuttgart 1977, za: H. Ciążela, *Antycypacja idei „rozwoju trwałego i zrównoważonego” w koncepcji „nowego humanizmu” Aurelio Peccei*, *Problemy Rozwoju*, 2007, vol. 2, nr 1, s. 59-67.

Specyfika procedury oceny oddziaływania na środowisko dla elektrowni jądrowej w polskim prawie ochrony środowiska

1. Wprowadzenie

Proces inwestycyjny w zakresie przedsięwzięć dotyczących energetyki jądrowej wyróżnia się szczególnymi cechami w porównaniu z przedsięwzięciami z innych sektorów gospodarki, czy nawet z sektora samej energetyki. Szczególnymi cechami tego procesu są przede wszystkim wieloetapowość, złożoność postępowania, znaczne rozłożenie w czasie i przestrzeni, a w związku z tym konieczność poniesienia wysokich nakładów finansowych. Z tego względu regulacje prawne normujące proces inwestycyjny dotyczący obiektu jądrowego, w tym zwłaszcza elektrowni jądrowej, są wysoce rozbudowane i złożone, a ponadto rzadko znajdują się w jednym akcie prawnym.

Prawodawca regulujący proces inwestycyjny związany z budową elektrowni jądrowej musi zapewnić materialną zgodność, kompletność i spójność nowo uchwalanych aktów prawnych z pozostałymi przepisami prawa energetycznego, w tym unijnymi regulacjami w zakresie ochrony środowiska. Brak wymaganej roztropności w tym zakresie przysporzyć może zarówno organom administracji, jak i przedsiębiorstwom energetycznym wiele problemów w procesie interpretowania i stosowania aktów prawnych, wpłynie negatywnie na sprawność i szybkość dzia-

łań organów administracji publicznej, a w efekcie uniemożliwi należyłą realizację prawa dostępu do zrównoważonej energii¹.

Polski ustawodawca również dostrzegł potrzebę szczególnej regulacji procesu inwestycyjnego dotyczącego obiektów jądrowych. Ustawą z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących² wprowadził szczególne regulacje dotyczące procesu inwestycyjnego związanego z budową elektrowni jądrowych i innych obiektów związanych z funkcjonowaniem energetyki jądrowej. W sytuacji konieczności ponoszenia przez inwestora wysokich nakładów inwestycyjnych, luki i niedostatki otoczenia prawnego zwiększają poważnie ryzyko niepowodzenia inwestycji dla podmiotów zamierzających zaangażować się w budowę obiektów energetyki jądrowej. W konsekwencji oznaczać to może wydłużenie procesu inwestycyjnego skutkujące wzrostem kosztów i spadkiem opłacalności inwestycji w porównaniu do podobnych inwestycji realizowanych w krajach o regulacjach prawnych dostosowanych do specyfiki inwestycji w obiekty energetyki jądrowej. Wszystko to sprawia, iż wielomiliardowe inwestycje w energetykę jądrową bez kompleksowych uregulowań procesu inwestycyjnego byłyby obciążone trudnym do przyjęcia ryzykiem inwestycyjnym i finansowym, przede wszystkim z uwagi na trudne do przewidzenia realne terminy realizacji kolejnych etapów inwestycji, niezależne od inwestora³.

Szereg zmian dotyczących procedury oceny oddziaływania na środowisko dotyczących realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie elektrowni jądrowej, wprowadzono do 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 środowisko⁴.

Niniejszy artykuł wskazuje podstawowe różnice procedury oceny oddziaływania na środowisko dla elektrowni jądrowej w stosunku do oceny przeprowadzanej dla pozostałych przedsięwzięć oraz wskazuje na potrzebę niezbędnych zmian przyjętego sposobu jej regulacji, w kontekście spójności systemu ocen oddziaływania na środowisko dotychczas funkcjonującego w Polsce.

¹ Szerzej na temat procesu inwestycyjnego dotyczącego przedsięwzięć energetycznych K. Sobieraj, *Prawo dostępu do energii jako warunek zrównoważonego rozwoju* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska w XXI wieku* Z. Galicki, A. Gubrynowicz [red.], Warszawa 2013, s. 264.

² Dz.U. 2011 r., Nr 135, poz. 789 ze zm.

³ Uzasadnienie projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VI kadencji, nr druku: 3937, źródło: www.sejm.gov.pl

⁴ T.jedn. Dz.U.2013.1235 ze zm.

2. Odrębności proceduralne oceny oddziaływania na środowisko dla elektrowni jądrowej

Ocena oddziaływania na środowisko jest instytucją prawa ochrony środowiska o charakterze proceduralnoprawnym. Instytucja ta powstała w USA i została zaadaptowana dla potrzeb systemów prawnych ochrony środowiska w znacznej liczbie krajów świata. Instytucja ta powstała jako odpowiedź na potrzebę pojawienia się skutecznego instrumentu umożliwiającego kompleksową politykę prewencyjną w ochronie środowiska i zrównoważonego ekologicznie rozwoju, jeśli jest traktowana jako procedura z udziałem społeczeństwa⁵.

Najistotniejszymi elementami tego ciągu działań prawnych są:

- selekcja czyli wybór przedsięwzięć, które powinny być poddane ocenie (tzw. *screening*),
- określenie zakresu oceny (tzw. *scoping*),
- przygotowanie raportu (dokumentacji) oceny,
- sprawdzenie poprawności raportu,
- podjęcie decyzji merytorycznej (zezwoleń lub odmowa),
- monitoring skutków realizacji przedsięwzięcia w świetle wyników przeprowadzonej oceny (analiza porealizacyjna)⁶.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie właściwe postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, a zatem już po jego zakwalifikowaniu do oceny i określeniu jej zakresu, obejmujące w szczególności:

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

Pierwszym elementem szeroko rozumianej oceny oddziaływania na środowisko jest zakwalifikowanie elektrowni jądrowej do kategorii przedsięwzięć podlegających ocenie oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z brzmieniem par. 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷ elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe, w tym ich likwidacja,

⁵ J. Jendrośka, *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna: charakter prawny i struktura regulacji* [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 81.

⁶ *Ibid.* s. 81.

⁷ Dz.U. 2010 r., Nr 213, poz. 1397.

z wyjątkiem instalacji badawczych służących do wytwarzania lub przetwarzania materiałów rozszczepialnych lub paliworodnych o mocy nominalnej nie większej niż 1 kW przy ciągłym obciążeniu termicznym, kwalifikują się do kategorii przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Powyższe oznacza, iż planowana budowa elektrowni jądrowej, bez względu na wybór przyszłego dostawcy reaktora, obowiązkowo podlegać będzie ocenie oddziaływania na środowisko.

Ocena oddziaływania na środowisko dla elektrowni jądrowej z mocy prawa składa się z dwóch etapów: oceny dokonywanej w ramach postępowania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 ust. 1 pkt 18a i 19 u.i.ś.o.) oraz obowiązkowej ponownej oceny oddziaływania na środowisko wykonywanej w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji jej towarzyszącej wydawanej na podstawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (art. 82 ust. 1 pkt 4a u.i.ś.o.).

W tym miejscu należy zauważyć niekonsekwencję ustawodawcy polegającą na błędnym odesłaniu do tej ustawy jako podstawy prawnej do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla elektrowni jądrowej. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 1 u.p.r.e.j. pozwolenie na budowę obiektu energetyki jądrowej wydaje wojewoda na zasadach i w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁸, z zastrzeżeniem przepisów tej ustawy. Tożsamy przepis odnosi się do postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 20 ust. 1 u.p.r.e.j.), ale nie oznacza to, iż decyzja ta jest wydawana w oparciu o przepisy tej ustawy. Nie jest to swoista decyzja inwestycyjna skupiająca w sobie kilka różnych klasycznych decyzji zezwalających na realizację inwestycji, tak jak to ma miejsce w przypadku decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁹. Pozwolenie na budowę elektrowni jądrowej wydawane jest na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane z modyfikacjami określonymi w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących.

Organem właściwym do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na wszystkich jej etapach jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Ustawodawca po raz pierwszy w przypadku obiektu energetyki jądrowej postanowił umieścić kompetencje do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowienia kończącego ponowną ocenę oddziaływania na środowisko na

⁸T.jedn. Dz.U. 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁹T.jedn. Dz.U. 2013 r., poz. 687 ze zm.

szczeblu centralnym organu administracji rządowej. W stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących organem tym był właściwy ze względu na miejsce położenia planowanego przedsięwzięcia regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Regulację tę należy ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę skupienie w jednym organie wszystkich kompetencji związanych z procedurą oceny oddziaływania na środowisko zarówno w odniesieniu do dokumentów strategicznych, jak i realizacji konkretnego przedsięwzięcia¹⁰. Mając na względzie prawdopodobieństwo wystąpienia obowiązku przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku tego rodzaju przedsięwzięcia, właściwym było umieszczenie również kompetencji do przeprowadzenia całej oceny oddziaływania w tym samym organie, który jest odpowiedzialny również za powiadomienie.

Nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż właściwość miejscowa Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska obejmuje obszar całego kraju co oznacza, iż będzie on mógł przeprowadzić ocenę dla jakiegokolwiek wybranej przez inwestora lokalizacji, a ponadto jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynikać będzie zasadność realizacji przedsięwzięcia w innym wariantcie lokalizacyjnym niż proponowany przez wnioskodawcę, za zgodą wnioskodawcy, będzie mógł wskazać w decyzji wariant dopuszczony do realizacji na terenie całego kraju (art. 81 ust. 1 u.i.ś.o.).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana dla obiektu energetyki jądrowej w obecnym stanie prawnym dysponuje najdłuższym okresem „przydatności do użycia” na dalszych etapach procesu inwestycyjnego.

Zgodnie z brzmieniem art. 72 ust. 4b u.i.ś.o. złożenie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszącej, może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna.

Przedłużenie dwa i pół razy długości terminu, w którym istnieje możliwość ubiegania się o decyzję inwestycyjną na podstawie ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla elektrowni jądrowej, spotkało się z krytyką¹¹.

¹⁰ Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej (art. 57 ust. 1 pkt 1 u.i.ś.o.) oraz do prowadzenia postępowania transgranicznego w tym zakresie (art. 113 ust. 3 i n. u.i.ś.o.).

¹¹ D. Chojnacki, *Ochrona przyrody w przepisach dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej. Wybrane zagadnienia prawne* [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolności gospodarcza*, M. Górski (red.), Łódź-Poznań 2011, s. 102.

Uzasadnieniem wydłużenia tego terminu w stosunku do dotychczasowego rozwiązania wynikało ze specyfiki procesu inwestycyjnego w sprawach obiektów energetyki jądrowej. Rozpoczęcie budowy obiektu jądrowego wymaga wykonania niezwykle czasochłonnych analiz i badań przez Prezesa Państwowej Agencji Atomowej (dalej: PAA) pod kątem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Wydanie przez Prezesa PAA decyzji uprawniających inwestora do rozpoczęcia realizacji inwestycji będzie szczególnie czasochłonne w odniesieniu do pierwszych obiektów, albowiem będą to na terytorium Polski pionierskie postępowania. Ponadto w ramach procesu inwestycyjnego dotyczącego obiektów energetyki jądrowej konieczne będzie uzyskanie m.in. niewystępującej w innych postępowaniach decyzji zasadniczej. Ponadto zawarcie umów z dostawcami technologii i wykonawcami obiektu oraz zapewnienie finansowania inwestycji, ze względu na stopień skomplikowania obiektu, jego rozmiar i wartość, mogą wymagać znacznie więcej czasu niż w przypadku innych inwestycji¹².

W mojej ocenie nie można oceniać krytycznie tej regulacji, mając na względzie brzmienie art. 72 ust. 5a u.i.s.o. który stanowi, iż dla obiektu energetyki jądrowej w rozumieniu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, będącego równocześnie obiektem jądrowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe wydaje się jedną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach uzyskana przed decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących wypełnia wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego przewidziany ustawą – Prawo atomowe. Zatem decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla elektrowni jądrowej będzie załączona do wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji – tutaj rzeczywiście wystarczyłby dotychczasowy 4-letni okres – ale także zezwolenia na budowę obiektu jądrowego wydawanego przez Prezesa Państwowej Agencji Atomowej w trybie ustawy – Prawo atomowe oraz oczywiście pozwolenia na budowę, wydawanego w trybie ustawy – Prawo budowlane. Zwłaszcza to ostatnie zezwolenie inwestycyjne mogłoby nie zmieścić się w ustawowo określonym terminie do złożenia wniosku. Należy mieć również na uwadze konieczność wydania w międzyczasie decyzji zasadniczej wydawanej na podstawie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, która jest wyrazem akceptacji państwa dla budowy obiektu energetyki jądrowej w określonej lokaliza-

¹² Uzasadnienie projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VI kadencji, nr druku: 3937, źródło: www.sejm.gov.pl

cji, przez określonego inwestora, z wykorzystaniem określonej technologii. Decyzja ta, na wniosek inwestora, wydawana będzie w drodze decyzji przez ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 22 i 23 u.p.r.e.j.).

Nie rodzi również obaw tak długi termin możliwości złożenia wniosku w oparciu o ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach z punktu widzenia ochrony przyrody – w przypadku elektrowni jądrowych procedura oceny oddziaływania na środowisko jest zawsze dwuetapowa i nawet gdyby w okresie między wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nastąpiły zmiany w środowisku, to będzie istniała możliwość ich uwzględnienia w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko na końcowym etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną odrębność wynikającą z ustawy – Prawo atomowe, iż przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla obiektu jądrowego Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zasięga opinii Prezesa Państwowej Agencji Atomowej, przesyłając mu projekt decyzji oraz wniosek o wydanie decyzji wraz z załączonymi dokumentami (art. 39i ust. 2 u.p.a). Redakcja przepisu wskazuje, iż następuje to w ostatniej fazie postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Gdyby zatem doszło do sytuacji, iż opinia Prezesa PAA będzie zawierać zastrzeżenia co do projektu decyzji lub przeprowadzonych w toku postępowania czynności dowodowych, to w przypadku jej uwzględnienia przez organ prowadzący postępowanie i przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego w stosunku do raportu o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, może zaistnieć potrzeba powtórzenia szeregu czynności związanych z postępowaniem, takich jak konieczność zapewnienia udziału społeczeństwa oraz ponownego wydania opinii i uzgodnień przez organy współdziałające¹³ na podstawie aktualnego materiału dowodowego.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla obiektu energetyki jądrowej nie musi być też zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – o ile taki plan został uchwalony, obejmuje ją bowiem wyłączenie określone w art. 80 ust. 2 u.i.ś.o. Powyższe jest pokłosiem założenia ustawodawcy, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej jest w sposób wyczerpujący regulowana ustawą inwestycyjną i w zakresie lokalizacji

¹³ Właściwy miejscowo i rzeczowo organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz, w przypadku realizowania inwestycji na obszarze morskim – właściwy miejscowo dyrektor urzędu morskiego – art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2 u.i.ś.o. Tożsame regulacje dotyczą ponownej oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanej w ramach postępowania o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu energetyki jądrowej – art. 90 ust. 2 pkt 2 i ust. 2a u.i.ś.o.

tej inwestycji nie będą miały zastosowania przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 8 ust. 2 u.p.r.e.j.).

W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej dla obiektu energetyki jądrowej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ nakłada obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji jej towarzyszącej oraz może nałożyć obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na prace przygotowawcze (art. 82 ust. 1 pkt 4a i 4b u.i.ś.o.). Pozwolenie na prace przygotowawcze jest fakultatywną decyzją uregulowaną w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących w jej art. 17. Na podstawie tej decyzji inwestor będzie mógł dokonać szeregu prac poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych dotyczących budowy obiektu energetyki jądrowej. Pozwolenie to będzie w szczególności obejmowało niwelację terenu, wycinkę drzew, budowę przyłączy mediów na potrzeby budowy czy rozbiórkę istniejących obiektów budowlanych.

Kolejne różnice w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla elektrowni jądrowej wynikają z przepisów ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. W postępowaniu takim mogą uczestniczyć na prawach strony organizacje ekologiczne, pod warunkiem że zostały wpisane do właściwego rejestru na co najmniej 1 rok przed wszczęciem tego postępowania (art. 20 ust. 2 u.p.r.e.j.). Warto podkreślić, iż ograniczenie to nie obowiązuje w trakcie ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla tego typu obiektu, co stanowi ewidentne przeoczenie ustawodawcy. Sam zamiysł ograniczenia możliwości udziału w postępowaniu organizacji ekologicznych budzi uzasadnione wątpliwości w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji w ramach przepisów Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.¹⁴ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁵.

¹⁴ Dz.U. 2003 r. Nr 78, poz. 706.

¹⁵ Dz.U. UE L 26 z 28.1.2012, s. 1-21; szerzej: D. Chojnacki, *Ochrona przyrody w przepisach dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej*. Wybrane za-

Ustawodawca skrócił ustawowy termin wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla obiektu energetyki jądrowej, który wynosi 45 dni od dnia złożenia wniosku. Zastrzegł jednak, iż do tego terminu, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, w szczególności w ramach postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 20 ust. 3 i 4 u.p.r.e.j.). Z uwagi na te szerokie wyłączenia trudno jednak oczekiwać, iż spowoduje to znaczne przyspieszenie postępowania, które ze swojej istoty będzie procedurą długotrwałą. Zauważyć należy, iż w przypadku niewydania decyzji w tym terminie, organ wyższego stopnia wymierza właściwemu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki (art. 35 ust. 2 u.p.r.e.j.).

Wokół elektrowni jądrowej obligatoryjnie tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁶ (art. 36f ust. 1 u.p.a.). Z uwagi na zakres danych wymaganych do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla elektrowni jądrowej jego utworzenie będzie możliwe najwcześniej po uzyskaniu zezwolenia na budowę obiektu jądrowego wydawanego na podstawie ustawy – Prawo atomowe¹⁷. Obszar ograniczonego użytkowania wokół obiektu jądrowego obejmuje teren, na zewnątrz którego w stanach eksploatacyjnych obiektu jądrowego obejmujących normalną eksploatację oraz przewidywane zdarzenia eksploatacyjne roczna dawka skuteczna (efektywna) od wszystkich dróg narażenia nie przekroczy 0,3 milisiwerta

gadnienia prawne [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolności gospodarcza*, M. Górski (red.), Łódź-Poznań 2011, s. 98 i n.

¹⁶Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

¹⁷Zgodnie z brzmieniem art. 36f ust. 3 u.p.a. analiza dotycząca obszaru ograniczonego użytkowania uwzględnia dane i informacje dotyczące: 1) parametrów obiektu jądrowego, w tym jego konstrukcji i stosowanych środków bezpieczeństwa, przewidywanych wartości uwolnień substancji promieniotwórczych do otoczenia w warunkach normalnej eksploatacji, w czasie przewidywanych zdarzeń eksploatacyjnych i w warunkach awaryjnych oraz rodzaju materiałów jądrowych znajdujących się w obiekcie jądrowym; 2) lokalizacji obiektu jądrowego, w tym warunków środowiska przyrodniczego istniejącego w rejonie obiektu jądrowego, w szczególności: ukształtowania terenu, budowy geologicznej, warunków klimatycznych, z uwzględnieniem najbardziej niekorzystnych warunków meteorologicznych, hydrologicznych, zagospodarowania gruntów oraz powierzchniowych wód płynących i stojących w rejonie obiektu jądrowego; 3) procedur eksploatacji obiektu jądrowego w warunkach normalnych; 4) rozkładów dawek promieniowania jonizującego dla różnych odległości od obiektu jądrowego, odpowiadających przewidzianym w projekcie obiektu jądrowego stanom eksploatacyjnym i awaryjnym; 5) innych czynników mogących mieć wpływ na ocenę zagrożenia radiacyjnego na obszarze ograniczonego użytkowania.

(mSv), a w razie awarii bez stopienia rdzenia roczna dawka skuteczna (efektywna) od wszystkich dróg narażenia nie przekroczy 10 milisiwertów (mSv).

Ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenu, o których mowa w art. 135 ust. 3a u.p.o.ś., mogą dotyczyć w szczególności wznoszenia budynków mieszkalnych, budynków zamieszkania zbiorowego oraz budynków użyteczności publicznej, a także wykonywania działalności gospodarczej niezwiązanej z działalnością obiektu jądrowego, mogącej niekorzystnie oddziaływać na obiekt jądrowy (art. 36g ust. 1 u.p.o.ś).

Obszar dla obiektu jądrowego tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały Określenie granic obszaru ograniczonego użytkowania oraz ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących budynków i sposobu korzystania z terenu, w tym ocena oddziaływania wykonywanej działalności gospodarczej na obiekt jądrowy wymaga pozytywnej opinii Prezesa Agencji (art. 36f ust. 4 oraz 36g ust. 2 u.p.a.).

3. Postępowanie transgraniczne

Mimo powszechnie znanych negatywnych doświadczeń społeczności międzynarodowej związanych z awariami w Czarnobylu na Ukrainie czy Fukushima w Japonii, teza iż w przypadku elektrowni jądrowych zawsze istnieje możliwość transgranicznego oddziaływania na środowisko jest daleka od prawdy.

Obie wskazane wyżej najpoważniejsze awarie reaktorów jądrowych dotyczyły ich tzw. II generacji. Współcześnie budowane reaktory tzw. generacji III/III+ nawet w razie zaistnienia poważnej awarii pozaprojektowej – z uwagi na sposób ich konstrukcji i zabezpieczeń – nie powinny doprowadzić do skutków oddziałujących poza obszar miejsca planowanego usytuowania elektrowni jądrowej¹⁸.

Artykuł 3 ustęp 1 Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.¹⁹ stanowi, iż dla planowanej działalności wynikającej z załącznika I²⁰, która może spowodować

¹⁸ *Wszystko o energetyce jądrowej. Od atomu A do cyrkonu Zr*, Opracowanie zbiorowe, Areva, Paryż 2008 r., wydanie polskie 2011, s. 62 i n. Szerzej na temat bezpieczeństwa współczesnych elektrowni jądrowych: J. Składzień, T. Bury, A. Fic, *Bezpieczeństwo współczesnych wodnych reaktorów jądrowych na tle dotychczasowych najpoważniejszych awarii w energetyce jądrowej* [w:] *Energetyka jądrowa w Polsce*, K. Jeleń, Z. Rau (red.) Warszawa 2012, s. 447 i n.

¹⁹ Dz.U. 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

²⁰ Pkt 2 – elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe (z wyjątkiem instalacji badawczych do produkcji i konserwacji materiałów rozszczepialnych i paliworodnych, których moc maksymalna nie przekracza 1 kilowata ciągłego obciążenia cieplnego).

znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne, Strona pochodzenia, w celu zapewnienia odpowiednich i skutecznych konsultacji, powiadomi każdą Stronę, którą uzna za możliwą Stronę narażoną, jak najwcześniej i nie później niż poinformuje własną opinię publiczną o proponowanej działalności.

Oddziaływanie w rozumieniu Konwencji oznacza jakikolwiek skutek planowanej działalności dla środowiska z uwzględnieniem: zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, flory, fauny, gleby, powietrza, wody, klimatu, krajobrazu i pomników historii lub innych budowli albo wzajemnych oddziaływań między tymi czynnikami; obejmuje ono również skutki dla dziedzictwa kultury lub dla warunków społeczno-gospodarczych spowodowane zmianami tych czynników (art. 1 pkt vii Konwencji). Natomiast oddziaływanie transgraniczne oznacza jakiegokolwiek oddziaływanie, nie mające wyłącznie charakteru globalnego, na terenie podlegającym jurysdykcji Strony, spowodowane planowaną działalnością, której fizyczna przyczyna jest w całości lub częściowo położona na terenie podlegającym jurysdykcji innej Strony (art. 1 pkt viii Konwencji).

Zgodnie z polskimi przepisami stanowiącymi implementację Konwencji z Espoo, postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko przeprowadza się w razie stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na skutek realizacji planowanych przedsięwzięć objętych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach lub wymienionymi w tym przepisie decyzjami zezwalającymi na realizację przedsięwzięcia, jeżeli w ramach postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 104 ust. 1 u.i.ś.o.). Ustawa w art. 104 ust. 2 przewiduje możliwość przeprowadzenia postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko również na wniosek innego państwa, na którego terytorium może oddziaływać.

Nie byłoby zatem sytuacją nadzwyczajną, iż wybór konkretnej lokalizacji elektrowni jądrowej, w ocenie państwa pochodzenia nie oddziaływałby transgranicznie poza jego terytorium, natomiast odmienna ocena prezentowana byłaby przez państwa bliższego lub dalszego sąsiedztwa²¹. W przypadku elektrowni jądrowej, której potencjalna lokalizacja nie znajduje się w pobliżu granicy kraju, może zatem zaistnieć problem wykazania realnych transgranicznych oddziaływań. Artykuł 3 ust. 7 Konwencji z Espoo przewiduje, że Strona, która uważa, że jej środowisko może być narażone na znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne w wyniku planowanej działalności, wymienionej w załączniku I, a która nie była powiadomiona zgodnie z ustępem 1 art. 3, może ten fakt zasygnalizować Stronie poten-

²¹ M. Pal, M. Pfaff *Poland and Germany: Issues of Transboundary Consultation* [w:] Ch. Raetzke (red.) *Nuclear Law in EU and Beyond*, Baden-Baden 2014, s. 168.

cialnego pochodzenia. Na taki wniosek Strony Konwencji wymieniły wystarczające informacje w celu przedyskutowania, czy istnieje prawdopodobieństwo znaczącego szkodliwego oddziaływania transgranicznego. Jeżeli Strony uzgodnią, że znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne jest prawdopodobne, to będą odpowiednio stosowane postanowienia niniejszej konwencji. Jeżeli Strony nie uzgodnią, czy znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne jest prawdopodobne, to którakolwiek ze Stron może przedstawić tę kwestię komisji dochodzeniowej, zgodnie z postanowieniami załącznika IV, w celu uzyskania opinii, czy znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne jest prawdopodobne, chyba że Strony uzgodnią inny sposób rozstrzygnięcia tej kwestii²².

Tym niemniej podstawową zasadą międzynarodowego prawa atomowego i standardów wypracowanych przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej jest ścisła współpraca międzynarodowa we wszystkich sprawach dotyczących energii jądrowej²³. Oznacza to w mojej ocenie, biorąc pod uwagę zasady dobrosąsiedzkiej współpracy oraz umowy międzynarodowe zawarte w dziedzinie ochrony środowiska²⁴, obowiązującą normę prawa międzynarodowego, nakazującą co najmniej poinformowanie państw, które Strona uzna za potencjalnie narażone lub nawet tylko zainteresowane udziałem w procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

4. Uwagi *de lege ferenda*

Krytycznie należy ocenić samo umieszczenie w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko odrębnych przepisów dotyczących wyłącznie postępowania o oddziaływanie na środowisko dla obiektów energetyki jądrowej. Przyjęta metoda regulacji polegająca na każdorazowej nowelizacji ustawy w celu umieszczenia w niej wyłącznie przepisów dotyczących pewnej kategorii

²² Tytułem przykładu można wskazać zainicjowane przez Komitet Wykonawczy Konwencji z Espoo postępowanie wyjaśniające wobec Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dotyczące planowanej elektrowni jądrowej Hinkley Point C. Komitet wezwał rząd Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej do wyjaśnienia czy i w jakiej formie powiadomił strony narażone o planowanym przedsięwzięciu, w szczególności czy do powiadomień użył przewidzianej przez Komitet formy oraz jakie odpowiedzi otrzymał na takie powiadomienie (nr sprawy: EIA/IC/INFO/12).

²³ C. Stroiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Handbook of Nuclear Law*, Wiedeń 2003, s. 10.

²⁴ Tytułem przykładu można podać Konwencję o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z Helsinek z 1992 r., Dz.U. 1999 r. Nr. 28, poz. 346, szerzej: M. Makowski, *Budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej a ochrona środowiska Morza Bałtyckiego w świetle prawa międzynarodowego*, Prawo Morskie 2014, t. XXX.

przedsięwzięć prowadzi w konsekwencji do braku spójności całego aktu prawnego oraz powoduje dodatkowe trudności interpretacyjne.

Charakter już wprowadzonych do powyższej ustawy zmian dotyczących obiektów energetyki jądrowej ustawą o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, dotyczących procedury oceny oddziaływania na środowisko dla obiektów jądrowych, sprowadza się do ustalenia organu właściwego do wydania decyzji, obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko oraz długości okresu umożliwiającego złożenie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji obiektu energetyki jądrowej w oparciu o wydaną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Bez szkody dla procesu inwestycyjnego dotyczącego tego rodzaju obiektów, możliwe byłoby umieszczenie tych modyfikacji norm prawnych w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, tak jak to ma miejsce w chwili obecnej w odniesieniu do niektórych omówionych wyżej aspektów postępowania.

Pozwoliłoby to na zachowanie spójności samego aktu prawnego, który pozostałby podstawą materialnoprawną do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla wszystkich rodzajów przedsięwzięć, a derogacji każdorazowo podlegałyby te z jego przepisów, które dotyczą szczególnego rodzaju przedsięwzięć (*lex specialis derogat legi generali*).

Można również pokusić się o rozważenie, czy z uwagi na okoliczność, iż tego typu regulacje będą miały zastosowanie prawdopodobnie do budowy jednego lub dwóch obiektów energetyki jądrowej w przeciągu najbliższych kilkunastu lat, nie byłoby możliwe ich zrealizowanie w oparciu o przepisy ustawy. Należy zauważyć, iż rozwiązanie tego typu nie stanowiłoby *novum* w polskim ustawodawstwie. Obowiązuje przecież akt poświęcony konkretnemu przedsięwzięciu – inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, którego proces inwestycyjny uregulowany został ustawą z dnia 24 kwietnia 2009 r.²⁵

Możliwość taką dopuszcza również dyrektywa 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, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. Dyrektywa zastrzega w art. 2 ust. 5, że w przypadku gdy dane przedsięwzięcie realizowane jest w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego, państwa członkowskie mogą zwolnić to przedsięwzięcie z przepisów dotyczących konsultacji społecznych określonych w niniejszej dyrektywie, pod warunkiem spełnienia celów niniejszej dyrektywy. W przypadku przedsięwzięć przyjętych w drodze konkretnego aktu ustawodawstwa krajowego państwa członkowskie powinny

²⁵T.jedn. Dz.U. 2014 r. poz. 1501.

zapewnić osiągnięcie w procesie ustawodawczym celów dyrektywy dotyczących konsultacji społecznych.

Tym niemniej rozwiązanie takie w przypadku planowanego obiektu energetyki jądrowej nie byłoby korzystne i opłacalne. Należy bowiem zauważyć, iż Polska nie posiada praktycznie żadnych doświadczeń związanych z inwestycjami w energetykę jądrową. Przyjęcie realizacji inwestycji w zakresie obiektu energetyki jądrowej w drodze ustawy wymagałoby rozstrzygnięcia wielu wrażliwych kwestii jeszcze przed uchwaleniem aktu prawnego. Ocena oddziaływania dla takiego przedsięwzięcia musiałaby bowiem spełniać wymogi prawa Unii Europejskiej, a to oznaczałoby z kolei konieczność posiadania danych przedsięwzięcia wystarczających do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Wśród wyłączeń dotyczących obowiązku wskazania w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, czy dla planowanego przedsięwzięcia jest konieczne ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania w rozumieniu przepisów – Prawo ochrony środowiska, oraz określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobów korzystania z nich, powinno znaleźć się przedsięwzięcie dotyczące budowy obiektu jądrowego, gdyż obowiązek utworzenia takiego obszaru wynika wprost z ustawy – Prawo atomowe.

Pozwolenie na prace przygotowawcze, o którym mowa w ustawie o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, powinno zostać wymienione w katalogu decyzji art. 72 ust. 1 u.i.ś.o. w celu zachowania jednolitej i przejrzystej konstrukcji ustawy.

Ustawa przewiduje dłuższy, bo 10-letni okres na złożenie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, od chwili gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Ustawodawca pominął jednak możliwość złożenia w tak wydłużonym okresie, wniosku o decyzję o pozwolenie na prace przygotowawcze oraz wniosku o decyzję o pozwolenie na budowę obiektu energetyki jądrowej. Wymagania określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mogą wpływać ponadto na przebieg procedury administracyjnej dotyczącej zezwolenia na budowę obiektu jądrowego. Wydaje się zatem celowym wprowadzenie obowiązku załączania jej do wniosku o wydanie pozwolenia na prace przygotowawcze oraz zezwolenia na budowę obiektu jądrowego. Wymagają zatem ujednoclenia w tym zakresie poszczególne przepisy ustawy ocenowej, ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy – Prawo atomowe.

Niejasne pozostają intencje ustawodawcy w kwestii ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla obiektu energetyki jądrowej. Z treści art. 82 ust. 1

pkt 4a i 4b u.i.ś.o. wynika, że w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla obiektu energetyki jądrowej obowiązek przeprowadzenia ponownej oceny będzie obligatoryjny w trakcie procedury wydawania pozwolenia na budowę oraz opcjonalny w trakcie wydawania pozwolenia na prace przygotowawcze.

Z kolei rozważając system ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla obiektu energetyki jądrowej należy wpiernw przesądzić, w ramach którego z postępowań – zezwolenia, czy pozwolenia na budowę – powinna ona zostać przeprowadzona obligatoryjnie. Należy też jednoznacznie przesądzić, dla których z decyzji dla obiektu energetyki jądrowej należy pozostawić możliwość przeprowadzenia ponownej oceny. Proponowane zmiany przepisów dotyczących oceny oddziaływania dla obiektu energetyki jądrowej przewidują, iż dla obiektu energetyki jądrowej będzie przeprowadzać się ocenę oddziaływania na środowisko w trzech etapach: w ramach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zezwolenia na budowę wydawanego na podstawie ustawy – Prawo atomowe oraz pozwolenia na budowę wydawanego na podstawie ustawy – Prawo budowlane w związku z przepisami ustawy dotyczącej przygotowania inwestycji dotyczących obiektów energetyki jądrowej²⁶.

Podsumowując stwierdzić należy, iż stworzenie odpowiedniego środowiska prawnego nie tylko dla oceny oddziaływania na środowisko ale całego procesu inwestycyjnego związanego z budową elektrowni jądrowej jest zadaniem bardzo trudnym i wymagającym szerokiej wiedzy na temat procesu przygotowania inwestycji od strony *stricte* technicznej jak i ochrony środowiska. Przy czym zauważyć należy, iż brak polskich doświadczeń w tym zakresie powinien być rekompensowany wszechstronną analizą modeli rozwiązań przyjętych w krajach, gdzie elektrownie jądrowe są znaczącym producentem energii elektrycznej. Tymczasem polskie przepisy regulujące proces inwestycyjny związany z budową elektrowni jądrowej charakteryzują się brakiem spójności i przemyślenia rozwiązań oraz idei przewodniej, co może świadczyć albo o bagatelizacji problemów związanych z tego typu inwestycją lub nieświadomości, jak wielkie wyzwania stoją przed organami w całym procesie inwestycyjnym. Istniejące modyfikacje dotyczące przepisów oceny oddziaływania na środowisko ograniczają się do problemów proceduralnych, tymczasem środek ciężkości w trakcie oceny oddziaływania na środowisko położony będzie na jakości dokumentacji, która powinna spełniać wymogi polskiego prawa ochrony środowiska ale również wymagania wypracowane przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej. Proces oceny oddziaływania na środowisko zarówno

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 grudnia 2014 r., źródło: www.legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/266607/266627/266628/dokument141567.pdf [dostęp: 5 stycznia 2015 r.].

pod względem prawnym, jak i faktycznym będzie również ściśle związany z badaniami lokalizacyjnymi oraz obowiązkiem przygotowania na ich podstawie raportu lokalizacyjnego, o którym mowa w art. 35b u.p.a. Co ciekawe, ocena terenu pod lokalizację obiektu jądrowego oraz zakres raportu lokalizacyjnego jest szczegółowo normowany przez Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu przeprowadzania oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu jądrowego, przypadków wykluczających możliwość uznania terenu za spełniający wymogi lokalizacji obiektu jądrowego oraz w sprawie wymagań dotyczących raportu lokalizacyjnego dla obiektu jądrowego²⁷. Wydaje się, iż podobną technikę legislacyjną powinno przyjąć się w odniesieniu do dokumentacji sporządzanej w procedurze ocen oddziaływania na środowisko dla elektrowni jądrowej, jaką jest karta informacyjna przedsięwzięcia oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Powyższych subtelnosci procesu inwestycyjnego dla elektrowni jądrowej zdaje się dotychczas nie dostrzegać polski ustawodawca. Pozostaje mieć zatem nadzieję, iż wykaże on więcej zrozumienia i wyposaży władzę wykonawczą w instrumenty prawne, które pozwolą zakończyć sukcesem proces wdrażania energetyki jądrowej w Polsce.

²⁷ Dz.U. 2012 r. poz. 1025.

MICHAŁ MARSZELEWSKI
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument transferu ryzyka przedsiębiorcy w zakresie szkody ekologicznej

1. Wprowadzenie

Wszechobecny rozwój człowieka doprowadził do powstania konfliktu między nim a środowiskiem naturalnym. Zachwiana została triadowa równowaga pomiędzy czynnikami społecznymi, ekonomicznymi oraz ekologicznymi (środowiskowymi). Muszą one pozostawać w ścisłej zależności, a w konsekwencji „wiązać” aktywności cywilizacyjne oraz ich produkty z przyrodą będącą nośnikiem warunkującym i zapewniającym przyszłość ludzkości (tzw. zasada retynizacji stanowiąca centralny punkt zasady zrównoważonego rozwoju)¹. Dlatego właśnie przez ostatnie dziesięciolecie silnie akcentuje się szeroko pojętą ideę zrównoważonego rozwoju², która jest przeciwwagą dla niekontrolowanego rozwoju cywilizacji apriorycznie przyjmującego maksymalizację zysku za wartość nadrzędną i nie liczącą się z konsekwencjami takich działań.

¹ D. Maśniak, *Ubezpieczenia ekologiczne*, Kraków 2003, s. 21.

² Na gruncie prawa krajowego pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

2. Rola ubezpieczeń w ochronie środowiska

Jednym z instrumentów mogącym odegrać istotną rolę w ochronie środowiska, a szerzej w założeniach leżących u podstaw idei zrównoważonego rozwoju, są ubezpieczenia ekologiczne. Realizując odpowiedzialność gwarancyjną zapewniają one realność kompensacji ewentualnej szkody ekologicznej. Cel funkcjonowania omawianych ubezpieczeń ma służyć umocnieniu działalności gospodarczej zapewniając jej płynność finansową w razie zaistnienia wypadku ubezpieczeniowego. Takie ubezpieczenia oczywiście nie powinny stanowić jedyne systemu ochrony przed szkodami ekologicznymi, lecz być uzupełnieniem konkretnych rozwiązań prawnych regulujących kompleksowo zagadnienia ochrony środowiska. Ponadto należy zaznaczyć, że z uwagi na *signum specificum* omawianej szkody niekiedy trudno jest w ogóle mówić o możliwości zastosowania w odniesieniu do niej powszechnie przyjętych konstrukcji i założeń ubezpieczeń gospodarczych. Wobec tego wskazać należy również potrzebę tworzenia specjalnych funduszy zapewniających finansowanie działalności, której celem jest ochrona środowiska. Obowiązek przynależności do konkretnych z nich byłby determinowany charakterem prowadzonej działalności oraz wynikających z niej zagrożeń dla środowiska³. Przedmiotowe fundusze wykazują duże podobieństwa do ubezpieczeń jako kategorii ekonomicznej przy jednoczesnym braku konieczności *ad casum* naruszania niektórych paradygmatów ryzyka ubezpieczeniowego⁴. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się komplementarność ich funkcji kompensacyjnej względem odpowiedzialności cywilnej sprawców zanieczyszczeń środowiska⁵. Ta zaś w wielu przypadkach jest ubezpieczalna. Należy jednak pamiętać, że zarówno ubezpieczenia ekologiczne, jak i wskazane fundusze nie mogą być utożsamiane z prawem do zanieczyszczenia środowiska opłacanym czy to w postaci składki ubezpieczeniowej, czy wpłatami (ewentualnie innymi świadczeniami) na omówione wyżej, specjalne fundusze.

Podsumowując poczynione uwagi, można wymienić konkretne argumenty wskazujące na konieczność tworzenia, istnienia i rozpowszechniania ubezpieczeń ekologicznych. Mieszczą się one generalnie w obrębie czterech filarów. Pierwszy związany jest z działalnością człowieka w środowisku i wyróżnia m.in. rosnące zagrożenie środowiska, wywołane szeroko pojętym rozwojem społeczno-gospodarczym, w tym bezpośrednią ingerencją i wielopłaszczyznową jego eksploatacją oraz

³ Szerzej: J. Łopuski, *Rola ubezpieczenia w ochronie środowiska człowieka przed zanieczyszczeniem*, Państwo i Prawo 1978, nr 2, s. 38-41; J. Łopuski, W. Warkało, Z. Brodecki, *Zanieczyszczenie środowiska a ubezpieczenie*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 1977, nr 3, s. 7-9.

⁴ Zagadnienie to zostanie szczegółowo omówione w dalszej części pracy.

⁵ J. Łopuski, *op. cit.*, s. 40; W przedmiocie zastosowania środków cywilnoprawnych w ochronie środowiska, zob. S. Grzybowski, *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, Państwo i Prawo 1972, nr 1, s. 27-35.

realność groźby spowodowania szkody w środowisku wielokrotnie popartą analizą historyczną. Drugi filar dotyczy specyficznego charakteru środowiska, który przejawia się we wzajemnym oddziaływaniu jego elementów. Swoista dynamika środowiska powoduje, iż zmiana dokonana w obrębie jednego elementu w sposób pośredni lub bezpośredni wpływa na inne. Trzeci filar zawiera racje charakterystyczne dla polityki ochrony środowiska. Uwzględnia zwłaszcza obowiązek traktowania środowiska jako wyjątkowego dobra, miejsca wzajemnego bytowania różnych organizmów. Takie stanowisko jest jednocześnie wspierane stale rosnącą świadomością ekologiczną społeczeństw. Wreszcie filar czwarty składający się z argumentów typowych dla prawa ubezpieczeniowego, czyli realnych możliwości kompensacji szkód przy jednoczesnej ochronie interesów majątkowych ubezpieczającego. Ponadto w obrębie problematyki ubezpieczeniowej porusza się również kwestie związane z prewencją, czyli działaniami zapobiegającym powstaniu szkody, co również ma niebagatelne znaczenie dla ochrony środowiska. Prewencja ubezpieczeniowa stanowi jedną z funkcji ubezpieczeń. Sprowadza się do minimalizowania ryzyka zajścia wypadku ubezpieczeniowego⁶. W kontekście działalności przedsiębiorcy może ona przejawiać się, poza swoimi zwykłymi cechami, chociażby uzależnieniem przez ubezpieczyciela zawarcia umowy ochrony ubezpieczeniowej od spełnienia określonych warunków technologicznych.

3. Pojęcia przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy

Prowadząc rozważania w obrębie ubezpieczeń ekologicznych pojęcia przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy wydają się mieć znaczenie drugorzędne i nie jest potrzebne ich ogólne definiowanie zorientowane na analizowaną tematykę. Zgodnie z art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁷ przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Jego ruch może generować zagrożenie dla środowiska. Jednakże z powodu bardzo wielu czynników (m.in.: rodzaj i rozmiar prowadzonej działalności, wykorzystywanie określonych technologii oraz metod produkcji czy nawet położenie geograficzne bądź ilość przedsiębiorstw podobnych), a także zachodzącej pomiędzy nimi relacji, konkretyzacja danego zagrożenia powinna być dokonywana *ad casum*. Podjęcie danej aktywności implikuje najczęściej tylko określone, mogące się zrealizować, ryzyka. Z kolei pod pojęciem przedsiębiorcy rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną i tzw. ułomną osobę prawną,

⁶ Szerzej: W. Warkało, W. Marek, W. Mogilski, *Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1983, s. 61-79; W. W. Mogilski, *Prewencja Ubezpieczeniowa*, Warszawa 1980.

⁷ T.jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową⁸. Ponadto zawarta w art. 3 pkt 20 lit. a p.o.ś. definicja podmiotu korzystającego ze środowiska wskazuje, iż jest to przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹. Zgodnie z tą normą przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (ust. 1), a także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (ust. 2).

W świetle powyższego przeprowadzone rozważania mają w dużym stopniu charakter ogólny i wymagają każdorazowej oceny przez pryzmat konkretnej działalności określonego przedsiębiorcy.

4. Porównanie pojęć szkody w środowisku i szkody ekologicznej

Zgodnie z legalną definicją szkody w środowisku zawartą w art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie¹⁰, jest to negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniana w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot ochrony środowiska w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych (jeżeli ma znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ich ochrony), w wodach (jeżeli ma znaczący negatywny wpływ na ich stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy) oraz w powierzchni ziemi (w sytuacji zanieczyszczenia gleby lub ziemi, w szczególności jeśli zanieczyszczenie może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi). Ponadto taka szkoda może kumulować w sobie kilka lub nawet wszystkie rodzaje szkody w środowisku. Odpowiedzialność za naruszenie powołanego przepisu ma charakter administracyjnoprawny i, jeżeli polega na zapłacie określonej sumy pieniężnej, to teoretycznie może być objęta stosownym ubezpieczeniem, ponieważ prawo nie zabrania ponoszenia tego rodzaju opłat przez osoby trzecie¹¹. Przytoczona ustawa zawiera uregulowanie zagadnień odpowiedzialności za szkodę w środowisku obok reżimów odpowiedzialności zawartych w innych ustawach (p.o.ś., k.c.)¹². Wskazać także należy, że w sytuacji zaistnienia

⁸ Art. 43¹ k.c.

⁹ T.jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 672 ze zm.

¹⁰ T.jedn. Dz.U. z 2014r., poz. 1789.

¹¹ S. Byczko, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Zarys wykładu*, Warszawa 2013, s. 182.

¹² Zob. B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Warszawa 2008, s. 511.

szkody w konkretnym elemencie (składniku) środowiska, zastosowanie mogą znaleźć również inne akty prawne normujące kwestie związane z gospodarowaniem tym elementem, przy czym niekiedy jedna szkoda może podlegać wielu reżimom prawnym¹³. W doktrynie przedmiotu przez szkodę środowiskową rozumie się „negatywne skutki środowiskowe spowodowane zanieczyszczeniem komponentów środowiska (wody, powietrza i gleby), które spowodowały śmierć, wzrost zachorowalności, pogorszenie warunków życia, szkody majątkowe i niekorzystne zmiany w ekosystemach¹⁴.”

Odpowiedzialność uregulowana w p.o.ś. za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko polega, co do zasady, na stosowaniu przepisów k.c. (art. 322 p.o.ś.)¹⁵. Art. 323 ust. 1 tej ustawy stanowi, że każdy komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Przytoczony przepis dotyczy ochrony interesu jednostki, natomiast art. 323 ust. 2 p.o.ś. rozciąga ochronę na środowisko jako dobro wspólne, a roszczenia z ust. 1 tej normy mogą być podniesione przez Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub organizację ekologiczną. Naprawienie tej szkody obejmuje nie tylko *damnum emergens* i *lucrum cessans*, ale również zwrot kosztów poniesionych na przywrócenie stanu środowiska naturalnego sprzed jego naruszenia (art. 326 p.o.ś., art. 100 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. prawo atomowe¹⁶).

Pojęcie szkody ekologicznej nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie normatywnym. Na pewno zawiera w sobie szkodę w środowisku i tak jak ona jest wynikiem działania antropogenicznego. W literaturze przedmiotu wskazano, iż termin „szkoda ekologiczna” oznacza niepożądany i prawnie naganny stan środowiska, który jest uszczerbkiem, jakiego doznaje interes powszechny i indywidualny na skutek obniżenia jakości otoczenia¹⁷. Analizowane pojęcie ma stanowić odzwier-

¹³ Zob. I. Zielińska-Barłózek, D. Wałkowski, *Jedna szkoda, osiem ustaw*, źródło: www.codozasady.pl/jedna-szkoda-osiem-ustaw/ [dostęp: 13.12.2014 r.].

¹⁴ A. Panasiewicz, *Szkoda środowiskowa i jej ubezpieczenie*, [w:] *Gospodarka a środowisko 7. Zarządzanie środowiskiem – gospodarka przestrzenna – zarządzanie jakością*, T. Borys (red.), Wrocław 2007, s. 81.

¹⁵ Przedmiotowa ustawa posługując się pojęciami „szkoda w środowisku” oraz „szkoda spowodowana oddziaływaniem na środowisko” nie wprowadza legalnej definicji tych terminów.

¹⁶ T.jedn. Dz.U. z 2014r., poz. 1512.

¹⁷ M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986, s. 9.

ciędlenie skomplikowanych zależności występujących zarówno między samymi elementami środowiska, jak i środowiskiem a jednostkami czy też zbiorowością będącymi z natury rzeczami uczestnikami procesów biologicznych, technicznych i społecznych zachodzących w sferze dóbr materialnych i niematerialnych (tzw. procesy ekologiczne)¹⁸. Zgodnie z inną zaproponowaną definicją, pod pojęciem szkody ekologicznej rozumie się „negatywne skutki środowiskowe spowodowane nadmiernym zanieczyszczeniem komponentów środowiska: powietrza, wody i gleby lub zmianami w ekosystemach znajdujących się w zasięgu oddziaływania sprawcy”¹⁹. Szkada ekologiczna nie ma stałego charakteru, jest skutkiem złożonych ciągów zdarzeń i narusza szereg dóbr wspólnych (t.j. woda, powietrze, gleba itp.), co przekłada się na szkody indywidualne²⁰. Ponadto często cechuje ją swoista dynamika przejawiająca się faktem, iż wprowadzone do środowiska zanieczyszczenie w różny sposób oddziałuje zarówno na abiotyczne, jak i biotyczne jego elementy. W literaturze przedmiotu wskazano na podział szkód w środowisku na szkody wymierzalne i niewymierzalne w pieniądzu (są to ujawniające się w dalekiej przyszłości ujemne następstwa zanieczyszczeń – czyli szkody cechujące długi okres inkubacji oraz szkody o szerokim zasięgu – odczuwalne bardziej przez społeczność niż przez podmioty indywidualne)²¹. Jednocześnie specyfika „ekologicznych” dóbr chronionych *per se* napotyka trudności w kwestiach ewentualnej ich wyceny. Przytoczona kwestia związana jest z utrudnioną bądź też niekiedy nawet niemożliwą restytucją środowiska do stanu sprzed zaistnienia szkody, czy to właśnie na skutek wysokich kosztów przedsięwzięcia, czy też uwarunkowań technicznych²². Szkada w środowisku często jest wynikiem synergicznego działania wielu skumulowanych czynników zanieczyszczających mogących powstać na skutek ruchu wielu różnych przedsięwzięć, co prowadzi nie tylko do utrudnień w zakresie usuwania skutków takiej szkody, ale również do poważnych problemów ze wskazaniem konkretnej odpowiedzialności konkretnego podmiotu oraz wystarczającego, dla tych celów, związku przyczyno-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ B. Baranowska-Dutkiewicz, *Problem ubezpieczeń ekologicznych na tle zagrożeń środowiskowych w Polsce*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 1993, nr 1-2, s. 6; zob. także rozważania w przedmiocie szkody ekologicznej prowadzone przez J. Famielec, która wiąże szkodę ekologiczną jedynie ze skutkami (szkodami) pośrednimi, tj. powstałymi w następstwie naruszenia środowiska przyrodniczego, a sprowadzającymi się do rzeczowego wymiaru utraty funkcji pełnionych przez środowisko (J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Warszawa 1999, s. 12-13).

²⁰ M. Longchamps, *op. cit.*, s. 9; podobnie W. Sułkowska, *Przyczynek do rozważań nad kwestią ubezpieczeń ekologicznych*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego 2011, nr 11 s. 425.

²¹ J. Łopuski, *op. cit.*, s. 32.

²² W. Sułkowska, *op. cit.*, s. 425.

wego. Wreszcie nie jest ona ograniczona terytorialnie²³, co prowadzi do dalszych komplikacji, z którymi wiąże się już udział czynnika międzynarodowego.

Na gruncie prawa prywatnego odpowiedzialność za niekorzystne oddziaływanie na środowisko (szkodę ekologiczną lub szkodę w środowisku) polega na stosowaniu przepisów dotyczących odpowiedzialności deliktowej (art. 415 i n. k.c.)²⁴, w tym odpowiedzialności za produkt niebezpieczny²⁵, odpowiedzialności kontraktowej²⁶ oraz przepisów dotyczących prawa sąsiedzkiego²⁷. W zależności od konkretnego przypadku może być to odpowiedzialność na zasadzie winy, ryzyka (zawierająca niemalże absolutną odpowiedzialność za szkodę jądrową²⁸) oraz odpowiedzialność za potencjalne zagrożenia ekologiczne (tzw. odpowiedzialność za ryzyko ekologiczne lub odpowiedzialność prewencyjna)²⁹. Zgodnie z treścią ostatniej zasady, odpowiedzialność cywilna nie jest implikowana faktem wystąpienia szkody, a jedynie realnością groźby jej spowodowania (art. 323 p.o.s., 439 k.c.)³⁰. Uzupełniając powyższe uwagi należy zaznaczyć, że nie wszystkie normy regulujące odpowiedzialność cywilną stanowią podstawę do roszczeń odszkodowawczych (np. nie mogą to być art. 144 k.c. lub 439 k.c., ale w sytuacji wyrządzenia szkody w środowisku w rozpatrywanym kontekście będą to przede wszystkim art. 415 k.c. czy art. 439 k.c.)³¹.

Dokonany powyżej szeroki opis szkody ekologicznej w zasadzie jest zbieżny z pojęciem szkody w środowisku. O ile druga z nich, definiowana normatywnie, skupia się na wyszczególnieniu konkretnych dóbr chronionych (ryzyk) wskazanych

²³ Zob. J. Łopuski, *op. cit.*, s. 31-32.

²⁴ Podobnie P. Kozyra, M. Rutkowska, *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument finansowy w ochronie środowiska*, źródło: www.ioz.pwr.wroc.pl/Pracownicy/Rutkowska/Publikacje/PDF/kozyra.pdf [dostęp: 11.12.2014 r.], s. 8; J. Łopuski, W. Warkało, Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 2.

²⁵ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 358.

²⁶ Zob. A. Doś, *Ryzyko ekologiczne przedsiębiorstw na rynku ubezpieczeń majątkowych*, Warszawa 2011, s. 122.

²⁷ Zob. art. 144 k.c. dotyczący zakazu immisji. W literaturze podkreśla się skuteczność przedmiotowej normy w zakresie ochrony środowiska. Ponadto stosując wykładnię *a maiori ad minus*, nie należy ograniczać jej jedynie do osoby właściciela wskazanej w hipotezie (S. Grzybowski, *op. cit.*, s. 33).

²⁸ Zob. art. 100-108 p.a.

²⁹ Zob. T. P. Lenart, A. Pietrewicz, *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument przyspieszania proekologicznych przemian w gospodarce*, źródło: www.baseny.waw.pl/pesk/ekokonf_6.html [dostęp: 11.12.2014 r.]. Autorzy wskazują, iż wprowadzone w niektórych krajach (np. Niemcy, Stany Zjednoczone) obowiązkowe ubezpieczenia odpowiedzialności (prewencyjnej) za określone rodzaje oddziaływań przemysłowych są mocno krytykowane zarówno przez przedstawicieli firm przemysłowych, jak i firm ubezpieczeniowych.

³⁰ Zob. B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 512.

³¹ Zob. J. Łopuski, W. Warkało, Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 2-4.

przez ustawodawcę, o tyle szkoda ekologiczna, wobec braku podobnych rozwiązań, musi być rozumiana w sposób intuicyjny, zwłaszcza przez wskazanie jej najistotniejszych, niebudzących wątpliwości cech. W takim ujęciu, abstrahując od określonych reżimów odpowiedzialności i ewentualnej ich kumulacji (odpowiedzialność cywilna, administracyjna i karna), szkoda ekologiczna zawiera w sobie szkodę w środowisku w rozumieniu u.z.s. Wobec tego niezmiernie cenna jest, wskazana w literaturze przedmiotu, klasyfikacja szkody ekologicznej dokonana w oparciu o kryterium dobra chronionego, z punktu widzenia kompensacji szkody spowodowanej wskutek ingerencji w środowisko. Tak ujęta szkoda ekologiczna zawiera w sobie szkodę w środowisku naruszającą wprost interes powszechny (składają się na nią koszty ekologiczne ponoszone przez państwo lub gminę, utrata korzyści przez państwo lub gminę związana z zanieczyszczeniem środowiska, a także ubytki lub uszkodzenia środowiska będącego dobrem wspólnym lub publicznym) oraz szkodę ekologiczną na osobie lub mieniu, czyli naruszającą dobra indywidualne (złożoną z ponoszonych przez jednostkę kosztów ekologicznych, utraty korzyści jednostki wskutek zanieczyszczenia środowiska oraz uszkodzeń ciała, śmierci bądź użytkowanych przez jednostkę zasobów naturalnych)³².

W świetle przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, iż przyjęte w doktrynie przedmiotu pojęcie szkody ekologicznej ma bardzo szeroki zakres przejawiający się nie tylko objęciem działań kwalifikowanych jako szkoda *stricto* w środowisku, ale dotyczy również szkód na osobie lub mieniu. Ponadto obowiązujący stan prawny pozwala na jednoznaczne klasyfikowanie szkody ekologicznej w obrębie reżimu prawa cywilnego nie wykluczając jednocześnie kwalifikacji danego stanu faktycznego jako naruszającego prawo administracyjne. Natomiast rozpatrując relacje zachodzące pomiędzy zakresem pojęcia szkody w środowisku ujmowanej przez pryzmat wykładni art. 322 i 323 p.o.s. a ogólnym cywilnoprawnym rozumieniem szkody należy wskazać, iż ta pierwsza ma szerszy charakter i obejmuje jednocześnie szkody w środowisku pojmowanym jako dobro wspólne³³.

5. Zagadnienie ryzyka ubezpieczeniowego w kontekście ubezpieczalności ryzyk ekologicznych

Pojęcie ryzyka jest immanentnie związane z prawem ubezpieczeniowym. Wystarczy powiedzieć, że celem umowy ubezpieczenia jest ochrona przed negatywnymi skutkami zaistnienia określonych ryzyk. Z tego powodu konieczna jest ich iden-

³² D. Maśniak, *op. cit.*, s. 119; por. z definicją i zakresem szkody środowiskowej wskazaną przez A. Panasiewicz (A. Panasiewicz, *op. cit.*, s. 78-81).

³³ Por. A. Lipiński, *op. cit.*, s. 311.

tyfikacja, ocena oraz selekcja pod względem ubezpieczalności³⁴. Ryzyko ubezpieczeniowe wywodzi się z pojęcia niepewności, jednakże tylko takiej, która jest mierzalna za pomocą metod statystycznych w kontekście badania zdarzeń losowych będących przejawami danego ryzyka (warunkowo ubezpieczalna jest również niepewność mierzalna jedynie metodami szacunkowymi). Musi być to tzw. ryzyko czyste³⁵. E. J. Vaughan wskazał cztery warunki tworzące swoisty paradygmat ubezpieczalnego ryzyka. Zaliczył do nich: istnienie odpowiednio dużej liczby homogenicznie narażonych jednostek, definitywność i mierzalność straty spowodowanej przez określone ryzyko, nadzwyczajność lub przypadkowość następstw ryzyka oraz fakt, iż powstała w ten sposób strata nie może mieć charakteru katastrofalnego³⁶. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nie jest możliwe zbudowanie uniwersalnej i jednoznacznej definicji ryzyka na potrzeby prawa ubezpieczeniowego. Pojęcie to występować może przynajmniej w dwóch różnych aspektach (subiektywnym i obiektywnym), a ponadto może dotyczyć różnych kontekstów t.j. niebezpieczeństwo, prawdopodobieństwo bądź niepewność. Dodatkowo cechuje je zmienność i stadialność, co skłania do tezy, iż jest to raczej pewien proces, który z uwagi na konkretny aspekt lub kontekst, *ad casum*, może być inaczej definiowany³⁷. Najogólniej można stwierdzić, że ryzyko ubezpieczeniowe wskazuje na możliwość, samo niebezpieczeństwo nastąpienia jakiegoś zdarzenia losowego, przed skutkami którego określona osoba się ubezpiecza. Omawiany termin może dotyczyć ponadto stopnia prawdopodobieństwa nastąpienia danego zdarzenia losowego, jak również samego zagrożonego obiektu (przedmiotu) ubezpieczenia bądź zbioru takich przedmiotów (ewentualnie osób)³⁸.

Jeżeli dane ryzyko posiada określone cechy, to przejawem jego ziszczenia się jest zdarzenie losowe. Zostało ono zdefiniowane w art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 22

³⁴ Wskazane czynności stanowią jednocześnie pierwszą fazę tzw. procesu zarządzania ryzykiem (Risk Management), który definiowany jest m.in. jako zoptymalizowany proces zarządzania przedsiębiorstwem w warunkach ryzyka (E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz-Toruń 2006, s. 49). Ma on prowadzić do wyboru metod manipulowania ryzykiem, ich wdrożenia i oceny. Wskazuje się, że ubezpieczenia są powszechnie uważane za optymalną metodę i zawierają w sobie elementy wszystkich pozostałych metod tj. unikania, kontroli, transferu i repartycji strat (*ibid.* s. 50).

³⁵ *Ibid.* s. 41; podobnie A. Wąsiewicz, Z. K. Nowakowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1980, s. 42-43.

³⁶ E. Kowalewski, *Wprowadzenie do teorii ryzyka ubezpieczeniowego*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej 2*, A. Wąsiewicz (red.), Bydgoszcz 1994, s. 33-35.

³⁷ *Ibid.* s. 16; zob. także przegląd i omówienie niektórych definicji ryzyka ubezpieczeniowego, *ibid.* s. 17-21.

³⁸ A. Wąsiewicz, Z.K. Nowakowski, *op. cit.*, s. 42-43; podobnie J. Szpunar, *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poznań 1972, s. 22.

maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej³⁹, jako niezależne od woli ubezpieczającego zdarzenie przyszłe i niepewne, którego nastąpienie powoduje uszczerbek w dobrach osobistych lub w dobrach majątkowych albo zwiększenie potrzeb majątkowych po stronie ubezpieczającego lub innej osoby objętej ochroną ubezpieczeniową. Pomijając pewne wątpliwości (zwłaszcza w kontekście niezależności od woli ubezpieczającego w odniesieniu do ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej) związane z legalnym opisem analizowanego pojęcia, warto wskazać, przyjęte w literaturze przedmiotu, cechy takich zdarzeń. Są to:⁴⁰ statystyczna prawidłowość, nadzwyczajność (przeciwieństwo pewnego zdarzenia przyszłego), niezależność od woli jednostek dotkniętych (jako przeciwieństwo rozmyślnego spowodowania zdarzenia; następuje ono wbrew lub niezależnie od woli osoby nim dotkniętej) oraz losowość (niemożność przewidzenia, której z ogółu zagrożonych jednostek lub przedmiotów dotknie takie zdarzenie). Zdarzenie losowe jest szczególnym zdarzeniem prawnym. Nie powoduje ono powstania bądź wygaśnięcia stosunku prawnego, ale zamianę uprawnienia do uzyskania prawa do świadczenia ubezpieczeniowego w konkretne prawo do tego świadczenia⁴¹. Skonkretyzowane zdarzenie losowe wskazane w umowie ubezpieczenia, które miało miejsce w jej trakcie to wypadek ubezpieczeniowy. Z chwilą jego zajścia aktualizuje się po stronie ubezpieczyciela obowiązek wypłaty odszkodowania lub innego świadczenia ubezpieczeniowego. Relacja zachodząca pomiędzy wypadkiem ubezpieczeniowym (pojęciem węższym) a zdarzeniem losowym kształtuje się w ten sposób, iż nie każde zdarzenie losowe jest (i nawet może być) wypadkiem ubezpieczeniowym, ale każdy wypadek ubezpieczeniowy powinien być zdarzeniem losowym⁴².

Pojęcie ryzyka ekologicznego można rozważać w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy ryzyk tkwiących w środowisku przyrodniczym, które realizują się w środowisku społecznym (np. powodzie czy gradobicia), natomiast drugi aspekt związany jest z ryzykami wynikającymi ze środowiska społecznego i realizującymi się w środowisku przyrodniczym⁴³. Ryzyka wynikające ze środowiska przyrodniczego są dość powszechnie ubezpieczalne, natomiast w odniesieniu do analizowanej tematyki najistotniejsze znaczenie mają kwestie związane z ryzykami wytworzonymi przez społeczeństwo. Powodowane są one zwłaszcza przez szeroko pojętą technikę produkcyjną i przejawiają się negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Wsku-

³⁹ T.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 950 ze zm.

⁴⁰ J. Szpunar, *op. cit.*, s. 7-8; podobnie jednak z mniejszym naciskiem na cechę niezależności od woli jednostki dotkniętej takim zdarzeniem – jest ona wskazana dopiero w kontekście wypadku ubezpieczeniowego, zob.: A. Wąsiewicz, Z. K. Nowakowski, *op. cit.*, s. 44-47.

⁴¹ *Ibid.* s. 44.

⁴² J. Szpunar, *op. cit.*, s. 22.

⁴³ J. Łopuski, W. Warkało, Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 4-5.

,tek takich zdarzeń naruszone zostają stan oraz integralność przyrody, co z kolei odbija się niejako rykoszetem na społeczeństwach i może powodować również szkody na osobie lub mieniu⁴⁴. Zakreślając granice ryzyka ekologicznego należy więc wskazać, że dotyczy ono przede wszystkim środowiska przyrodniczego, a na skutek wzajemnych powiązań i zależności może realizować się również w społeczeństwach wyrządzając wymierne szkody, nawet w sytuacji, gdy trudno jest „uchwycić” wszelkie okoliczności i rozmiar szkody w środowisku przyrodniczym. Tak ujęty zakres ryzyka jest w zasadzie niemierzalny, przez co nie można go ubezpieczyć⁴⁵. Dlatego wskazuje się, że ubezpieczeniem aktywów (dawniej mienia) w zakresie prawnie chronionego środowiska można objąć wyłącznie rzeczy wyspecjalizowane (ewentualnie konkretne interesy⁴⁶) zagrożone przez określone ryzyka, a nie środowisko jako całość⁴⁷. Ponadto ryzyko ekologiczne może przybrać postać tzw. ryzyka ukrytego, czyli nierozpoznawalnego ze względu na stan współczesnej nauki i technologii⁴⁸.

W literaturze przedmiotu sformułowano konkretne definicje ryzyka ekologicznego. Omawiane zagadnienie utożsamiane jest z niepewnością wynikającą z losowego oddziaływania pewnych czynników rozprzestrzeniających się w środowisku przyrodniczym⁴⁹. Ryzyko ekologiczne *sensu largo* dotyczy możliwości wystąpienia strat będących konsekwencją szkód w środowisku naturalnym (przykład tak ujętego ryzyka ekologicznego stanowią inne ryzyka m.in. ryzyka zdrowotne, finansowe bądź kulturowe)⁵⁰. Z kolei ryzyko ekologiczne *sensu stricto* utożsamiane jest z ryzykiem środowiskowym i dotyczy pogorszenia poziomu jakości środowiska naturalnego, naruszenia równowagi przyrodniczej lub kłęski żywiolowej⁵¹. Analiza występujących w literaturze przedmiotu definicji pojęcia ryzyka ekologicznego skłania do twierdzenia, że *signum specificum* prezentowanego ryzyka jest jego związek

⁴⁴ *Ibid.* s. 5.

⁴⁵ Teoretycznie można wskazać ubezpieczenie OC jako instrument o szerokim zakresie obejmowanej przez ubezpieczyciela odpowiedzialności, jednakże również on podlega częstym ograniczeniom zarówno w kwestii zdarzeń objętych ochroną, jak i wysokości sumy ubezpieczenia.

⁴⁶ Twierdzenie to jest pochodną nowelizacji art. 821 k.c., po której ochroną ubezpieczeniową można objąć nie tylko mienie, ale również inne wartości nie wchodzące w skład mienia.

⁴⁷ Z. Łabno, *Ubezpieczenia ekologiczne. Wybrane zagadnienia*, Katowice 1995, s. 28, podobnie J. Łopuski, W. Warkalno, Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 4-5, jednakże autorzy wskazują, że tak pojęty aspekt ubezpieczeniowy ochrony środowiska sprowadza się w istocie do ochrony określonych osób i rzeczy przed następstwami szkodliwego oddziaływania konkretnych czynników skażonego środowiska.

⁴⁸ T. P. Lenart, A. Pietrewicz, *op. cit.*

⁴⁹ T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2004, s. 107.

⁵⁰ G. Borys, *Ryzyko ekologiczne i jego systematyka na gruncie teorii ubezpieczeniowej*, [w:] *Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska*, S. Czaja (red.), Jugowice-Wrocław 2002, s. 21.

⁵¹ *Ibid.*

ze środowiskiem przyrodniczym⁵². Z punktu widzenia niniejszego opracowania, szczególnie istotna jest definicja ryzyka ekologicznego sformułowana w kontekście przedsiębiorstwa. Zgodnie z nią ryzykiem ekologicznym przedsiębiorstwa jest możliwość wystąpienia strat w przedsiębiorstwie (czyli szkód w zasobach wyrażonych wartościowo) będąca wynikiem oddziaływania środowiska na przedsiębiorstwo oraz przedsiębiorstwa na środowisko⁵³.

Wobec tak szerokiego i niekiedy niejednoznacznego ujęcia ryzyka ekologicznego wydaje się, że ewentualną jego ubezpieczalność należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do konkretnego składnika środowiska dopasowując potencjalne zagrożenia do jego charakterystycznych cech. Taki podział ryzyk⁵⁴ (np. ryzyko spowodowania szkody w zasobach wodnych, w glebie, we florze i faunie, w krajobrazie, uprawach rolnych czy określonych walorach środowiska związanych z turystyką) zestawiony z charakterem danego przedsiębiorstwa i powodowanych przez nie zagrożeń, choć również obciążony wadami, może okazać się pomocny w kwestii transferu ryzyka na ubezpieczyciela. Jest on w zasadzie jedynie zawężeniem pojęcia ryzyka ekologicznego i zorientowaniem go na najbardziej prawdopodobne zdarzenia. Proponowane rozwiązanie oczywiście nie zapewnia absolutnej ochrony środowiska, ale może pomóc w jego ochronie przez zdarzeniami najczęstszymi lub najbardziej prawdopodobnymi⁵⁵. Nie bez znaczenia pozostaje również kwestia własności danego elementu środowiska (np. w sytuacji własności publicznej zastosowanie mogą znaleźć odpowiednie normy prawa administracyjnego) oraz stopnia jego ochrony. Pozostawienie na uboczu dużej ilości rozważań teoretycznych i ograniczenie ryzyka ekologicznego do możliwie wąskiego zakresu i stosunkowo dużego prawdopodobieństwa zaistnienia szkody jest istotne również dla ubezpieczycieli, którym zależy na konkretyzacji przejmowanego ryzyka i dokładnej jego wycenie.

Poczynione uwagi mają fundamentalne znaczenie dla prawa ubezpieczeniowego. Tworząc konkretne rodzaje i odmiany ubezpieczeń każdorazowo należy brać je pod uwagę zarówno jako punkt wyjścia, jak i granicę, której przekroczenie może prowadzić do podważenia idei ubezpieczeń. Jest to szczególnie istotne w przedmiocie ubezpieczeń ekologicznych, gdzie z uwagi na fakt braku powszechnej zgody

⁵² T. H. Bednarczyk, A. Jańska, *Ubezpieczenie jako metoda ograniczania ryzyka szkód środowiskowych małych i średnich przedsiębiorstw*, Problemy Zarządzania 2013, nr 2, s. 47.

⁵³ A. Doś, *op. cit.*, s. 14.

⁵⁴ Zob. zakres problematyki prawnej ochrony środowiska naturalnego dokonany przez W. Radeckiego. Jest on podzielony na trzy części i ukazuje wzajemne przenikanie się elementów środowiska oraz różne możliwości jego klasyfikacji (W. Radecki, *Prawnokarna ochrona środowiska naturalnego w PRL*, Wrocław 1981, s. 64-66).

⁵⁵ W przedmiocie najbardziej zagrożonych elementów środowiska wraz ze wskazaniem najczęstszych źródeł zanieczyszczeń zob. Z. Łabno, *Propedeutyka Ochrony Środowiska*, Katowice 1994, s. 23-29; podobnie S. Grzybowski, *op. cit.*, s. 35.

nawet w kwestii samego definiowania tego pojęcia, a w konsekwencji wskazania jego konkretnych ram, należy prowadzić rozważania w obrębie niepodważalnych granic nauki prawa ubezpieczeniowego. Ponadto dodatkowym utrudnieniem jest niekiedy, zapewne intuicyjne, utożsamianie terminów ekologii i środowiska, co prowadzi do sytuacji, w której rozważania nad ubezpieczeniami ekologicznymi sprowadzają się w swej istocie do rozważań w kontekście ubezpieczeniowej ochrony środowiska⁵⁶, pomijając chociażby kwestie związane z ewentualnym objęciem przedmiotowymi ubezpieczeniami szkód na osobie bądź mieniu stanowiącym własność prywatną. Należy jeszcze wskazać, że z uwagi na pojemność pojęć „ekologia” i „środowisko” oraz kontekst ubezpieczeniowy, w którym są rozpatrywane, prawne rozumienie przytoczonych terminów niekoniecznie musi być zbieżne z tym aspirującym do objęcia ochroną ubezpieczeniową⁵⁷. Wystarczy tutaj, że w konkretnej sytuacji czyni się zadość przepisom prawa prywatnego, a zwłaszcza zasadzie swobody umów.

Analizując termin „środowisko” w kontekście ryzyka ubezpieczeniowego zauważyć trzeba, iż także ono może być ujęte w dwóch aspektach. Pierwszy, intuicyjny, sprowadza się do wyszczególnienia środowiska przyrodniczego będącego powiązaniem i wzajemnym sprzężeniem jego wszystkich elementów określanych jako ekosystem. Z kolei aspekt drugi, zdecydowanie szerszy, dotyczy rozumienia środowiska geograficznego stanowiącego miejsce życia człowieka (społeczeństw). W takim przypadku obejmuje ono wszystko, co go otacza. Zatem oprócz przyrody są to warunki mieszkania, pracy, odpoczynku, a także zarówno materialne, jak i duchowe wytwory pracy człowieka⁵⁸.

W świetle powyższych uwag należy zasygnalizować szereg wątpliwości mogących powstać przy definiowaniu ryzyk ekologicznych. Przede wszystkim: jakie ryzyka spełniają kryteria ubezpieczalności, jaki i czy w ogóle możliwy jest zakres ewentualnych odstępstw od przyjętych paradygmatów ryzyka ubezpieczeniowego (np. w sytuacji braku odpowiedniej ilości danych statystycznych⁵⁹, tzw. akumulacji ryzyka czy dokładnej wyceny potencjalnych szkód), gdzie postawić linię oddzielającą konkretne ryzyka ekologiczne od innych, czasami nie tylko *prima facie*, podobnych? Dopóki nie zostanie wykształcona zadowalająca jednolitość pojęciowa w obrębie ubezpieczeń ekologicznych zarówno w aspekcie „co się ubezpiecza”, jak i w przedmiocie ewentualnych, nadających się do tego celu konstrukcji prawa ubezpieczeniowego, dopóty będzie pojawiał się szereg trudności i ograniczeń związanych z takimi działaniami. Ryzyko ekologiczne z racji swej specyfiki często pod-

⁵⁶ Zatem pomimo stosowania odmiennej terminologii, zakres omawianej tematyki jest zbieżny.

⁵⁷ W kwestii prawnego rozumienia środowiska zob. Z. Łabno, *Propedeutyka...*, s. 19-21.

⁵⁸ *Ibid.* s. 19.

⁵⁹ Zob. J. Szpunar, *op. cit.*, s. 21-22.

waża elementarne założenia ryzyka ubezpieczeniowego, niekiedy już z samej tylko natury rzeczy do niego nie pasując.

6. Charakterystyka ubezpieczeń ekologicznych

Ubezpieczenia ekologiczne w obecnej formie znane są od kilku dziesięcioleci⁶⁰. Jednakże z uwagi na ich szczególnie i wieloaspektowy charakter nadal budzą liczne wątpliwości teoretyczne oraz praktyczne. Dzieje się tak, ponieważ znane i powszechnie funkcjonujące konstrukcje prawa ubezpieczeń gospodarczych muszą zostać „przełożone” na specyficzną i wewnątrznie niejednorodną płaszczyznę, jaką jest środowisko oraz kwestie związane z jego ochroną. Pomimo tego wskazuje się, iż z uwagi na charakter mechanizmu odszkodowawczego odpowiedzialności gwarancyjno-reparacyjnej (odpowiedzialności ubezpieczeniowej), jego stosowanie jest szczególnie uzasadnione wobec szkód ekologicznych, gdyż zarówno ochronę środowiska, jak i uciążliwość wynikającą ze szkód ekologicznych cechuje powszechność⁶¹.

W literaturze przedmiotu wskazano, iż problematyka ubezpieczeń ekologicznych *sensu largo* dotyczy nie tylko odpowiedzialności cywilnej podmiotów za szkodę ekologiczną, ale również odpowiedzialności ubezpieczyciela z tytułu strat poniesionych na skutek takich szkód w ramach ubezpieczenia majątkowego osoby poszkodowanej⁶². Omawiane ubezpieczenia zostały wyodrębnione przez praktykę ubezpieczeniową na podstawie tzw. klasyfikacji rodzajowej ryzyk i odpowiadają poszczególnym rodzajom i odmianom ubezpieczeń⁶³, *ergo* mogą być uznane za samodzielną kategorię ubezpieczeń gospodarczych zdeterminowaną istnieniem ryzyka powstania szkody ekologicznej. Wobec tego słuszne jest powiązanie istoty ubezpieczeń ekologicznych ze źródłem ryzyka, a nie z zakresem ochrony ubezpieczeniowej⁶⁴.

Zawarcie umowy ubezpieczenia ekologicznego powinno być każdorazowo poprzedzone dokładnym procesem selekcji i klasyfikacji deklarowanych zagrożeń (*underwriting*). Umożliwi to stworzenie realnej ochrony ubezpieczeniowej pomija-

⁶⁰ Zob. P. Kozyra, *op. cit.*, s. 4.

⁶¹ M. Longchamps, *op. cit.*, s. 45.

⁶² D. Maśniak, *op. cit.*, s. 268-269. Ubezpieczenia ekologiczne w ujęciu wąskim dotyczą jedynie odpowiedzialności podmiotu za szkody ekologiczne (zob. G. Sordyl, M. Płonka, *Ubezpieczenie ekologiczne jako metoda finansowania ryzyk w górnictwie*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2010, nr 1, s. 97-98).

⁶³ E. Kowalewski, *Prawo...*, s. 48; E. Kowalewski, *Wprowadzenie...*, s. 28.

⁶⁴ A. Doś, *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń ekologicznych w Polsce*, [w:] *Harmonizacja bankowości i ubezpieczeń w skali narodowej i europejskiej*, M. Marcinkowska, S. Wieteska (red.), Warszawa 2007, s. 573.

jąc teoretyzowanie w kwestii konkretnych ryzyk (zdarzeń losowych⁶⁵) i możliwości ich zajścia⁶⁶. Zjawisko daleko posuniętej standaryzacji umów ubezpieczenia oraz ogólnych warunków ubezpieczenia mogących istotnie ograniczać zakres przejętego ryzyka nie powinno mieć miejsca w omawianym przypadku. Rozpatrując sprawę od strony ubezpieczyciela trzeba podkreślić, iż źle oszacowane ryzyko stanowi dla niego poważne zagrożenie finansowe.

Należy wskazać, iż przedsiębiorca poszukujący ochrony ubezpieczeniowej na gruncie ubezpieczeń ekologicznych oczywiście posiada interes ubezpieczeniowy. Obawiając się majątkowych następstw realizacji ryzyka ekologicznego, jest on bezpośrednio zainteresowany zachowaniem w niepogorszonej formie przedmiotu ochrony ubezpieczeniowej. Jest nim w ubezpieczeniu aktywów każdy interes majątkowy, który nie jest sprzeczny z prawem i daje się ocenić w pieniądzu (art. 821 k.c.). Zatem w momencie zawarcia umowy ubezpieczenia musi istnieć więź ekonomiczna łącząca zagrożony składnik majątkowy z ubezpieczonym. Natomiast w ubezpieczeniu pasywów ochronie podlega ewentualna odpowiedzialność cywilna przedsiębiorcy wobec osób trzecich (art. 822 k.c.).

Istotnym problemem pojawiającym się na gruncie ubezpieczeń ekologicznych jest konieczność analizy specyfiki takich zdarzeń losowych w kontekście pojęcia wypadku ubezpieczeniowego będącego zdarzeniem prawnym. Zgodnie z przytoczoną wcześniej, legalną definicją zdarzenia losowego, immanentną jego cechą jest niepewność. Oznacza to, iż nie jest możliwym przewidzenie zarówno terminu zdarzenia, jak i w ogóle jego wystąpienia. Dlatego wypadek ubezpieczeniowy nie może być przewidziany przez ubezpieczającego⁶⁷. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że bardzo często spełnienie tej przesłanki w odniesieniu do szkód w środowisku napotyka szereg trudności⁶⁸. Ponadto z pojęcia wypadku i związanej z nim niepewności wynika jeszcze, iż musi być on nagły⁶⁹. To zaś implikuje konieczność

⁶⁵ W przedmiocie odróżnienia pojęcia „zdarzenia losowego” od pojęcia „przypadek” zob. E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian*, Bydgoszcz 1992, s. 147-148.

⁶⁶ Zgodnie z art. 806§1 k.c. umowa ubezpieczenia jest nieważna, jeżeli zajście przewidzianego w umowie wypadku nie jest możliwe.

⁶⁷ A. Wąsiewicz, Z. K. Nowakowski, *op. cit.*, s. 43 i n.; W. Warkałto, W. Marek, W. Mogiński, *op. cit.*, s. 176 i n.

⁶⁸ Z. Łabno, *Ubezpieczenia...*, s. 42.

⁶⁹ Ubezpieczenia ekologiczne wymagają innego podejścia do kwestii powstania szkody. Szkada ekologiczna rzadko ma charakter gwałtowny, zdecydowanie częściej jest wynikiem kumulacji niekorzystnych zmian w dobrach chronionych. Dopiero taka kumulacja prowadzi do przekroczenia przyjętych wartości granicznych i w konsekwencji naruszenia praw podmiotowych (M. Longchamps, *op. cit.*, s. 79). Ponadto tzw. klauzule środowiskowe w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej, jeżeli nawet obejmują określone ryzyka, to i tak najczęściej wyłączają pokrycie szkód powstałych w ponad 72 godziny od stwierdzenia zdarzenia (M. Malinowska-Hyla, D. Chojnacki, *Ubezpieczenie*

wylączenia spod ochrony ubezpieczeniowej wszelkich szkód jeżeli nie dochodzi do nich we wspomniany sposób (np. powstałych w wyniku długotrwałego wydzielania czynnika niebezpiecznego), nawet jeżeli powolność ich powstawania nie umożliwiałaby jakiegokolwiek przeciwdziałania. Zatem obie wskazane przesłanki istotnie ograniczają ochronę ubezpieczeniową środowiska⁷⁰.

Ze względu na omówione wcześniej przeszkody związane z oszacowaniem ryzyka lub możliwymi jego następstwami, składka w ubezpieczeniach ekologicznych jest w wielu przypadkach trudna do ustalenia (art. 805§1 k.c.). Jej wysokość musi być oparta na ekonomicznym rachunku opłacalności objęcia ochroną określonych zdarzeń. Filarem ubezpieczeń jest dyspersja ryzyka na wiele podmiotów (repartycja ubezpieczeniowa), co nie tylko warunkuje ich funkcjonowanie, ale umożliwia również relatywną atrakcyjność w zakresie kosztów takiej ochrony. Tymczasem przy stosunkowo niewielkiej liczbie ubezpieczonych, o ile w ogóle okaże się to możliwe, składka będzie stanowiła bardzo dużą część czy to sumy ubezpieczenia, czy wartości ubezpieczonych aktywów.

Ubezpieczenia ekologiczne często mogą wiązać się z tzw. akumulacją ryzyka, co jest bardzo niekorzystne dla ubezpieczycieli. W sytuacji wprowadzenia ubezpieczeń od szkód występujących masowo (a jest to jedna z cech charakterystycznych szkody ekologicznej) ujawni się znaczna (równa masowej) liczba ubezpieczonych o roszczeniach identycznych co do przedmiotu⁷¹. Wskazane zjawiska oraz fakt, iż najczęściej będzie dochodziło do niego w tym samym czasie mogą prowadzić do naruszenia płynności finansowej ubezpieczycieli. Jest to jednocześnie zaprzeczenie jednego ze wskazanych paradygmatów ryzyka ubezpieczeniowego.

Skutkiem naruszenia środowiska, poza szkodami *stricto* przyrodniczymi, mogą być szkody na osobie, mieniu oraz tzw. czyste szkody ekonomiczne (*pure economic loss*)⁷². Kwestia tych ostatnich tworząc pewien „wyłom” w klasycznym ujęciu kompensacji ubezpieczeniowej stanowi sporne zagadnienie w doktrynie przedmio-

szkód w środowisku, źródło: www.e-czytelnia.abrys.pl/ecomanager/2012-11-644/prawo-7428/ubezpieczenie-szkod-w-srodowisku-15437 [dostęp: 13.12.2014 r.].

⁷⁰ Z. Łabno, *Ubezpieczenia...*, s. 42.

⁷¹ *Ibid.* s. 43.

⁷² Taki podział stanowi daleko idące uproszczenie z uwagi na fakt przenikania się szkód powstałych wskutek omawianego ryzyka. Szkoła zaistniała w efekcie oddziaływania na środowisko często będzie szkodą na mieniu stanowiącym własność określonego podmiotu i jednocześnie może naruszać prawa, niekoniecznie mające charakter ekonomiczny, przysługujące innym podmiotom (np. zanieczyszczenie wód należących do Skarbu Państwa powodujące niemożność wykonywania prawa powszechnego korzystania z wód publicznych). Wydaje się jednak, iż przeprowadzone rozróżnienie nie dotyczy jedynie wskazania przedmiotowych szkód jako pośrednich w kontekście szkody w środowisku mającej charakter wyłącznie bezpośredni. Z uwagi na mnogość konfiguracji ryzyk można wszakże stwierdzić, iż szkoda ekologiczna zrealizuje się w następstwie szkody na mieniu.

tu⁷³. Prawo ubezpieczeniowe akceptuje trójpodział elementów składowych szkody. Są to poniesione straty tzw. szkoda rzeczywista (*damnum emergens*), utracone korzyści⁷⁴ (*lucrum cessans*) oraz koszty będące koniecznym następstwem zdarzenia wyrządzającego szkodę. Odszkodowanie ubezpieczeniowe obejmuje szkodę rzeczywistą, zlokalizowaną w przedmiocie ubezpieczenia (rzeczy), a ponieważ zakres kompensacji wyznacza kryterium następstw bezpośrednich (*causa proxima*), to jest on ograniczony jedynie do szkody bezpośredniej⁷⁵.

Aby zapewnić możliwie największą efektywność wydaje się, iż ubezpieczenia ekologiczne powinny sprowadzać się w swej istocie do naprawienia szkód w środowisku, zwłaszcza poprzez restytucję. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że świadczenie odszkodowawcze ubezpieczyciela ma charakter *stricte* pieniężny. Nie jest ono świadczeniem zastępczym, ubezpieczyciel nie odpowiada za szkodę, gdyż jej nie wyrządził, ale wypłaca odszkodowanie na podstawie zobowiązania umownego. Przedmiotowe świadczenie zachowuje swój charakter pieniężny również w przypadku tzw. świadczeń bezgotówkowych, które sprowadzają się jedynie do zmiany kierunku wypłaty świadczenia pieniężnego⁷⁶. Niemożność uzyskania odszkodowania *in natura* ma istotnie ujemne znaczenie w odniesieniu do szkód środowiskowych, chociażby w kontekście ewentualnego dopilnowania, aby odszkodowanie pieniężne zostało przeznaczone na restytucję stanu środowiska⁷⁷.

Omawiany typ ubezpieczeń, aby właściwie spełniał swą rolę, powinien wyróżniać się szczególną elastycznością. Z uwagi na ciągły rozwój ochrony środowiska i związanych z nią regulacji prawnych, a także nieustanny postęp technologiczny, każdorazowo wymaga się, aby te produkty były dostosowane do zaistniałych okoliczności. Chociaż wydaje się to trudne w realizacji, ubezpieczenia ekologiczne powinny być, przynajmniej w pewnym zakresie, modyfikowalne w trakcie trwania umowy (np. poprzez możliwość inkorporowania określonych ryzyk), aby zapewniały optymalną ochronę i o krok wyprzedzały zmiany legislacyjne.

Jak wskazano wcześniej, szkoda ekologiczna może powstawać latami i ujawnić się dopiero w następnych pokoleniach (długi okres inkubacji). Zagadnienie to jest bardzo istotne dla ubezpieczycieli, którzy muszą w odpowiedni sposób zarządzać funduszami ubezpieczeniowymi. Rozwiązanie przedmiotowej kwestii od strony technicznej jest bardzo skomplikowane, a ponadto nie zawsze zależy wyłącznie

⁷³ Zob. D. Maśniak, *op. cit.*, s. 221; V.V. Palmer, M. Bussani, *Pure Economic Loss, New Horizons in Comparative Law*, Abingdon 2009.

⁷⁴ Tylko w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej (zob. A. Wąsiewicz, E. Kowalewski, *Postulowany kształt umowy ubezpieczenia w kodeksie cywilnym*, Państwo i Prawo 1993, nr. 11-12, s. 7).

⁷⁵ E. Kowalewski, *Prawo...*, s. 211, 215.

⁷⁶ S. Byczko, *op. cit.*, s. 129.

⁷⁷ Z. Łabno, *Ubezpieczenia...*, s. 44.

od nich (np. w sytuacji zmiany siły nabywczej pieniądza na przestrzeni lat). Co więcej, może się zdarzyć również, iż zakład ubezpieczeń zobowiązany do wypłacenia odszkodowań z tytułu szkody ekologicznej nie będzie już istniał w chwili jej stwierdzenia.

Rozważając zastosowanie konkretnych rodzajów ubezpieczeń w obrębie ubezpieczeń ekologicznych postrzeganych przez pryzmat działalności przedsiębiorcy, należy wskazać przede wszystkim ubezpieczenia majątkowe, a zwłaszcza ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej⁷⁸. Ubezpieczenia osobowe nie wydają się odgrywać większej roli w analizowanej kwestii. Teoretycznie można by wskazać ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków⁷⁹, ale jego zawarcie powinno być podyktowane niebezpieczeństwem wynikającym z innych, zdecydowanie bliższych i groźniejszych dla człowieka ryzyk (ubezpieczenie pracowników za pomocą ubezpieczenia na cudzy rachunek art 808 k.c.). Z kolei jedynie potencjalne ryzyko ekologiczne *sensu largo* trudno uznać za samoistną przesłankę zawarcia takiego ubezpieczenia na rzecz hipotetycznie zagrożonych osób trzecich (np. mieszkańców regionu sąsiadującego z przedsiębiorstwem, chociaż na podstawie art. 808 § 1 można zawrzeć ubezpieczenie na cudzy rachunek nawet jeżeli ubezpieczony nie jest imiennie wskazany).

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się stworzenie pewnego pakietu ubezpieczeń będącego syntezą zwłaszcza ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej⁸⁰, ubezpieczeń rzeczowych⁸¹ (jeżeli określone składniki mienia mogą być zagrożone ryzykiem ekologicznym i jeżeli jest techniczna możliwość objęcia ich ubezpiecze-

⁷⁸ W przedmiocie produktów ubezpieczeniowych dedykowanych małym i średnim przedsiębiorcom oraz zakresie ich pokrycia w związku ze szkodą ekologiczną, zob. T.H. Bednarczyk, A. Jańska, *op. cit.*, s. 50-57.

⁷⁹ W literaturze podniesiono, iż na gruncie tych ubezpieczeń samo wskazanie i objęcie ochroną określonych ryzyk osobowych potencjalnie znajdujących zastosowanie w razie zaistnienia szkody na osobie wywołanej wskutek zanieczyszczenia środowiska nie świadczy, że pokrywanie następstw przedmiotowych zdarzeń było w ogóle przewidziane w procesie tworzenia warunków danego ubezpieczenia (zob. J. Łopuski, W. Warkalno, Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 5).

⁸⁰ Przedmiotowe ubezpieczenia opierają się na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Istotną ich cechą jest bardzo duża, ograniczona jedynie ramami prawa cywilnego, elastyczność możliwości kompensacji ewentualnych szkód ekologicznych. W praktyce jednak, ogólne warunki ubezpieczenia często zawężają krąg ryzyk środowiskowych objętych ochroną ubezpieczeniową.

⁸¹ Szerzej: D. Maśniak, *op. cit.*, s. 217-264. Rozważając kwestię zastosowania własnych ubezpieczeń ekologicznych wskazuje się, iż można odejść od „rzeczowego”, klasycznego ujęcia ubezpieczenia mienia w kierunku ujęcia kosztowego. Uzasadniając przedmiotową tezę wskazano na dział II pkt 16 (ubezpieczenia ryzyk finansowych) załącznika do u.d.u. Są to: ubezpieczenie wydatków ogólnych (ust. 5), ubezpieczenie nieprzewidzianych wydatków handlowych (pkt 6) oraz utraty stałego źródła dochodu (ust. 8). *Ibid.* s. 222. Warto zwrócić także uwagę na pkt 16 ust. 10 tego załącznika wskazujący na ubezpieczenia innych strat finansowych. Jest to bardzo pojemne określenie również mogące znaleźć zastosowanie w omawianej kwestii.

niem), ubezpieczeń finansowych (*primo* ubezpieczenie utraty zysku tzw. *business interruption insurance*, w którym przedmiotem ubezpieczenia jest przewidywalny zysk operacyjny przedsiębiorstwa⁸²) oraz ewentualnie ubezpieczeń związanych z odpowiedzialnością administracyjną przedsiębiorstwa (np. za naruszenie art. 6 ust. 11 u.z.s., czyli za spowodowanie konkretnej szkody w środowisku).

Ubezpieczenia ekologiczne od wielu lat są wykorzystywane jak instrument ochrony środowiska morskiego. Dzięki wyszczególnieniu konkretnych ryzyk związanych z zanieczyszczeniem mórz przez statki (np. na skutek wycieku olejów lub innych substancji czy konieczności awaryjnego ich zrzutu), zastosowaniu właściwej metodyki oraz szerokiej współpracy wielu krajów wynikającej z międzynarodowego charakteru potencjalnego zagrożenia udało się stworzyć realny system kompensacji szkód.

7. Zakończenie

Podsumowując dokonane rozważania, należy wskazać wiele różnych problemów związanych z ubezpieczalnością ryzyk ekologicznych. Wyjątkowo szeroki zakres możliwych desygnatów pojęcia szkody ekologicznej oraz jej specyfika prowadzą do szeregu trudności zarówno teoretycznych, jak i praktycznych powstałych w obrębie prawa ubezpieczonego. Często po prostu trudno jest „zgrać” ze sobą powstałe rozbieżności w jedną, funkcjonalną i opłacalną dla obu stron całość. Ponadto część szkód, wyrządzonych zwłaszcza podmiotom indywidualnym, może być kompensowana w ramach istniejących konstrukcji ubezpieczeń (np. odpowiedzialność cywilna związana z ruchem przedsiębiorstwa – art. 435 k.c.) tudzież bezpośrednio przez sprawców zanieczyszczeń. Przytoczone okoliczności są wystarczającym usprawiedliwieniem sceptycyzmu, z jakim doktryna przedmiotu podchodzi do zagadnień związanych z ubezpieczeniami ekologicznymi.

Rozwój przedstawionych ubezpieczeń jest nieunikniony, pomimo iż często prowadzą one do konieczności rewizji niektórych pojęć i zasad prawa ubezpieczeniowego. W świetle zaistniałego stanu rzeczy należy dążyć przede wszystkim do wytworzenia określonej, poniekąd kompromisowej precyzji terminologicznej, co pozwoli uniknąć wielu nieporozumień i zbędnego teoretyzowania. Nie można objąć ochroną ubezpieczeniową środowiska jako całości, ale konkretne i możliwe do oszacowania ryzyka niekiedy charakteryzują się zadowalającą ubezpieczalnością. Tylko w ten sposób ubezpieczenia ekologiczne mogą spełnić swój nadrzędny

⁸² Wskazane ubezpieczenie może niekiedy stanowić ciekawą alternatywę wobec przeszkód związanych z ubezpieczeniami ekologicznymi tzw. czystej szkody ekonomicznej lub niektórych odmian ubezpieczeń rzeczowych.

cel, którym jest realna ochrona środowiska przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego podmiotu za nią odpowiedzialnego, czyli przedsiębiorcy. Ponadto wydaje się, iż omawiane ubezpieczenia mogą być *ad casum* rozpatrywane w kontekście konstrukcji ubezpieczeń obowiązkowych, chociaż podniesiona teza jest dość ryzykowna z uwagi na fakt nadużywania przez ustawodawcę tego rodzaju ubezpieczeń⁸³.

⁸³ W 2013 r. wskazywano, iż można doliczyć się około 160 przykładów „obowiązkowości” czy też „przymusu” ubezpieczenia (zob. *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Wykaz z komentarzem*, E. Kowalewski (red.), Warszawa 2013).

BARTOSZ RAKOCZY
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Ekonomiczne aspekty zaniechania działań naprawczych w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie

Ekonomiczne podejście do stosowania prawa już na dobre zagościło tak w teorii, jak i w praktyce. Nie wdając się w szczegółową analizę założeń tego kierunku podejścia do prawa, zwrócić można jedynie uwagę, iż istotnym jego elementem jest ekonomiczna ocena skutków takiego, a nie innego zastosowania prawa¹. Ścisłej rzecz ujmując, kierunek ekonomiczny podejścia do prawa determinuje stanowienie i stosowanie prawa w tym zakresie, w jakim określone odczytywanie woli prawodawcy lub jej kreowanie jest ekonomicznie nieopłacalne².

Owo ekonomiczne podejście do prawa przejawia się również, a może należałoby wręcz wskazać przede wszystkim, w takich sytuacjach, gdy przed legislatorem lub podmiotem albo organem stosującym prawo, stoi dylemat rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy różnymi wartościami prawem chronionymi. Samo istnienie takiego konfliktu w odniesieniu do wartości prawem chronionej, jaką jest środowisko i jego ochrona, jest istotą zasady zrównoważonego rozwoju. To bowiem ta zasada służy identyfikacji takich konfliktów, a następnie ich jak najpełniejszemu wspólnemu urzeczywistnianiu. Natomiast ekonomiczne podejście do prawa może

¹ Zob. m.in. w najnowszej literaturze P. Buława, K. Szmit, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2012; J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia*, Warszawa 2014; L. Morawski, *Filozofia prawa*, Toruń 2014, s. 66-71.

² Por. w najnowszej literaturze m.in. P. Buława, K. Szmit, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2012.

być bardzo istotną dyrektywą, pomocną przy rozstrzygnięciu konfliktów w sytuacji, kiedy tych sprzecznych wartości już się w duchu zrównoważonego rozwoju nie da pogodzić. Jak słusznie dostrzega J. Kabza:

(...) ekonomiczna analiza prawa pozwala na wskazanie optymalnego poziomu realizacji celów społeczno-gospodarczych. Wiąże się to z tym, że absolutna ochrona pewnych wartości może przynieść więcej szkód niż korzyści³.

Egzemplifikacją po pierwsze takiego konfliktu, a po drugie ekonomicznego podejścia do tego konfliktu są rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁴. Celem tego artykułu jest wskazanie, w jakich okolicznościach i na podstawie jakich przesłanek organ ochrony środowiska może uznać, że dalsze prowadzenie działań naprawczych jest ekonomicznie nieuzasadnione. Orzekając o braku ekonomicznego uzasadnienia prawodawca jednocześnie pozwala zaniechać dalszych działań naprawczych. Można postawić tezę, że działania naprawcze nie muszą być podejmowane za wszelką cenę i że wobec określonych ekonomicznie sytuacji ochrona środowiska, jako wartość prawem chroniona, musi po prostu ustąpić.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być treść art. 17a ustawy szkodowej. Przepis ten stanowi, iż:

W trakcie realizacji działań naprawczych w odniesieniu do szkody w środowisku w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych lub w wodach właściwy organ ochrony środowiska może podjąć decyzję o ich zaniechaniu, jeżeli:

- 1) dotychczas zrealizowane działania naprawcze gwarantują, że nie ma znaczącego ryzyka wystąpienia negatywnego wpływu na zdrowie ludzi, gatunki chronione, chronione siedliska przyrodnicze lub na wody, oraz
- 2) koszty dalszych działań naprawczych, które miałyby doprowadzić do osiągnięcia stanu początkowego lub do niego zbliżonego, byłyby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku.”

Z analizowanego punktu widzenia na uwagę zasługuje punkt 2. Przepis ten znajdzie zastosowanie dopiero w toku wykonywania (realizacji) działań naprawczych. Nie będzie on miał więc zastosowania w odniesieniu do działań zapobiegawczych. Ponadto norma prawna nie pozwala na rozważenie aspektów ekonomicznych przed podjęciem działań naprawczych, czy nawet w toku wydawania przez organ decyzji z art. 15 ustawy szkodowej, zobowiązującego do podjęcia działań naprawczych. Co ważne i interesujące zastosowanie art. 17a ustawy szkodowej jest

³J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 95.

⁴Dz.U. 2014, poz.1789, dalej: ustawa szkodowa.

niezależne od tego, czy podmiot korzystający ze środowiska podjął działania naprawcze z własnej inicjatywy, czy na skutek decyzji wydanej przez organ ochrony środowiska. Zatem orzekanie o możliwości odstąpienia od dalszego wykonywania działań naprawczych może być powiązane z wcześniejszym postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym, jak również może być to samodzielne i odrębne postępowanie administracyjne, którego przedmiotem będzie orzekanie o możliwości dalszego zaniechania działań naprawczych.

Zaniechanie dalszych działań naprawczych pozostaje niezależne od ocen dokonywanych przez podmiot korzystający ze środowiska odpowiedzialny za te działania. Inaczej rzecz ujmując, podmiot korzystający ze środowiska nie może dokonać samodzielnej oceny proporcjonalności nakładów do spodziewanych środków. Ocena tej przesłanki jest zastrzeżona jedynie organowi ochrony środowiska, o czym będzie jeszcze mowa niżej.

Intencją prawodawcy było, aby w toku wykonywania działań naprawczych podmiot korzystający ze środowiska obowiązany do ich wykonywania oceniał proporcjonalność nakładów do zamierzonych celów. Dokonując takiej oceny kieruje on wniosek do organu o wydanie stosownej decyzji, u podstaw której będzie leżał art. 17a ustawy szkodowej. Dla zastosowania normy prawnej nie ma znaczenia okoliczność, w którym momencie w trakcie wykonywania działań naprawczych podmiot oceni taką proporcjonalność i wystąpi z wnioskiem do organu. Może to uczynić zarówno już na samym początku wykonywania działań naprawczych, jak również pod sam koniec. Kierując się jednak doświadczeniem życiowym można przyjąć, że im bliżej końca tych działań, tym ocena będzie bardziej obiektywna, a to z tego względu, że podmiot będzie miał już orientację, jakie kwoty wydał i jakie cele osiągnął, względnie jakich celów jeszcze nie osiągnął.

Rozwiązanie przyjęte w art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej wskazuje na aksjologiczny relatywizm naprawiania szkód w środowisku. Pomimo iż na władzach publicznych spoczywa konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska (art. 5, art. 74 ust. 2 Konstytucji RP), to jednak prawodawca nie oczekuje bezwzględnego wykonywania tego obowiązku. Relatywizm aksjologiczny dotyczy zresztą nie tylko organu władzy publicznej, ale również każdego. Jak wynika z art. 86 Konstytucji RP „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa”. W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego zaznaczono, iż odpowiedzialność za pogorszenie stanu środowiska oznacza i odpowiedzialność cywilną, i karną, i administracyjną⁵.

Owa norma konstytucyjna reguluje dwie istotne kwestie. Z jednej bowiem strony określa obowiązek dbałości o stan środowiska, z drugiej zaś przewiduje od-

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 423.

powiedzialność za jego pogorszenie. Obowiązek podjęcia działań naprawczych jest prostą konsekwencją zarówno obowiązku każdego dbałości o stan środowiska, jak również obowiązku każdego ponoszenia odpowiedzialności za pogorszenie stanu środowiska. Powstanie szkody w środowisku jest konsekwencją niewykonania lub nienależytego wykonania konstytucyjnego obowiązku dbałości o stan środowiska. Natomiast uregulowana w ustawie szkodowej problematyka odpowiedzialności za szkody w środowisku jest konsekwencją przyjęcia przez prawodawcę konstytucyjnego, iż to każdy, a nie władze publiczne ponosi odpowiedzialność za pogorszenie stanu środowiska. Norma konstytucyjna przerzuca zatem na każdego obowiązek ponoszenia odpowiedzialności, w tym również w zakresie podejmowania działań naprawczych według ustawy szkodowej. Jak zauważa J. Boć:

Wynikający z obowiązku dbałości o stan środowiska i z ustanowionej odpowiedzialności za jego pogorszenie obowiązek naprawienia szkody ma charakter bezwzględny, co oznacza, iż nie można się z niego zwolnić. Realizacja tego obowiązku może następować przez podjęcie działań zmierzających do przywrócenia stanu poprzedniego albo przez odszkodowanie⁶.

Jednak również i w tej sytuacji prawodawca zwykły zachowuje relatywizm aksjologiczny, przyjmując w art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej, iż nie w każdej sytuacji podmiot zobowiązany będzie musiał osiągnąć oczekiwany przez normodawcę standard ochrony środowiska. Ustawodawca dopuszcza istnienie nadrzędnych nad ochroną środowiska wartości, takich chociażby jak ekonomiczna opłacalność kontynuowania działań naprawczych, stąd też ochrona środowiska nie jest wartością absolutną i bezwzględną. Dopuszczono bowiem normatywnie pewien relatywizm, co do działań naprawczych.

Niezależnie od powyżej wskazanych okoliczności dopuszczających pewien relatywizm w wykonaniu obowiązku przeprowadzenia działań naprawczych art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej musi być oceniany w kategoriach wyjątku od zasady. Zgodnie z zasadami wykładni, wyjątki powinny być interpretowane ściśle. Ponadto dla zastosowania wyjątku muszą zaistnieć wszystkie przesłanki określone w przepisie.

Pierwszą przesłanką zastosowania wyjątku od reguły obowiązku wykonywania działań naprawczych jest to, że ocena opłacalności wykonywania działań naprawczych musi nastąpić w toku ich wykonywania, na co zresztą zwracano uwagę wcześniej. Drugą okolicznością, która musi być uwzględniana, jest rodzaj szkody w środowisku. Jak wynika z art. 6 pkt 11 ustawy szkodowej:

⁶J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 151.

Ilekość w ustawie jest mowa o szkodzie w środowisku – rozumie się przez to negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- a) w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych, z tym że szkoda w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych nie obejmuje uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, wynikającego z działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z:
 - decyzją, o której mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub
 - decyzją, o której mowa w art. 56 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub
 - zatwierdzonym planem urządzenia lasu, dla którego przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 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 (Dz.U. z 2013 r. poz. 1235, z późn. zm.), lub
 - decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 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, lub
 - postanowieniami, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 98 ust. 1 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,
- b) w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód,
- c) w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi⁷.

⁷ Por. bliżej m.in. W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007; B. Rakoczy, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008; E. K. Czech, *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008.

Zacytowana powyżej definicja szkody w środowisku obejmuje w istocie trzy obszary – gatunki i siedliska chronione, wody i powierzchnie ziemi. Tymczasem art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej ma zastosowanie wyłącznie do szkód w gatunkach i siedliskach chronionych oraz do szkód w wodach. Natomiast norma ta nie ma zastosowania do szkód w powierzchni ziemi. W konsekwencji w odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi nie można zastosować mechanizmu opłacalności kontynuowania działań naprawczych. W przypadku szkód w powierzchni ziemi ustawodawca stoi więc na stanowisku, że szkody te muszą być zawsze naprawiane, niezależnie od tego czy działania naprawcze są ekonomicznie opłacalne, czy też nie.

Powstaje oczywiście pytanie, dlaczego mechanizm uregulowany w art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej nie dotyczy szkód w powierzchni ziemi. Dlaczego ustawodawca inaczej traktuje szkody w gatunkach i siedliskach chronionych oraz wodach, a inaczej szkody w powierzchni ziemi. Można więc dostrzec, że w przypadku szkód w gatunkach i siedliskach chronionych, oraz szkód w wodach, prawodawca dopuszcza relatywizm w działaniach naprawczych, natomiast nie dopuszcza już relatywizmu w odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi. Poza tym niepokoi symptomatyczne dzielenie przez ustawodawcę szkód w środowisku na poszczególne elementy, w których te szkody zostały wyrządzone. Zaobserwować można zjawisko legislacyjne polegające na zwiększeniu ochrony powierzchni ziemi. Niezależnie od zmian dokonywanych w samej ustawie szkodowej, ochrona powierzchni ziemi uległa też wzmocnieniu w ustawie Prawo ochrony środowiska, głównie poprzez wprowadzenie postępowania remedacyjnego.

Odstąpienie przez prawodawcę od mechanizmu z art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej wpisuje się w szerszy kontekst normatywny wiążący się właśnie ze wzmocnieniem regulacji ochronnych w odniesieniu do szkód w powierzchni ziemi. Wreszcie najistotniejszą z analizowanego punktu widzenia przesłanką jest nieproporcjonalność pomiędzy kosztami dalszych działań naprawczych, a celami, które mają być osiągnięte. Ustawodawca wychodzi ze słusznego założenia, iż celem działań naprawczych ma być osiągnięcie stanu początkowego lub też stanu zbliżonego do stanu początkowego. O ile ustawa szkodowa definiuje pojęcie stanu początkowego, o tyle brak takiej definicji w odniesieniu do pojęcia stan zbliżony do stanu początkowego.

Pojęcie stanu początkowego zdefiniowane jest normatywnie w art. 6 pkt 10 ustawy szkodowej:

Ilekróć w ustawie jest mowa o: stanie początkowym – rozumie się przez to stan i funkcje środowiska oraz poszczególnych elementów przyrodniczych przed wystąpieniem szkody w środowisku, oszacowane na podstawie dostępnych informacji; w przypadku szkody w środowisku w powierzchni ziemi rozumie się przez to w szczególności stan określony w raporcie początkowym,

o którym mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska albo, jeżeli nie ma dostępnych informacji na temat stanu początkowego lub w raporcie początkowym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko – stan zgodny z dopuszczalnymi zawartościami substancji powodujących ryzyko⁸.

Pomijając kwestie interpretacyjne dotyczące pojęcia stan początkowy należy skoncentrować się na pojęciu stan zbliżony do stanu początkowego. W sformułowaniu tym również dostrzegalny jest pewien relatywizm, który polega na tym, że prawodawca wprawdzie oczekuje uzyskania stanu początkowego, niemniej jednak za dopuszczająco-zadowolające uznaje uzyskanie stanu zbliżonego do stanu początkowego. W sytuacji, kiedy nie jest możliwe osiągnięcie stanu początkowego, ale możliwe jest osiągnięcie stanu zbliżonego do stanu początkowego, art. 17a ustawy szkodowej nie będzie mógł być zastosowany. Można przyjąć, że osiągnięcie stanu zbliżonego do stanu początkowego będzie mniej kosztowne niż osiągnięcie samego stanu początkowego. Zadowolające będzie bowiem osiągnięcie parametrów, które nie są dokładnie parametrami stanu początkowego, ale są parametrami zbliżonymi do nich.

Stan zbliżony do stanu początkowego wymaga uzyskania stanu, który odbiega od stanu początkowego, tyle tylko, że w niewielkim zakresie. Ocena, czy jest to już stan zbliżony do stanu początkowego, czy jeszcze nie, zależy od organu ochrony środowiska. *De lege lata* nie można przyjąć, obiektywnie, że jest to stan odpowiadający jakiemś procentowi stanu początkowego (np. 80% stanu początkowego). Zatem każda sytuacja musi być analizowana odrębnie, z zastosowaniem zindywidualizowanych kryteriów oceny.

Odwołując się do reguły proporcjonalności ustawodawca przyjmuje, że elementem, który ma być konfrontowany z kosztami działań naprawczych, są korzyści osiągnięte w środowisku. Co istotne, ustawodawca nie wskazuje, jakie to korzyści mają być lub mogą być w środowisku osiągnięte. Przecież najlepszą korzyścią, jaka może być osiągnięta w środowisku, jest osiągnięcie stanu początkowego lub przynajmniej stanu zbliżonego do stanu początkowego. Stąd też owe korzyści, które mogą lub mają być osiągnięte w środowisku, powinny być traktowane jako synonim stanu początkowego lub stanu zbliżonego do stanu początkowego. Normę prawną, wyrażoną w art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej należałoby zatem rozumieć w ten sposób, że chodzi o proporcjonalność pomiędzy kosztami działań naprawczych a prawdopodobieństwem osiągnięcia stanu początkowego lub stanu zbliżonego do stanu początkowego.

⁸ Zob. bliżej m.in. Ch. Baumgartner, W. Petek, *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz. Kurzkomentar*, Wien 2010, s. 49 i n.

Tak ujęta proporcjonalność zakłada, iż jej istotą jest ocena ekonomicznej opłacalności danej grupy działań naprawczych, czy wręcz jednego tylko działania naprawczego. Nie ma wątpliwości, iż zamiarem prawodawcy jest osiągnięcie celu środowiskowego, ale jednocześnie dostrzega on pewne granice opłacalności takich działań. Uwzględniając te dwa elementy prawodawca dąży do ich zrównoważenia w tym znaczeniu, że dopuszcza dysproporcję, ale tylko do pewnych granic. Naturalną kolejną rzeczą jest to, że podmiot, który negatywnie oddziałuje na środowisko, a jego oddziaływanie ma postać szkody w środowisku, zobowiązany jest do naprawienia tej szkody poprzez podjęcie działań naprawczych. Obowiązek naprawienia szkody w środowisku poprzez podjęcie działań naprawczych wiąże się też bez wątpienia z określonymi wydatkami i kosztami, które sprawca szkody – podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany ponieść. Jednak, co istotne, prawodawca określa granice opłacalności takich działań naprawczych.

Stąd też kluczowym zagadnieniem dla analizowanego zagadnienia jest określenie owych granic opłacalności działań naprawczych, uwzględniając rezultat końcowy, jakim ma być osiągnięcie stanu początkowego lub stanu zbliżonego do stanu początkowego.

Zauważyć należy, że mechanizm wypracowany przez prawodawcę w art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej nie jest całkowicie obcy prawu polskiemu. Do reguł proporcjonalności odwołuje się też art. 363 kc, który stanowi, iż:

§ 1. Naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. Jednakże 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.

§ 2. Jeżeli naprawienie szkody ma nastąpić w pieniądzu, wysokość odszkodowania powinna być ustalona według cen z daty ustalenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia za podstawę cen istniejących w innej chwili.

Również i w tym przypadku ustawodawca łagodzi rygoryzm obowiązku naprawienia szkody poprzez wskazanie, iż restytucja jest niedopuszczalna, gdyby pociągała za sobą nadmierne koszty lub trudności po stronie zobowiązanego. W piśmiennictwie z prawa cywilnego problem artykułu 363 kc wiąże się ze stosunkami ekonomicznymi, a przede wszystkim popytem i podażą na określone dobra. Z. Banaszczyk zauważa, iż:

Znaczenie obu możliwych sposobów naprawienia szkody nie pozostaje bez związku z ogólnym stanem stosunków ekonomicznych, a przede wszyst-

kim stanem relacji pomiędzy popytem i podażą, a co za tym idzie przede wszystkim dostępnością dóbr, które zostały dotknięte zdarzeniem sprawczym⁹.

Dostrzec można tu wyraźnie powiązanie kierunku wykładni prawa, a następnie jego stosowania w praktyce, z zagadnieniami ekonomicznymi. Związek ten występuje w kontekście popytu i podaży na określone dobra dotknięte, jak wskazuje Z. Banaszczyk, zdarzeniem sprawczym. W ustawie szkodowej związek ten został przez prawodawcę określony jako relacja pomiędzy kosztami dalszych działań naprawczych, a korzyściami osiągniętymi w środowisku.

W istocie prawodawca zestawia ze sobą wartości nieporównywalne lub trudnoporównywalne. Z jednej bowiem strony wskazuje on na koszty dalszych działań naprawczych. Ustalenie tych kosztów jest z całą pewnością możliwe, choć też nie pozbawione trudności. Można bowiem ustalić koszty materiałów, robocizny, użytego sprzętu technicznego. Jednak trudniej jest ustalić, jakie będzie zapotrzebowanie na nie w konkretnych okolicznościach¹⁰. Tu jednak reguły ekonomiczne są możliwe do zastosowania.

Działania naprawcze należy też odnosić do stanu początkowego czy też stanu zbliżonego do stanu początkowego, gdyż do takiego celu te działania mają doprowadzić.

Dużo trudniej jest jednak ustalić drugi z porównywanych elementów, którym są korzyści osiągnięte w środowisku. Te korzyści nie mają bowiem postaci wymiernej ekonomicznie, którą da się przedstawić w jednostkach pieniężnych. Nie oznacza to jednak, iż w naukach ekonomicznych i przyrodniczych nie podjęto prób oszacowania ekonomicznego korzyści w środowisku. Jak zauważa J. Famielec korzyści ekologiczne można określić jako pozytywne skutki powstające w wyniku zaniechania działań, które mogą spowodować negatywne oddziaływanie na środowisko, powstające dla zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska, powstające dla likwidacji źródeł zanieczyszczenia¹¹.

Autor ten wskazał także na straty środowiskowe, które utożsamia ze szkodami, kosztami społecznymi, kosztami ochrony środowiska, kosztami użytkowania środowiska¹².

Wskazane przez J. Famielca korzyści odnoszą się do zjawisk w sferze makro. Natomiast w badanej kwestii dominuje skala mikro w tym znaczeniu, że organ nie

⁹ Z. Banaszczyk, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I Komentarz – art. 1-449 (10)*, Warszawa 2013, s. 1014.

¹⁰ Np. w toku tych działań wyszło, iż trzeba je prowadzić na jeszcze większej głębokości. Oczywiście należy to odnosić do decyzji z art. 13 ustawy szkodowej, w której organ ochrony środowiska zatwierdza zgłoszone działania naprawcze.

¹¹ J. Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Warszawa 1999, s. 14-15.

¹² *Ibid.* s. 10-12.

będzie porównywał kosztów i korzyści *in genere*, a właśnie *in concreto*, odnosząc to do danych i skonkretyzowanych działań naprawczych i elementów środowiska. Nie oznacza to oczywiście, iż dla zastosowania art. 17 a pkt 2 ustawy szkodowej powyżej wskazane kryteria będą całkowicie bez znaczenia; będą miały one jednak mikro odniesienie.

Jak podnosi P. Jeżowski:

Szacowanie korzyści i strat należy do tzw. rachunkowości środowiska (...). Ogólnie w rachunkowości środowiska reprezentowanej przez ekonomię środowiska wyróżnia się trzy grupy metod wyceny korzyści i strat, a mianowicie:

- metody cen rynkowych (...),
- metody kosztów unikniętych i kosztów odtworzenia (...),
- techniki wartościowania dóbr nierynkowych (...)¹³.

Dodatkowo ryzyko kosztów środowiskowych zwiększa odpowiedzialność oderwaną od winy, co w przypadku szkód w środowisku lub zapobiegania szkodom w środowisku ma swoje znaczenie¹⁴.

Okoliczności te należy jednak w kontekście art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej brać pod uwagę dla oceny korzyści, które już osiągnięto, a nie przede wszystkim dla oceny korzyści, jakie mogą być osiągnięte. Ustawodawca bowiem wyraźnie wskazuje, że chodzi o porównanie kosztów dalszych działań naprawczych z korzyściami osiągniętymi w środowisku, a nie takimi, które mogą być osiągnięte.

Zatem jak wynika z powyżej prezentowanych poglądów, na korzyści osiągnięte w środowisku składa się duża liczba powiązanych ze sobą elementów od ocen ekonomicznych począwszy, na ryzyku odpowiedzialności kończąc. Wreszcie wypracowano w naukach ekonomicznych instrumenty szacowania takich korzyści, choć jak zaznacza J. Famielec nie jest to zagadnienie łatwe¹⁵. Możliwe jest jednak wykazanie korzyści osiąganych w środowisku poprzez oddanie ich w jednostkach pieniężnych. Powstaje zatem wspólne pole porównywania kosztów i korzyści, co też organ ochrony środowiska winien czynić.

Ocenę dopuszczalności zastosowania art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej ustawodawca słusznie pozostawił organowi ochrony środowiska. Wykluczona została w tej konstrukcji samowolna ocena podmiotu zobowiązanego do prowadzenia działań naprawczych, gdyż istniałoby bardzo duże prawdopodobieństwo, iż pod-

¹³ P. Jeżowski, *Ewaluacja przedsięwzięć ekologicznych i zdrowotnych*, [w:] P. Jeżowski (red.), *Metody szacowania korzyści i strat w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia*, Warszawa 2009, s. 46 i podana tam literatura.

¹⁴ Por. D. Wałkowski, I. Zielińska-Barłożek, [w:] D. Wałkowski, I. Zielińska-Barłożek (red.), *Prawo ochrony środowiska w transakcjach fuzji i przejęć oraz nabywania nieruchomości*, Warszawa 2014, s. 25 i n.

¹⁵ J. Famielec, *op. cit.*, s. 10.

miot taki unikałby podejmowania tych działań, nadużywając instytucji wyłączenia dalszego prowadzenia. Niestety do takiego wniosku uprawnia nierządka postawa niektórych podmiotów, która demonstruje generalnie negatywny stosunek do wydatków związanych z ochroną środowiska.

Ustawodawca nie zdecydował się też na przyjęcie rozwiązania, które by w normie prawnej regulowało cały mechanizm, określając szczegółowo nie tylko zakres zastosowania normy prawnej, ale też reguły ustalania proporcjonalności pomiędzy korzyściami osiągniętymi w środowisku, a kosztami dalszych działań naprawczych.

Wybrał on najwłaściwsze rozwiązanie polegające na tym, że to organ ochrony środowiska bada *in concreto*, jakie korzyści w środowisku już osiągnięto w stosunku do poniesionych nakładów. Organ ochrony środowiska jest jednocześnie uprawniony i zobowiązany do tego, aby takiej oceny dokonać.

Za punkt wyjścia organ ochrony środowiska przyjmuje sytuację, gdy podmiot dokonujący działań naprawczych złoży wniosek o wydanie decyzji z art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej. Wprawdzie prawodawca na to nie wskazuje wprost, jednak postępowanie kończące się wydaniem decyzji jest wszczynane na wniosek, gdyż to ten podmiot ma interes w takim, a nie innym rozstrzygnięciu. Trudno też upatrywać uzasadnienia wszczęcia postępowania z urzędu, gdyż organ musiałby mieć wiedzę na temat kosztów poniesionych na działania naprawcze i jednocześnie korzyści, jakie zostały już osiągnięte w środowisku. Te kwestie znane są jedynie podmiotowi wykonującemu działania naprawcze.

Organ dokonuje analizy pomiędzy tym, co już osiągnięto, a kosztami, jakie poniesie podmiot korzystający ze środowiska wykonujący działania naprawcze dla dążenia do stanu początkowego lub stanu zbliżonego do stanu początkowego. Wydanie decyzji będzie możliwe, jeśli pomiędzy tymi elementami będzie dysproporcja. Proporcję tę, co należy z całą mocą podkreślić, ocenia organ.

Powstaje jednak pytanie, jakimi kryteriami organ powinien się kierować? Przede wszystkim powinien brać pod uwagę, to co już osiągnięto w środowisku i odnosić to do kosztów, które podmiot poniósł. Im mniejszy będzie efekt środowiskowy w stosunku do poniesionych kosztów, tym bardziej będzie uzasadnione zastosowanie art. 17a pkt 2 ustawy szkodowej. Wreszcie należy też uwzględnić, na jakim etapie działań naprawczych podmiot ponosił największe koszty. Wszak ta proporcja może się rozkładać różnie. Będzie możliwe, że osiągnięcie pewnego rezultatu rzeczywiście wymagało poniesienia kosztów, natomiast osiągnięcie innego rezultatu wymagało znacznie mniejszych kosztów¹⁶.

Wszystkie wskazane w powyżej okoliczności winny być przez organ ochrony środowiska wskazane i uzasadnione, ze względu na to, iż art. 17a pkt 2 ustawy

¹⁶ Np. usunięcie zanieczyszczenia z jednej części nieruchomości nie wymagało dużych nakładów, a z innej jej części już tak, co chociażby może wynikać z lokalizacji nieruchomości.

szkodowej, jak zresztą cały ten artykuł, stanowi wyjątek od zasady zobowiązującej do ponoszenia kosztów negatywnego oddziaływania na środowisko i ponoszenia odpowiedzialności za jego pogorszenie.

Podsumowując, należy z zadowoleniem przyjąć kierunek zmierzający do elastycznego stosowania zasady zanieczyszczający płaci i unikanie dążenia do osiągnięcia stanu początkowego za wszelką cenę, bez liczenia się z kosztami. Oczywiście mechanizm elastyczny jest wyjątkiem od zasady i tak powinien być traktowany. Ustawodawca polski pozostawił ocenę, czy dalsze kontynuowanie działań naprawczych jest ekonomicznie opłacalne organowi ochrony środowiska. Orzeka on w formie decyzji i może podjąć decyzję o zaniechaniu dalszych działań naprawczych. Ocenia on proporcjonalność ponoszonych przez podmiot kosztów w stosunku do korzyści osiągniętych w środowisku.

JAN SZUMA
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

Charakter prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

Od wielu lat postępowania administracyjne dotyczące ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko budzą duże zainteresowanie doktryny. Nie powinno to dziwić, zważając, że postępowania te stanowią jeden z podstawowych trybów dotyczących udzielania szeroko rozumianych zezwoleń na realizację inwestycji wpływających znacząco na środowisko. Wprowadzenie postępowań ocenowych do polskiego porządku prawnego wiąże się także z implementacją dyrektyw unijnych, co dodatkowo otwiera pole do badań porównawczych co do zgodności prawa krajowego z europejskim porządkiem prawnym.

Całościowe ujęcie szerokiej problematyki ocen oddziaływania na środowisko wymaga co najmniej opracowania monograficznego. Powstało dotychczas kilka takich opracowań¹. W ostatnim dziesięcioleciu, a więc okresie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, różnym zagadnieniom bezpośrednio związanym z ocenami oddziaływania przedsięwzięć na środowisko przedstawiciele doktryny poświęcili także znacząco ponad sto artykułów opublikowanych w czasopismach naukowych i monografiach. Artykułów tych nie sposób w tym miejscu nawet wymienić. Należy zwrócić uwagę, że pomimo tak dużej uwagi, jaką poświęca się problematyce ocen oddziaływania na środowisko, część zagadnień pozostaje nadal otwartych i kontrowersyjnych. Wiele problemów w tym zakresie ujawnia

¹Zob. np. Z. Bukowski, *Postępowania administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko*, Włocławek–Toruń 2010; M. Behnke, M. Pchalek, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009; J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko OOS; fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997.

orzecznictwo sądowoadministracyjne, zwłaszcza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sądy administracyjne coraz częściej zajmują bowiem zdecydowane stanowisko w kwestiach istotnych dla procedur środowiskowych, obszernie swe stanowisko motywując i odnosząc się do literatury. Sądy te odgrywają przy tym pozytywną rolę, gdyż sprawując wymiar sprawiedliwości, jednocześnie sygnalizują określone zagadnienia, inspirując przedstawicieli doktryny do ich gruntowniejszej analizy.

W niniejszym artykule chciałbym zająć się problematyką charakteru prawnego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (zwanego dalej także „raportem środowiskowym”). Jest ona często podejmowana w judykaturze ze względu na znaczenie raportu w postępowaniach ocenowych. Nie można bowiem nie dostrzegać, że formalnie rzecz ujmując – raport stanowi dokument, wokół którego wszystkie te postępowania oscylują.

Pomimo istotnego znaczenia, kwestia charakteru raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest stosunkowo rzadko podejmowana w polskiej doktrynie. Na ten temat wypowiedzieli się zwłaszcza W. Radecki² (w stanie prawnym obowiązującym przed uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej), M. Górski³ oraz A. Kosieradzka-Federczyk⁴. Różnymi zagadnieniami szczególnymi związanymi z raportem o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zajmowali się także inni autorzy⁵.

W dalszych rozważaniach chciałbym uzupełnić powyższy dorobek, przy czym dostrzegane w polskim prawie problemy dotyczące charakteru prawnego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko ujmę nieco inaczej aniżeli w dotychczasowych opracowaniach – koncentrując się na spojrzeniu z perspektywy prawa unijnego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Sądzę, że takie szerokie ujęcie zagadnienia uznać należy za potrzebne, a nawet konieczne dla należytego zrozumienia roli raportu środowiskowego. Uwaga zosta-

² W. Radecki, *Charakter prawny raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (na tle decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)*, *Ochrona Środowiska* 2001, nr 2, s. 28.

³ M. Górski, *Status prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko [w:]*, *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, red. L. Dubiński, T. Kościół, Kraków 2012, s. 9.

⁴ A. Kosieradzka-Federczyk, *„Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” w orzecznictwie sądów administracyjnych*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2012, nr 1, s. 41.

⁵ Zob. B. Draniewicz, *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 24 lutego 2011 r. II SA/Bk 745/10*, *Prawo i środowisko*; G. Samitowski, *Wymogi w zakresie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – kontrowersje*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2012, nr 11, s. 47; J. Pałasz, *Raportowanie ekologiczne – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, analiza porealizacyjna, przegląd ekologiczny*, *Problemy Ekologii*, 2009, nr 4, s. 173.

nie skoncentrowana przede wszystkim na takich problemach jak to, jak raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien być postrzegany, kto jest odpowiedzialny za nadanie mu prawidłowej i wyczerpującej treści i kto wreszcie odpowiedzialny jest za jego weryfikację.

W polskim prawie problematyka ocen oddziaływania na środowisko uregulowana została w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko stanowi dokument sporządzany przez inwestora, a jego sporządzenie najczęściej wiąże się z postępowaniem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jego przedłożenie jest obligatoryjne w odniesieniu do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko⁷, natomiast w odniesieniu do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tylko wtedy, gdy obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 u.u.i.ś. Poszczególne postępowania różnią się warunkami dotyczącymi zakresu raportu. W przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko inwestor przedstawia raport z góry wraz z wnioskiem o wydanie decyzji; względnie – za wyjątkiem przedsięwzięć mogących transgranicznie oddziaływać na środowisko – może złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia i wystąpić o ustalenie zakresu raportu (*scoping*)⁸. W odniesieniu do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko obowiązek przedłożenia raportu środowiskowego zależy od ustalenia wymogu przeprowadzenia w danym przypadku oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Jeżeli obowiązek taki zostanie nałożony na wnioskodawcę w drodze postanowienia, wówczas również ustala się również zakres raportu⁹.

Wśród postępowań rodzących obowiązek przedłożenia raportu środowiskowego można wymienić także postępowania o wydanie niektórych decyzji realizacyjnych (wymienionych w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 u.u.i.ś.). Złożenie tego dokumentu jest niezbędne, jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ich ramach została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁰, a także w przypadkach wymienionych w art. art. 88 ust. 1 u.u.i.ś.

⁶T.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235, zwana dalej u.u.i.ś. lub ustawą ocenową.

⁷Art. 59 ust. 1 lit. a u.u.i.ś.

⁸Art. 69 ust. 1-4 u.u.i.ś.

⁹Art. 63 ust. 4 u.u.i.ś.

¹⁰Art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 82 ust. 1 pkt 4 u.u.i.ś.

Ustawa odrębnie – w rozdziale 5 działu V u.u.i.ś. – reguluje problematykę „ocen oddziaływania przedsięwzięć na obszar Natura 2000”. Ta szczegółna procedura dotyczy przedsięwzięć innych niż przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko (które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony). Wówczas, jeżeli zachodzi znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, zwłaszcza dotyczące integralności i spójności tego obszaru, na inwestora może zostać nałożony obowiązek przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000¹¹. W postanowieniu określa się również zakres tego raportu¹².

W tym miejscu należy jednak uczynić uwagę, że oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, r. nie należy łączyć tylko i wyłącznie z postępowaniem, o którym mowa w rozdziale 5 działu V u.u.i.ś. Oceny takiej dokonuje się także w standardowych postępowaniach ocenowych, jeżeli wpływ na takie obszary w danym przypadku wystąpi¹³.

Odnosić też należy, że postępowania, w których występuje aspekt związany z oddziaływaniem na obszary chronione Natura 2000 wymagają szczególnej oceny, gdyż w takim przypadku dokonuje się nie tylko wyboru i weryfikacji optymalnego wariantu przedsięwzięcia, ale konieczne jest przede wszystkim wykluczenie działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele obszaru chronionego¹⁴. Z tego powodu przedsięwzięcia, w których występuje znaczące oddziaływanie na tego rodzaju obszary (czy to oceniane w standardowej procedurze ocenowej, czy w odrębnej ocenie „naturowej”) wymagają bardziej wnikliwej weryfikacji, a co za tym idzie, nieco inaczej rozkładają się obowiązki poszczególnych uczestników postępowania ocenowego. Dlatego do problematyki raportu środowiskowego, w którym rozważane są oddziaływania na obszary Natura 2000, powrócę osobno w dalszej części opracowania.

Ustawa ocenowa szczegółowo określa przypadki, kiedy raport środowiskowy jest wymagany, określa jego treściowy zakres oraz wskazuje tryb i przesłanki ustalania, które elementy są niezbędne w danym postępowaniu. Przepisy nie rozstrzygają jednak, jak raport ten powinien być postrzegany. Nie jest w szczególności jasne, czy ma to być po prostu element treściowy wniosku o wydanie decyzji, przedkładany jako załącznik do niego w określonej prawem postaci¹⁵, czy ma to być dowód w postępowaniu administracyjnym.

¹¹ Art. 97 ust. 3 u.u.i.ś.

¹² Art. 97 ust. 4 u.u.i.ś.

¹³ Zob. art. 66 ust. 1 pkt 2 i 9 u.u.i.ś.

¹⁴ Art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

¹⁵ Na takie ujęcie raportu wskazuje art. 74 ust. 1 pkt 1 u.u.i.ś.

Analizując stanowiska doktryny i orzecznictwo sądownoadministracyjne z reguły przyjmuje się, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest dowodem w rozumieniu procesowym, a więc dowodem, o którym mowa w art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶. Zdaniem M. Górskiego raport „ma charakter środka dowodowego i jest podstawą do ukształtowania treści odpowiedniej decyzji administracyjnej”¹⁷; pełni on rolę „sformalizowanego środka dowodowego”, który powinien spełniać wymagania określone ustawie, jako że zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. nie można dopuścić środka dowodowego sprzecznego z prawem¹⁸. Takie wnioski można wyprowadzić także z rozważań A. Kosieradzkiej-Federczyk, która dochodzi do jednoznacznego wniosku, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest dokumentem prywatnym stanowiącym część materiału dowodowego¹⁹. Również B. Rakoczy traktuje raport środowiskowy jako dowód, który powinien dostarczyć wnioskodawca²⁰.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego raport konsekwentnie traktuje się jako dowód. W wielu wyrokach określa się go wręcz jako „kluczowy dowód w sprawie”²¹, podlegający zasadzie swobodnej oceny dowodów zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a.

W tym miejscu warto nadto odnotować, że w doktrynie i orzecznictwie nie ulega wątpliwości, że raport środowiskowy *de lege lata* nie jest dokumentem urzędowym i nie ma obowiązku sporządzenia go przez biegłego. Problem ten – jak się wydaje – został już na tyle gruntownie rozważony przez A. Kosieradzką-Federczyk²² oraz M. Górskiego²³, a także w szeregu orzeczeń sądów administracyjnych²⁴, że nie wymaga dalszej analizy.

Co do zasady, można się zgodzić ze stanowiskiem, że raport o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko stanowi dowód w postępowaniu ocenowym.

¹⁶T.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 – zwanej dalej k.p.a.

¹⁷M. Górski, *op. cit.*, s. 14.

¹⁸*Ibid.* s. 16.

¹⁹A. Kosieradzka-Federczyk, *Raport*, s. 49-50.

²⁰B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 116.

²¹Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 464/11, z dnia 3 lipca 2012 r., II OSK 2200/10, z dnia 18 czerwca 2012 r., II OSK 1459/12, z dnia 14 listopada 2012 r., II OSK 1238/12, z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2396/11, z dnia 17 grudnia 2013 r., II OSK 1796/12, z dnia 4 marca 2014 r., II OSK 2399/12, z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2753/12 oraz z dnia 18 kwietnia 2014 r., II OSK 2769/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²²A. Kosieradzka-Federczyk, *op. cit.*, s. 49-50.

²³M. Górski, *op. cit.*, s. 18.

²⁴Zob. wyroki wymienione w przypisie 20.

Sądzę jednak, że twierdzenie takie nie charakteryzuje w pełni tego dokumentu i nie obrazuje jego wszystkich cech oraz funkcji. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że dowodowa rola raportu nie jest jego rolą podstawową.

Analiza przepisów u.u.i.ś. oraz tego, jak są one interpretowane w orzecznictwie sądowym prowadzi do wniosku, że raport powinien być traktowany nie tylko jako dowód, ale też – a nawet przede wszystkim – w istocie jako oświadczenie inwestora o założonych parametrach projektowanej inwestycji i o jej oddziaływaniu na środowisko, który podlega weryfikacji pod kątem zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 u.u.i.ś. „raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać 1) opis planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności: a) charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji lub użytkowania, b) główne cechy charakterystyczne procesów produkcyjnych, c) przewidywane rodzaje i ilości zanieczyszczeń, wynikające z funkcjonowania planowanego przedsięwzięcia, 2) opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, w tym elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; 3) opis istniejących w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 4) opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia; 5) opis analizowanych wariantów, w tym: a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego, b) wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru (...)”. O wymienionych wyżej elementach raportu nie sposób twierdzić, że mają one charakter dowodowy. Stanowią one po prostu charakterystykę inwestycji stanowiącą integralną część wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (względnie innej decyzji realizacyjnej). Co więcej, charakterystyka ta wiąże organ i nie może być przez niego podważona. Jak trafnie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, podstawą wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest:

(...) wniosek inwestora zawierający pełną charakterystykę i zasadnicze parametry [przedsięwzięcia]. Wniosek taki winien zawierać odpowiednie materiały, które zgodnie z art. 46a ust. 4 ustawy [Prawo ochrony środowiska]²⁵ stanowią specjalistyczne informacje dla organu, w oparciu o które możliwe jest prawidłowe jego rozpoznanie.

Sąd zaznaczył też, że organy „są związane treścią wniosku i tylko w takim zakresie wydają decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach” oraz zakwestionował,

²⁵ Obecnie art. 74 ust. 1 u.u.i.ś.

jakoby mogły one kierować się obawami czy przekonaniem co do tego, że skala przedsięwzięcia będzie w rzeczywistości większa niż wynika to ze zgłoszonej charakterystyki²⁶.

W świetle powyższego, raport środowiskowy jawi się nie jako dowód w sensie procesowym, ale po prostu treść wniosku inwestora stanowiącą opis inwestycji ujęty w specyficzną, formalną postać. W takim rozumieniu o raporcie o oddziaływaniu inwestycji nie można by w ogóle twierdzić, że jest on prawdziwy bądź fałszywy. Stanowiłby on jedynie określoną wizję założeń co do inwestycji nakreślonych przez inwestora, które podlegałyby weryfikacji co do zgodności z prawem.

Kontynuując powyższą myśl, można zatem postawić następujące pytania: skoro raport środowiskowy jest opisem (charakterystyką) projektowanego przedsięwzięcia sformułowanym przez inwestora – to czy w ogóle można przypisać mu walor dowodowy? Jeżeli tak, to na jaką okoliczność jest to dowód? Wreszcie: czy w postępowaniu w sprawie środowiskowych uwarunkowań – w swej istocie dotyczącego przecież dopiero planowanej inwestycji – można w ogóle mówić o jakichś okolicznościach, które podlegają udowodnieniu?

Jak już wyżej wskazano, raport może być co do zasady traktowany jako dowód, przy czym takie stanowisko należy obwarować istotnym zastrzeżeniem. Raport środowiskowy stanowi dowód na okoliczność tego, że przedsięwzięcie o z góry założonych parametrach będzie tak a nie inaczej – w danym stanie faktycznym – oddziaływać na środowisko. Będzie zatem to dowód swoisty i dalece nietypowy, bowiem dotyczyć będzie stanu hipotetycznego. Raport nie służy wykazaniu stanu obiektywnie istniejącego, ale wykazaniu tego, jak należy w oparciu o dostępną wiedzę mniemać, że będzie kształtować się oddziaływanie projektowanego przedsięwzięcia. W takim ujęciu „dowodowy” charakter będą miały te elementy raportu, które dotyczą przewidywanych przez inwestora oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko i zakresu ewentualnych koniecznych środków niezbędnych do ich monitoringu i zapobiegania (art. 66 ust. 1 pkt 6-16 u.u.i.ś.). W omawianym sensie o raporcie można zatem twierdzić, że jest on prawdziwy w sensie logicznym, a więc, że w oparciu o wiedzę naukową, jaką dysponuje człowiek można ustalić, iż takie a takie przedsięwzięcie spowoduje takie a takie oddziaływania na środowisko.

Ocena raportu środowiskowego jako dowodu w powyższym rozumieniu jest niezwykle trudna. Wynika to z tego, że ocena ta sprowadza się nie tyle do ustalenia faktów istniejących, jak to ma miejsce w przypadku „zwykłych” dowodów, ale w istocie wymaga przeprowadzenia weryfikacji określonego procesu myślowego i wnioskowania autora raportu, w dodatku opartego o wiedzę specjalistyczną. Co więcej – nie w każdym przypadku wyniki tego wnioskowania mogą być naukowo

²⁶Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2012 r., II OSK 1127/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

sprawdzaalne. Mogą zdarzyć się także sytuacje, w których nie da się z całą pewnością określić przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Innymi słowy, raport środowiskowy jest dowodem na trafność określonego wniosku dotyczącego prawdopodobieństwa wystąpienia określonego oddziaływania projektowanego przedsięwzięcia na środowisko. Jest to dowód bardzo trudny do obrony. Każdy bowiem względnie racjonalny zarzut przeciwko wnioskowi raportu środowiskowego może go podważyć, zwłaszcza, jeżeli dana kwestia nie została przez autora raportu przeanalizowana.

Mając na uwadze powyższe, nie dziwi, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zauważalna jest tendencja do podnoszenia rangi raportu (o ile oczywiście jest on spójny i kompletny) oraz do określania pewnych warunków jego podważenia. Coraz częściej można spotkać stanowisko, iż „sąd administracyjny nie dokonuje merytorycznej oceny tego rodzaju raportu, tylko dokonuje kontroli jego ustaleń pod kątem wymogów, jakie stawia mu art. 52 p.o.ś.²⁷”. Wskazuje się też, że podważenia raportu można dokonać jedynie przedstawiając zarzuty oparte na wiedzy specjalistycznej, względnie poprzez przedstawienie kontrdowodów²⁸. W niektórych wyrokach pojawiają się także tak daleko idące stwierdzenia, jak to, że „jeżeli w danej sprawie przedstawiony został raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, który w ocenie organu odpowiada przepisom prawa oraz jest spójny, logiczny i przekonujący, to nie jest koniecznym szczegółowa ocena wartości dowodowej tego raportu w sytuacji, gdy organ administracji publicznej dokonał oceny, iż jest on zupełny zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym. Organ nie jest zobowiązany do samodzielnego badania i ustalania parametrów w oparciu o wiedzę specjalistyczną, w sytuacji gdy dysponuje opinią, którą uznaje za wiarygodną i zupełną”²⁹.

Nietypowy charakter raportu środowiskowego powoduje niekiedy pewne zamieszanie co do tego, co w istocie raport ten dowodzi. Na przykład w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2013 r., II OSK 2105/11 stwierdzono, że „sąd kontroluje ustalenia stanu faktycznego dokonane przez organy administracji, lecz sam nie może go ustalać, tym bardziej kiedy wymaga to wiedzy specjalistycznej. Sąd nie może samodzielnie dokonywać oceny treści ra-

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2014 r., II OSK 2399/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl; powołany art. 52 p.o.ś. stanowi odpowiednik obecnego art. 66 u.u.i.ś., określającego elementy treściowe raportu środowiskowego.

²⁸ Zob. np. powołany wyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 2399/12, wyrok z dnia 24 września 2013 r., II OSK 1000/12, wyrok z dnia 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2365/11, wyrok z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 75/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2013 r., II OSK 1862/11, Lex nr 1358431, wyrok z dnia 20 marca 2014 r., II OSK 2564/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

portu, gdyż wymaga to wiadomości specjalnych z poszczególnych gałęzi nauki”³⁰. Jakkolwiek cytowany fragment wyraża podobną myśl, jak w wyżej powoływanych wyrokach (tj. że sąd nie może samodzielnie podważać raportu), to w odniesieniu do niego można sformułować pewne zastrzeżenia. Sąd potraktował raport jakby był to „zwykły” dowód na okoliczność „stanu faktycznego”. Tymczasem raport udowadnia nie stan faktyczny, a zakres określonych oddziaływań projektowanego przedsięwzięcia na środowisko³¹.

Analizując wskazane wyżej przykłady z orzecznictwa sądownoadministracyjnego, można odnieść wrażenie, że ukształtowały się one w reakcji na problem, jakim jest brak fachowego zaplecza administracji publicznej, która nie jest w stanie w każdym przypadku odpowiednio dogłębnie, merytorycznie odnieść się wątpliwości czy zarzutów względem raportu środowiskowego, jakie ujawnią się w postępowaniu. W rezultacie wątpliwości te zmuszony jest rozstrzygać sąd administracyjny, który z kolei może bazować wyłącznie na materiale przedstawionym przez organy. To wreszcie rodzi potrzebę określonego uporządkowania hierarchii zebranych materiałów. W konsekwencji w judykaturze zarysowuje się tendencja do podnoszenia rangi raportu. W skrajnych przypadkach przypisuje się mu *de facto* rangę opinii specjalistycznej (*de iure* raport taką opinią nie jest), której organ nie musi nawet weryfikować oparciu o wiedzę specjalistyczną, w sytuacji gdy uznaje za wiarygodną i zupełną³².

Oceniając, czy wskazany wyżej kierunek w orzecznictwie jest prawidłowy, należy sięgnąć przede wszystkim do prawa unijnego i zastanowić się, jaki jest cel i rola raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Konieczne jest odpowiedzenie na pytania: jakimi metodami i jak głęboko można raport weryfikować; wreszcie jakimi kontrdowodami można go podważyć.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko³³, która zawiera regulację stanowiącą punkt odniesienia dla u.u.i.ś., została dnia 15 maja 2014 r. istotnie znowelizowana dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady

³⁰ Źródło: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³¹ W omawianym wyroku był to poziom hałasu siłowni wiatrowej w określonej odległości od turbiny.

³² Zob. powołane wyżej wyroki II OSK 1862/11 oraz II OSK 2564/12.

³³ Dz. Urz. UE L 26 z 28 stycznia 2012, s. 1-21 – zwana dalej dyrektywą 2011/92; dyrektywa ta stanowi ujednolicony tekst dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz. Urz. EWG L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40-48. ze zm.

2014/52/UE³⁴. Dla tej ostatniej nowelizacji określono termin implementacji przez państwa członkowskie do dnia 16 maja 2017 r. Dyrektywa zmieniająca 2014/52 doprecyzowała wiele zagadnień dotyczących przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, stąd – pomimo, że nie upłynął jeszcze termin jej wdrożenia przez Polskę – w dalszych rozważaniach znajdują się odniesienia do dyrektywy 2011/92 uwzględniające dotychczasowe i najnowsze brzmienie.

Zgodnie z jej art. 3 ust. 1 dyrektywy 2011/92 przed nowelizacją:

(...) ocena oddziaływania na środowisko określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku i zgodnie z art. 4-12, bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów: a) istot ludzkich, fauny i flory; b) gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu; c) dóbr materialnych i dziedzictwa kultury; d) oddziaływania między elementami, o których mowa w lit. a), b) i c).

W nowym brzmieniu (2014/52) ocena ta została określona szerzej. Obecnie „polega na właściwym określeniu, opisanie i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na: a) ludność i zdrowie ludzkie; b) różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE; c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat; d) dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz; e) oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a)-d)”.

Art. 5 ust. 1 dyrektywy 2011/92 przed nowelizacją stanowił, że:

(...) w przypadku przedsięwzięć, które stosownie do art. 4 mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z niniejszym artykułem oraz art. 6-10, państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, by wykonawca dostarczył we właściwej formie informacje wyszczególnione w załączniku IV w zakresie, w jakim: a) państwa członkowskie uznają, że te informacje są odpowiednie dla danego etapu procedury zezwolenia i dla szczególnych cech określonego przedsięwzięcia lub typu przedsięwzięcia oraz dla cech środowiskowych, które mogą być naruszone; b) państwa członkowskie uznają, że można w sposób uzasadniony żądać od wykonawcy zebrania takich informacji, uwzględniając między innymi obecny stan wiedzy i metody oceny.

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 124 z dnia 25 kwietnia 2014 r., s. 1 – zwana dalej dyrektywą 2014/52).

Z powyższego brzmienia art. 5 ust. 1 dyrektywy 2011/92 wynikało, że to inwestor powinien być obowiązany do „dostarczenia we właściwej formie informacji wyszczególnionych w załączniku IV”, a więc informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. *Prima facie* prowadziło to do wniosku, że ciężar przeprowadzenia określonej analizy przedsięwzięcia ciążył wyłącznie na wykonawcy. Do nieco innego poglądu skłaniał jednak art. 5 ust. 3 dyrektywy 2011/92, który stanowił, że:

(...) informacje, które mają być dostarczone przez wykonawcę (...), zawierają co najmniej (...) dane wymagane do rozpoznania i oszacowania głównych skutków, które mogą być spowodowane w środowisku przez to przedsięwzięcie.

Przepis ten wskazywał co prawda wykonawcę, jako obowiązane do dostarczenia określonych danych, jednakże miały być to tylko dane „wymagane do rozpoznania i oszacowania głównych skutków, które mogą być spowodowane w środowisku przez (...) przedsięwzięcie. Wreszcie zgodnie z Załącznikiem IV do dyrektywy 2011/92 (sprzed nowelizacji dokonanej dyrektywą 2014/52), jakkolwiek inwestor obowiązany był przedstawić opis obejmujący „bezpośrednie i wszelkie pośrednie, wtórne, kumulatywne, krótko-, średnio i długookresowe, stałe i czasowe, pozytywne i negatywne skutki przedsięwzięcia”³⁵, to jednak mógł się zasłonić trudnościami wynikającymi z niedostatków technicznych lub braku specjalistycznej wiedzy, które napotkał przy zestawieniu wymaganych informacji³⁶.

W świetle wskazanych regulacji zawartych w dyrektywie 2011/92 (przed nowelizacją dokonaną dyrektywą 2014/52), raport jawi się jako swoista analiza przedstawiająca inwestycję wraz z jej oddziaływaniami. Nie musi to jednak być analiza bezwzględnie wyczerpująca i bez żadnych naukowych wątpliwości prawdziwa i niepodważalna. Wszakże inwestor może wskazać w raporcie także na jakie trudności napotkał w związku z analizą określonych zjawisk.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej niewiele jest orzeczeń dotyczących kwestii samego opisu przedsięwzięcia, a więc – z polskiej perspektywy – raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko³⁷, a zwłaszcza tego, w jaki sposób powinien być on weryfikowany. W większości orzeczeń podejmujących problematykę ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko Trybunał koncentruje się na odpowiedzi na pytanie, czy ocena oddziaływania na środowisko w danym przypadku jest wymagana.

³⁵ Zob. przypis do ust. 4 Załącznika IV do dyrektywy 2011/92.

³⁶ Ust. 8 Załącznika IV do dyrektywy 2011/92.

³⁷ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 listopada 2011 r., C-404/09 *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii*, Zb. Orz. 2011 I-11853.

Najdalej idącym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości odnoszącym się do zagadnienia opisu przedsięwzięcia i jego weryfikacji jest wyrok z dnia 3 marca 2011 r. C-50/90 *Komisja Europejska przeciwko Irlandii*³⁸. W wyroku tym Trybunał wskazał, że „artykuł 3 dyrektywy 85/337 [poprzedzającej dyrektywę 2011/92] w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywami 97/11 i 2003/35, nakłada na właściwy organ do spraw środowiska zobowiązanie do dokonania oceny oddziaływania na środowisko, która powinna obejmować opis bezpośrednich i pośrednich skutków przedsięwzięcia dla elementów wymienionych w trzech pierwszych tiret tego artykułu [art. 3] i wzajemnych oddziaływań między nimi. Ten obowiązek dokonania oceny jest różny od zobowiązań ustanowionych w art. 4-7, 10 i 11 dyrektywy 85/337, które zasadniczo są zobowiązaniami do zbierania i wymiany informacji, konsultowania, upubliczniania i zagwarantowania istnienia środka zaskarżenia. Chodzi tu o przepisy proceduralne, które dotyczą jedynie wdrażania podstawowego zobowiązania ustanowionego w art. 3 tej dyrektywy. Jednakże nawet jeśli zgodnie z brzmieniem art. 8 tej dyrektywy, wyniki konsultacji i informacje zebrane zgodnie z jej art. 5-7 muszą być uwzględnione w procedurze wydania zezwolenia, tego zobowiązania uwzględnienia przed zakończeniem procesu podejmowania decyzji informacji zebranych przez właściwy organ środowiskowy nie można mylić ze zobowiązaniem oceny nałożonym w art. 3 dyrektywy 85/337. Owa ocena bowiem, której należy dokonać przed procesem podejmowania decyzji, pociąga za sobą badanie co do istoty zebranych informacji, jak również rozważenie możliwości ich ewentualnego uzupełnienia dodatkowymi danymi. Ten właściwy organ środowiskowy powinien więc oddać się zarówno pracy dochodzeniowej, jak i analizie, aby dokonać jak najpełniejszej analizy bezpośrednich i pośrednich skutków rozpatrywanego przedsięwzięcia na elementy wymienione w trzech pierwszych tiret wspomnianego art. 3 oraz wzajemnych oddziaływań między nimi”³⁹.

W świetle cytowanego wyżej orzeczenia nie budzi wątpliwości, że to organ administracji jest przede wszystkim obowiązany do dokonania wnikliwej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko opierając się na danych dostarczonych przez inwestora.

W najnowszych przepisach dyrektywy 2011/92, w brzmieniu nadanym jej przez dyrektywę 2014/52 problematyka dotycząca opisu przedsięwzięcia i jego weryfikacji została doprecyzowana. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy:

(...) w przypadku gdy wymagana jest ocena oddziaływania na środowisko, wykonawca przygotowuje i składa raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na

³⁸ Zb. Orz. 2011 I-00873.

³⁹ Pkt 36, 40 wyroku C-50/09.

środowisko. Wykonawca dostarcza przynajmniej następujące informacje: a) opis przedsięwzięcia zawierający informacje o miejscu, projekcie, wielkości i innych ważnych cechach przedsięwzięcia; b) opis ewentualnego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko; c) opis cech przedsięwzięcia lub środków przewidzianych w celu uniknięcia ewentualnego znaczącego negatywnego wpływu na środowisko, zapobieżenia mu lub ograniczenia go, a także w miarę możliwości zrównoważenia tego wpływu; d) opis rozsądnych rozwiązań alternatywnych rozważanych przez wykonawcę, które są odpowiednie dla przedsięwzięcia i jego specyfiki, a także wskazanie głównych powodów wyboru danej opcji, z uwzględnieniem wpływu przedsięwzięcia na środowisko; e) podsumowanie w języku nietechnicznym informacji, o których mowa w lit. a)-d); oraz f) wszelkie dodatkowe informacje, o których mowa w załączniku IV, odnoszące się do konkretnych cech danego przedsięwzięcia lub typu przedsięwzięcia, a także elementów środowiska, które mogą zostać objęte oddziaływaniem.

Z punktu widzenia weryfikacji merytorycznej raportu zasadnicze znaczenie ma art. 5 ust. 3 dyrektywy 2011/92. W przepisie tym wskazano, że:

(...) aby zagwarantować kompletność i jakość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko: a) wykonawca zapewnia, aby raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko był przygotowany przez posiadających odpowiednie kompetencje ekspertów; b) właściwy organ zapewnia dysponowanie odpowiednią wiedzą fachową lub w razie konieczności dostęp do niej, aby dokonać analizy raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; c) w stosownych przypadkach właściwy organ zwraca się do wykonawcy o dodatkowe informacje, zgodnie z załącznikiem IV, które mają bezpośredni związek z dojściem do uzasadnionej konkluzji na temat znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko.

Mając na uwadze brzmienie nadane dyrektywie 2011/92 przez dyrektywę zmieniającą 2014/52 stwierdzić należy, że ustawodawca unijny jednoznacznie zmierza do podniesienia standardów dotyczących raportów środowiskowych, obarczając obowiązkami tak wnioskodawców, jak i organy. Tych pierwszych obarcza wprowadzony wymóg przygotowania raportów o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przez ekspertów. Warto też zwrócić uwagę, że z Załącznika IV do dyrektywy 2011/92 usunięto przepis pozwalający uchylić się inwestorowi od przedstawienia określonych informacji ze względu na niedostatki techniczne oraz brak specjalistycznej wiedzy. Z drugiej strony, jednoznacznie wskazano organy, jako obowiązane do dokonania gruntownej analizy przedsięwzięcia, przy czym organy te powinny mieć zapewniony dostęp do wiedzy fachowej. Obowiązek organów został dodatkowo dobitnie określony w art. 1 ust. 2 lit. g ppkt iii dyrektywy

2011/92 w nowym brzmieniu, gdzie wskazano, że „ocena oddziaływania na środowisko” oznacza procedurę obejmującą m.in.:

(...) przeanalizowanie przez właściwy organ informacji przedstawionych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz, w razie konieczności, wszelkich dodatkowych informacji przedstawionych przez wykonawcę zgodnie z art. 5 ust. 3, a także wszelkich istotnych informacji uzyskanych w drodze konsultacji na podstawie art. 6 i 7.

Wracając do kwestii postrzegania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko z perspektywy polskiego prawa, wydaje się zasadnym stwierdzenie, że wymaga rewizji wskazana we wcześniejszej części niniejszego opracowania linia orzecznicza przyjęta w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wskazująca na pewne ograniczenia w zakresie weryfikacji raportu środowiskowego tak przez organy jak i przez sądy⁴⁰. Linia ta ukształtowała się na tle polskich przepisów i jest zrozumiałą odpowiedzią na występujące w Polsce mankamenty tak prawne, jak i systemowe (brak wymogu przygotowania raportów przez osoby kwalifikowane, brak fachowego zaplecza organów administracji), w warunkach których sądy nie były władne polecić organom przeprowadzenia gruntownej merytorycznej analizy przedsięwzięć. Trzeba jednak dostrzec, że przyjmowanie, iż na organach administracji nie ciąży obowiązek przeprowadzenia wnikliwej i samodzielnej analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie jest właściwe w świetle zobowiązania dla Polski wynikającego z art. 3 dyrektywy 2011/92. Wyraźnie widać to na przykładzie wskazanego wcześniej wyroku Trybunał Sprawiedliwości C-50/09, gdzie podkreślono, iż zawarty w prawie irlandzkim obowiązek badania samej tylko kompletności raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (bez odpowiednich gwarancji przeprowadzenia jego analizy) nie wypełnia należycie zobowiązania z art. 3 dyrektywy 85/337 [obecnie 2011/92]⁴¹.

Wreszcie trzeba mieć na uwadze, że nowelizacja dyrektywy 2011/92 dokonana dyrektywą 2014/52, zaostrza wymogi dotyczące raportów środowiskowych, co może rzutować na rozumienie tego unijnego aktu prawnego oraz ocenę zgodności z nim aktów prawa krajowego.

W tym miejscu warto odnotować jedno z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, które wskazuje trafny kierunek rozumienia u.u.i.ś., spójny z dyrektywą 2011/92. W wyroku z dnia 28 marca 2012 r., II OSK 43/11⁴² Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł, że w postępowaniu dotyczącym oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko organy oraz sądy administracyjne bazują

⁴⁰ Zob. powołane wcześniej wyroki II OSK 1862/11 oraz II OSK 2564/12.

⁴¹ Pkt 43-45 wyroku C-50/09.

⁴² Źródło: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

na dokumencie prywatnym, jakim jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przedkładany przez inwestora. Stwierdził dalej, że przygotowanie tego dokumentu na zlecenie osoby zainteresowanej pozytywnym rozstrzygnięciem wniosku o wydanie decyzji środowiskowej nakazuje zachowanie szczególnej wnikliwości przy ocenie stwierdzeń w nim zawartych. W wyroku II OSK 43/11 rozważano też kwestię tego, czy organ jest obowiązany w przypadku wątpliwości powoływać dowód z opinii biegłego specjalisty. Jakkolwiek w konkretnych okolicznościach sprawy Sąd nie stwierdził takiej konieczności (podnoszone wątpliwości nie dotyczyły zagadnień wykraczających poza wiedzę posiadaną przez organ), to jednak z zaprezentowanego wyводу wynika, iż w innym przypadku taki dowód byłby wymagany.

Nieco inaczej należy spojrzeć na kwestię charakteru raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli przedsięwzięcie znacząco wpływa na obszary Natura 2000 oraz raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszary Natura 2000. Pamiętać trzeba, że zgodnie z art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁴³:

(...) każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

W myśl art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej,

(...) jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, Państwo Członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących Państwo Członkowskie informuje Komisję.

⁴³ Dz. Urz. EWG L 206 z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7, zwanej dalej dyrektywą siedliskową.

Powyższe przepisy doczekały się bardzo obszernego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości⁴⁴. W orzecznictwie tym przyjmuje się, że zgodnie z dyrektywą siedliskową dopiero „upewnienie się” przez organy, że przedsięwzięcie nie powoduje negatywnego oddziaływania na obszary chronione, jest warunkiem zgody na jego realizację. To „upewnienie się” wymaga przedstawienia rzetelnych danych przez inwestora. Dlatego nie każde opracowanie w postaci raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zawierające elementy dotyczące oddziaływania planowanej inwestycji na obszary Natura 2000 (proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty), może być przez organy automatycznie uznane za wystarczające z punktu widzenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

Choć przepis ten nie określa żadnej szczególnej metody przeprowadzenia „odpowiedniej oceny” przedsięwzięcia, to nie ulega wątpliwości, że prawodawcy unijnemu chodziło o takie opracowanie, które pozwoli władzom krajowym uzyskać pewność, że przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnych skutków na integralność danego terenu. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości podkreślono, że ocena przedsięwzięcia powinna być realizowana w taki sposób, który w oparciu o wiedzę naukową pozwala wykluczyć wszelkie rozsądnie nasuwające się wątpliwości co do negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na chronione siedliska przyrodnicze lub chronione gatunki⁴⁵.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że w odniesieniu do raportów środowiskowych dotyczących oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000, zastosowanie mają szczególne wymagania dotyczące ich weryfikacji i analizy. Nie jest wystarczające stwierdzenie, że w świetle dostępnej wiedzy dany wariant przedsięwzięcia jest optymalny z punktu widzenia powodowanych oddziaływań. Konieczne jest „upewnienie się” – a więc wykazanie przez inwestora w sposób nie budzący wątpliwości – że dana inwestycja nie oddziałuje negatywnie na obszary chronione. W przeciwnym przypadku mogłoby dojść do rażącego naruszenia

⁴⁴ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-304/05 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 2007 I-07495 oraz Lex nr 309597, pkt 58; z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenzee, Zb. Orz. 2004 I-07405, pkt. 59 i 61; wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-418/04 Komisja przeciwko Irlandii, Zb. Orz. 2007 I-10947; z dnia z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-404/09 Komisja przeciwko Królestwu Hiszpanii, Lex 1064577, punkty 99 i 100; z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-239/04 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Portugalskiej, Zb. Orz. 2006 I-10183, punkty 24 i 25 oraz z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-98/03 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zb. Orz. 2006 I-00053, punkty 39 i 40.

⁴⁵ J. Szuma, K. Szuma, *Tryby oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 127.

art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz pośrednio art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

Podsumowując powyższe rozważania przyjąć należy, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest dokumentem mającym dwojaką funkcję:

- jest to z jednej strony opis, charakterystyka projektowanego przedsięwzięcia odnosząca się do założonych przez inwestora parametrów – w tej płaszczyźnie nie można o raporcie środowiskowym orzec, iż jest on ani prawdziwy ani fałszywy;
- z drugiej strony jest dowodem na okoliczność tego, że w świetle dostępnej wiedzy specjalistycznej projektowana inwestycja o założonych parametrach spowoduje takie a nie inne oddziaływanie na środowisko. Jeżeli jednak przedsięwzięcie oddziałuje znacząco na obszary Natura 2000, raport powinien zawierać dowód, że oddziaływanie to nie ma na nie negatywnego wpływu.

Jeśli chodzi o rozkład ciężaru dowodu, to należy przyjąć, że zadaniem inwestora jest dostarczenie kompletnego opracowania, zawierającego wszystkie elementy wymagane przez przepisy u.u.i.s. i przy tym spójnego logicznie; względnie, jeżeli raport ma wady, inwestor musi dostarczyć jego uzupełnienie⁴⁶.

Natomiast zadaniem organu administracji jest nie tylko formalna, ale i merytoryczna weryfikacja raportu. W mojej ocenie należy też uznać, że w razie wątpliwości co do tego, czy inwestycja może być prawnie dopuszczona, to na organie ciąży obowiązek udowodnienia, że oddziaływania przedstawione przez inwestora naruszają dopuszczalne normy.

⁴⁶ B. Rakoczy, *Ciężar dowodu*, *op. cit.*, s. 116

JOANNA KOWALIK
Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy
MAŁGORZATA SZALEWSKA
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Wybrane aspekty technologiczne i prawne gospodarki ściekowej w galwanizerni

Prawidłowe gospodarowanie ściekami przemysłowymi stanowi jeden z istotnych aspektów organizacji przedsiębiorstwa. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w przypadku działalności gospodarczej, w wyniku której powstają ścieki zawierające substancje niebezpieczne, szkodliwe dla środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzi. Tego rodzaju działalność prowadzi m.in. galwanizernie. Wraz z rozwojem gospodarki oraz postępem technologicznym nakładania powłok ochronnych nastąpił szybki wzrost liczby zakładów pracy zajmujących się zabezpieczaniem materiałów konstrukcyjnych przed korozją. Do tego typu przedsiębiorstw zaliczamy malarnie, lakiernie proszkowe i galwanizernie. Powłoki metalowe nakładane metodą galwaniczną (elektrolityczną) znajdują szerokie zastosowanie nie tylko jako powłoki ochronne ale przede wszystkim jako powłoki dekoracyjno-ochronne i dekoracyjne. Do tego rodzaju powłok zaliczamy powłoki cynkowe, niklowe, systemy wielowarstwowe np. nikiel-chrom, miedź-nikiel-chrom, pallad-srebro-złoto oraz coraz częściej stosowane galwaniczne powłoki stopowe. Technologia nakładania powłok metalowych jest dobrze znana i szeroko stosowana. Wzrastające wymagania technologiczne i środowiskowe zmuszają do poszukiwania nowego rodzaju rozwiązań w składach kąpeli galwanicznych. Większość z wykorzystywanych technologii jest „nieprzyjazna” dla środowiska, z powodu powstawania dużych ilości zanieczyszczeń lotnych, stałych i ciekłych. W ściekach galwanicznych jest duża

zawartość metali ciężkich, których obecność może prowadzić do procesów korozyjnych instalacji rurociąkowej. Ścieki te mają również silne toksyczne właściwości i z tego względu stanowią zagrożenie dla ekosystemu. Metale ciężkie występujące w wodach wykazują toksyczne działanie w stosunku do wyższych organizmów żywych. Oddziałują one wówczas na wszystkie składowe łańcucha pokarmowego, gromadząc się w tkankach zwierząt i ludzi. Miedź, cynk, nikiel są również bardzo szkodliwe dla roślin. Powodują one zmniejszenie żyzności gleby i hamują aktywność enzymatyczną, co prowadzi do obumierania tkanek i komórek.¹

Oprócz metali ciężkich ścieki galwaniczne zawierają substancje toksyczne takie jak cyjanki, związki chromu(VI), niklu, kadmu itp. Z tego powodu oczyszczanie ścieków galwanicznych jest trudnym i kosztownym procesem.

W galwanizerniach ścieki powstają na wszystkich etapach produkcji, tj. przygotowania powierzchni, nakładania powłok i płukania detali. Podczas trawienia stali powstaje duża ilość ścieków kwaśnych zawierających metale ciężkie. W procesie mycia i odtłuszczenia do atmosfery emitowane są łatwo lotne rozpuszczalniki organiczne np. trójchloroetylen, czterochloroetylen, węglowodory alifatyczne i inne. W czasie procesów technologicznych do atmosfery mogą być emitowane także tlenki azotu, chlorowódor, dwutlenek siarki i aerozol. Podczas trawienia stali, odtłuszczenia powierzchni czy płukania, szczególnie wtedy gdy proces zachodzi w podwyższonej temperaturze, wydzielają się gazy, powstaje para wodna, która tworzy aerozol. Z tego względu obecnie produkowane wanny galwaniczne są zamknięte i zaopatrzone w system odprowadzania gazów bezpośrednio z wanny. W pomieszczeniach montowane są systemy wyciągowe z nowoczesnymi rozwiązaniami skraplania i przemywania gazów. Pozwala to na zachowanie wysokiej czystości powietrza w galwanizerni, co sprzyja również ochronie środowiska.²

Podstawą klasyfikacji ścieków galwanicznych jest ich skład oraz stężenie. Ścieki ze względu na skład podzielone są na ścieki cyjankowe, chromowe, kwaśne i alkaliczne. Ze względu na stężenie dzielimy je na ścieki stężone i rozcieńczone. Objętościowo największą część ścieków stanowi woda po płukaniu detali zawierająca metale i inne związki o niskim stężeniu. Ścieki stężone powstają okresowo głównie przy awariach, przy czyszczeniu wanien ze zużytych kąpielii, których nie można już regenerować.

Alkaliczne kąpiele do miedziowania, cynkowania, kadmowania zawierają sole kompleksowe z cyjankiem sodu lub potasu, proste cyjanki oraz inne składniki o mniejszym znaczeniu dla składu ścieków. Należą do nich dodatki poprawiające

¹ J. Gawdzik, *Analiza mobilności metali ciężkich w osadach ściekowych na przykładzie wybranej oczyszczalni ścieków w miejscowości „n”*, Ekologia i Technika 2012, nr 1, s. 12-18.

² *Poradnik galwanotechnika*, Praca zbiorowa, Warszawa 2002; M. Kieszkowski, *Ochrona środowiska w galwanizerniach*, Konstrukcje Stalowe 2003, nr 1, s. 28-29.

wygląd powłoki i pracę kąpielii np. detergenty, fluorki, substancje organiczne itp. Ścieki cyjankowe są najbardziej szkodliwymi ściekami z galwanizerni. Najsilniejsze toksyczne właściwości mają cyjanki proste, natomiast kompleksy cyjankowe ulegają w żołądku ludzi i zwierząt rozkładowi z wydzieleniem trującego gazu cyjanowodoru. Podobnie działają kompleksy cyjankowe w roztworach wodnych. Przy pH obojętnym i stężeniu ok. 100mg/l dysocjują do wolnego kwasu pruskiego. Pod wpływem działania światła słonecznego mogą ulegać fotochemicznemu rozkładowi z wydzieleniem wolnych jonów CN^- . Stężenie cyjanku w ilości dziesiątych części mg/l w wodzie powoduje wymarcie rybostanu i innych organizmów. Toksyczność cyjanków zwiększa się ze wzrostem pH i temperatury wody a przede wszystkim ze zmniejszeniem ilości tlenu w wodzie. Dlatego bardzo ważne jest całkowite zneutralizowanie ścieków cyjankowych. Konwencjonalną metodą neutralizowania ścieków cyjankowych jest chlorowanie za pomocą chloranu(I) sodu $NaOCl$, chloru gazowego Cl_2 lub wapnem chlorowanym $Ca(OCl)_2$. W wyniku reakcji utleniania cyjanków powstają znacznie mniej szkodliwe cyjaniany. Ich toksyczność jest około tysiąc razy mniejsza niż cyjanków. Neutralizację przeprowadza się w osobnym reaktorze. W przypadku obecności w ściekach kompleksowych jonów cyjankowych np. miedzi należy zastosować około 20% nadmiar chloranu sodu i wydłużyć czas reakcji do jednej godziny. Wydłużony czas reakcji podyktowany jest różną trwałością jonów kompleksowych metali. Reakcję przeprowadza się do momentu utlenienia wszystkich jonów CN^- z jonu kompleksowego, natomiast metal zostaje wytrącony w postaci wodorotlenku. Powstające cyjaniany ulegają hydrolizie tworząc dwutlenek węgla i związki amonowe. Po prawidłowo przeprowadzonej neutralizacji ścieków cyjankowych można je połączyć ze ściekami kwaśnymi i alkalicznymi i skierować do wspólnej neutralizacji. W obróbce ścieków cyjankowych mogą przeszkadzać związki organiczne w postaci substancji powierzchniowoczynnych, dodatków blaskotwórczych itp.

Drugą grupą toksycznych ścieków galwanicznych są ścieki chromowe zawierające jony $Cr(VI)$ w postaci anionów chromianowych CrO_4^{2-} i dwuchromianowych $Cr_2O_7^{2-}$. Do redukcji chromu(VI) najczęściej stosowane są siarczan(IV) sodu i disiarczan(IV) sodu. W wyniku reakcji neutralizacji w środowisku kwaśnym powstają osady siarczanu(VI) chromu(III) $Cr_2(SO_4)_3$. W bezpośredniej obróbce ścieków chromowych stosowana jest metoda Lancy polegająca na redukcji chromu(VI) disiarczanem(III) sodu w środowisku alkalicznym i wytrąceniu chromu w postaci wodorotlenku chromu(III). Po redukcji $Cr(VI)$ ścieki te są łączone ze ściekami kwaśnymi i alkalicznymi.³

Po połączeniu zneutralizowanych ścieków cyjankowych, chromowych z alkalicznymi i kwaśnymi doprowadza się je do odpowiedniego pH i wytrąca metale

³ *Poradnik galwanotechnika*, Praca zbiorowa, 2002, Warszawa.

w postaci trudno rozpuszczalnych osadów najczęściej wodorotlenków. Na wytrącanie metali wpływają różne czynniki takie jak stężenie i rodzaj jonów metali, pH, obecność innych anionów, czas reakcji, użyty neutralizator itp. Wszystkie te czynniki decydują o indywidualnym doborze sposobu strącania metali w danej galwanizerni. Powstające osady należy jeszcze odwodnić gdyż zawierają one ponad 90% wody. Stosowane jest odwadnianie grawitacyjne i mechaniczne. Odwadnianie grawitacyjne przeprowadza się w workach filtracyjnych, co trwa stosunkowo długo. Aby przyspieszyć sedimentację ścieków można zastosować flokulanty, które przyspieszają kłaczkowanie i opadanie osadu polepszając jego właściwości filtracyjne. Obecnie częściej stosowana jest mechaniczna filtracja na prasach filtracyjnych gdzie następuje odwodnienie i sprasowanie osadu.

Do usuwania metali ciężkich ze ścieków może być stosowana również wymiana jonowa. W wymianie jonowej stosowane są wymiennicze naturalne i polimerowe. Zastosowanie tej metody wymaga jednak wstępnego oczyszczenia roztworów wodnych. Dużą zaletą tej metody jest możliwość regeneracji złoża.⁴

Po zobojętnieniu i usunięciu metali ciężkich woda zawierająca liczbę jonów zgodną z obowiązującymi normami dla ścieków przemysłowych może być kierowana do komunalnych oczyszczalni ścieków. Niektóre galwanizernie posiadające nowoczesne technologie nakładania powłok metalowych mają swoje przykładowe oczyszczalnie ścieków, gdzie odzyskuje się wodę, która krąży w obiegu zamkniętym. Najczęściej stosowane są procesy membranowe. W celu usunięcia ze ścieków pozostałych soli stosowana jest odwrócona osmoza, dzięki której usuwamy około 90-99% soli. Stosowanie technologii jonowymiennych i membranowych w procesie uzdatniania i demineralizacji wody pozwala obniżyć zużycie wody w galwanizerniach nawet do 95%. Tak oczyszczona woda z powodzeniem może być stosowana do przygotowania kąpeli galwanicznych oraz do płukania detali.

Specyfika chemiczna ścieków galwanicznych kwalifikuje je jako ścieki przemysłowe, zawierające potencjalnie substancje niebezpieczne, których wprowadzenie do środowiska wodnego powinno zostać objęte szczególnym reżimem prawnym.

W prawie polskim definicja ścieków przemysłowych zawarta została aż w trzech ustawowych aktach prawnych: ustawie Prawo ochrony środowiska⁵, ustawie Prawo wodne⁶ oraz ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym

⁴ D. Filipiuk, L. Fuks, M. Majdan, *Biosorpcja jako metoda usuwania i odzysku metali ciężkich z wodnych ścieków przemysłowych*, Przemysł Chemiczny 2006, nr 6, s. 417-422.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwana dalej Prawo ochrony środowiska lub określana skrótem p.o.ś.

⁶ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 469, zwana dalej Prawo wodne lub określana skrótem p.w.

odprowadzaniu ścieków⁷. Zgodnie z definicją ustawową, zawartą odpowiednio w art. 3 pkt 38c p.o.ś, art. 9 ust. 1 pkt 17 p.w. oraz art. 2 pkt 11 u.z.w.o.ś., ściekami przemysłowymi są ścieki, niebędące ściekami bytowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, powstałe w związku z prowadzoną przez zakład działalnością handlową, przemysłową, składową, transportową lub usługową, a także będące ich mieszaniną ze ściekami innego podmiotu, odprowadzane urządzeniami kanalizacyjnymi tego zakładu. Ustawowe zdefiniowanie pojęcia ścieków przemysłowych w trzech odrębnych aktach normatywnych odzwierciedla wielopłaszczyznowość regulacji prawnych, w odniesieniu do analizowanej problematyki gospodarowania ściekami przemysłowymi. Obowiązki wytwórcy tych ścieków determinowane są zarówno przez normy prawne zawarte w regulacji ogólnej – Prawo ochrony środowiska, jak i w regulacjach sektorowych – Prawo wodne oraz ustawa o zaopatrzeniu w wodę. Analiza obowiązujących przepisów prawa prowadzi do wniosku, iż również sposób konkretyzacji treści obowiązków przedsiębiorcy wytwarzającego ścieki przemysłowe został zróżnicowany. Sytuację tegoż przedsiębiorcy kształtują bowiem z jednej strony bezpośrednio obowiązujące normy prawne, z drugiej, jego działalność, w zakresie gospodarowania ściekami przemysłowymi, poddana została w znacznym stopniu reglamentacji administracyjnej, realizowanej poprzez instytucje pozwolenia. Ponadto, dodatkowym źródłem obowiązków związanych z zagospodarowaniem ścieków przemysłowych jest umowa zawierana z przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym.

Odnosząc się do przepisów ustawowych tworzących bezpośrednio sytuację prawną przedsiębiorcy należy wskazać, iż będą to zarówno przepisy ogólne związane z faktem korzystania ze środowiska, jak i przepisy wprost odnoszące się do obowiązków dostawcy ścieków, w tym ścieków przemysłowych. Zgodnie z art. 140 ust. 1 p.o.ś., każdy podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany zapewnić przestrzeganie wymagań ochrony środowiska, w szczególności przez: 1) odpowiednią organizację pracy, 2) powierzanie funkcji związanych z zapewnieniem ochrony środowiska osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe, 3) zapoznanie pracowników, których zakres czynności wiąże się z kwestiami ochrony środowiska, z wymaganiami w tym zakresie, gdy nie jest konieczne odpowiednie przygotowanie zawodowe w tym zakresie, 4) podejmowanie działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia szkód w środowisku wynikających z nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska przez pracowników, a także podejmowania właściwych środków w celu wyeliminowania takich przypadków w przyszłości. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje na otwarty katalog

⁷ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t.jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 139, zwana dalej ustawą o zaopatrzeniu w wodę lub określana skrótem u.z.w.o.ś.

wymienionych czynności, które nie wyczerpują swym zakresem podstawowego obowiązku zapewnienia przestrzegania wymagań ochrony środowiska. Specyfika procesów technologicznych wykorzystywanych w galwanizerniach oraz wynikająca stąd konieczność stosowania substancji niebezpiecznych dla środowiska⁸, nakłada na przedsiębiorcę szczególne obowiązki związane z ryzykiem wystąpienia awarii przemysłowej. Do obowiązków tych należy zaliczyć w szczególności obowiązek zapobiegania awariom przemysłowym i ograniczenia ich skutków dla ludzi oraz środowiska, obowiązek zgłoszenia zakładu organowi Państwowej Straży Pożarnej, obowiązek sporządzenia programu zapobiegania poważnym awariom przemysłowym, obowiązek opracowania i wdrożenia systemu bezpieczeństwa dla zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii, obowiązek opracowania raportu bezpieczeństwa dla zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii.

Szczegółowe obowiązki dostawcy ścieków przemysłowych uregulowane zostały w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. W art. 9 u.z.w.o.ś. ustawodawca określił zakazy odnoszące się *in genere* do korzystania z urządzeń kanalizacyjnych. Należą do nich zakaz wprowadzania ścieków bytowych i ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych oraz zakaz wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych, m.in.: 1) odpadów stałych, które mogą powodować zmniejszenie przepustowości przewodów kanalizacyjnych, a w szczególności żwiru, piasku, popiołu, szkła, wycieczyn, drożdży, szczeciny, ścinków skór, tekstyliów, włókien, nawet jeżeli znajdują się one w stanie rozdrobnionym, 2) odpadów płynnych niemieszających się z wodą, a w szczególności sztucznych żywic, lakierów, mas bitumicznych, smół i ich emulsji, mieszanin cementowych, 3) substancji palnych i wybuchowych, których punkt zapłonu znajduje się w temperaturze poniżej 85°C, a w szczególności benzyn, nafty, oleju opałowego, karbidu, trójnitrotoluenu, 4) substancji żrących i toksycznych, a w szczególności mocnych kwasów i zasad, formaliny, siarczków, cyjanków oraz roztworów amoniaku, siarkowodoru i cyjanowodoru. Z kolei w art. 10 u.z.w.o.ś. uregulowano wprost obowiązki dostawcy ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych. Dostawca ten zobowiązany jest do: 1) niezwłocznego powiadomienia właściciela urządzeń kanalizacyjnych o awarii powodującej zrzut niebezpiecznych substancji do urządzeń kanalizacyjnych, w celu podjęcia odpowiednich przedsięwzięć zmniejszających skutki awarii, 2) instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki

⁸ Rodzaje i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku lub zakładu o dużym ryzyku określa Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2013 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, Dz.U. z 2013 r., poz. 1479.

przemysłowe i prawidłowej eksploatacji tych urządzeń, 3) umożliwienia właścicielowi urządzeń kanalizacyjnych dostępu w każdym czasie do miejsc kontroli ilości i jakości ścieków przemysłowych wprowadzanych do tych urządzeń oraz przeprowadzania kontroli sieci i urządzeń do podczyszczania ścieków będących własnością odbiorcy usług, 4) wewnętrznej kontroli przestrzegania dopuszczalnych ilości i natężeń dopływu ścieków przemysłowych oraz ich wskaźników zanieczyszczenia, w szczególności gdy wprowadzane ścieki przemysłowe stanowią więcej niż 10% wszystkich ścieków komunalnych dopływających do oczyszczalni oraz gdy zanieczyszczenie w ściekach przemysłowych może stwarzać zagrożenia dla bezpieczeństwa lub zdrowia osób obsługujących urządzenia kanalizacyjne lub bezpieczeństwa konstrukcji budowlanych i wyposażenia technicznego urządzeń kanalizacyjnych lub procesu oczyszczania ścieków, 5) udostępniania wyników wewnętrznej kontroli właścicielowi urządzeń kanalizacyjnych oraz informacji na temat posiadanych urządzeń podczyszczających ścieki, a także rodzaju i źródeł substancji niebezpiecznych wprowadzanych do ścieków, 6) zainstalowania urządzeń pomiarowych służących do określania ilości i jakości ścieków przemysłowych, na żądanie właściciela urządzeń kanalizacyjnych, jeżeli takie wymaganie jest uzasadnione możliwością wystąpienia zagrożeń dla bezpieczeństwa lub zdrowia osób obsługujących urządzenia kanalizacyjne lub bezpieczeństwa konstrukcji budowlanych i wyposażenia technicznego urządzeń kanalizacyjnych lub procesu oczyszczania ścieków. Określone w art. 10 u.z.w.o.ś. obowiązki dostawcy ścieków przemysłowych zostały uszczegółowione w Rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych.⁹ W rozporządzeniu tym, oprócz sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych i warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, ustalono również dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych (załącznik I i II) oraz sposób sprawowania kontroli ilości i jakości ścieków. Ścieki przemysłowe mogą być wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych, jeżeli: 1) nie stanowi to zagrożenia dla bezpieczeństwa i zdrowia osób obsługujących urządzenia kanalizacyjne, stanu konstrukcji budowlanych i prawidłowego działania tych urządzeń oraz oczyszczalni ścieków, a także dla spełnienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne warunków pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi i stosowania osadów ściekowych, 2) spełnione są przez dostawcę ścieków przemysłowych warunki posiadanego pozwolenia wodnoprawnego, gdy takie pozwolenie jest wymagane na podstawie przepisów Prawa wodnego, 3) temperatura

⁹ Dz.U. z 2006 r., Nr 136, poz. 964, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych.

tych ścieków nie przekracza 35°C, a odczyn pH mieści się w przedziale od 6,5 do 9,5, z wyłączeniem ścieków zawierających cyjanki i siarczki, dla których pH mieści się w przedziale od 8 do 10, 4) są podatne na mechaniczno-biologiczne procesy oczyszczania. Ponadto ścieki przemysłowe zawierające substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego odprowadzane z określonych rodzajów produkcji do urządzeń kanalizacyjnych oraz ścieki przemysłowe wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych, zawierające substancje zanieczyszczające wymienione w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, nie powinny zawierać tych substancji w ilościach przekraczających dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń określonych odpowiednio w załączniku nr 1 i 2 do tego rozporządzenia¹⁰.

Szczególnym mechanizmem regulacji gospodarki ściekami przemysłowymi jest nałożenie na wytwórcę tychże ścieków obowiązku uzyskania stosownych pozwoleń administracyjnych. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 1 i 10 p.w., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na szczególne korzystanie z wód oraz wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45a ust. 1 p.w. W myśl art. 37 pkt 2 p.w. szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe, w szczególności wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi¹¹. Oznacza to, iż zarówno w przypadku funkcjonowania w galwanizerni przyzakładowej oczyszczalni ścieków¹², jak i w przypadku odprowadzania ścieków galwanicznych do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, na przedsiębiorcy będzie ciążył obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, przy czym w drugim przypadku

¹⁰ Zgodnie z § 13 i 14 rozporządzenia w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, jeżeli ilość wprowadzanych ścieków przemysłowych stanowi więcej niż 10% ogólnej ilości ścieków komunalnych odprowadzanych do oczyszczalni lub gdy jest to niezbędne dla spełnienia warunków przy stosowaniu osadów z oczyszczalni na cele nieprzemysłowe, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może ustalić niższe dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń niż określone w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia. Natomiast jeżeli ilość wprowadzanych ścieków przemysłowych stanowi mniej niż 10% ogólnej ilości ścieków komunalnych odprowadzanych do oczyszczalni, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może ustalić wyższe dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń niż określone w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, po spełnieniu warunków, o których mowa w § 8 rozporządzenia.

¹¹ Zgodnie z art. 31 ust. 5 p.w. przez wprowadzanie ścieków do ziemi rozumie się także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych, z wyjątkiem kanałów oraz zbiorników, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 lit. c p.w.

¹² Nie dotyczy to sytuacji, gdy ścieki technologiczne krążą w układach zamkniętych i nie występują oddziaływania na środowisko. Por. J. Rotko, *Pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych*, PUG 2013, nr 10 s. 7.

obowiązek ten będzie determinowany zawartością, w ściekach, substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. Szczegółowe warunki, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r.¹³ Rozporządzenie to ustala m.in. wykaz substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, powodujących zanieczyszczenie wód, które powinno być eliminowane (wykaz I) oraz wykaz substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, powodujących zanieczyszczenie wód, które powinno być ograniczane (wykaz II).¹⁴ Ze względu na charakterystyczne dla galwanizerni procesy technologiczne, istnieje ryzyko wystąpienia w ściekach galwanicznych m.in. kadmu i jego związków (wykaz I) oraz miedzi, cynku, niklu, cyjanków, związków chromu (wykaz II).

Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 10 p.w. pozwolenie wodnoprawne wymagane jest również na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie

¹³ Rozporządzenie z 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, Dz.U. z 2014 r, poz. 1800.

¹⁴ Do substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, powodujących zanieczyszczenie wód, które powinno być eliminowane, a które stanowią poszczególne substancje – z wyjątkiem tych, które charakteryzują się niewielką toksycznością, trwałością i bioakumulacją, i z tego powodu są biologicznie nieszkodliwe lub są szybko przekształcane w wodzie w substancje biologicznie nieszkodliwe – należące do następujących rodzin i grup substancji, zalicza się: 1) związki fluorowcoorganiczne lub substancje, które mogą tworzyć takie związki w środowisku wodnym, 2) związki fosforoorganiczne, 3) związki cynoorganiczne, 4) substancje, które mają właściwości rakotwórcze, mutagenne lub teratogenne w środowisku wodnym lub przez to środowisko, 5) rtęć i jej związki, 6) kadm i jego związki, 7) trwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne, 8) trwałe syntetyczne substancje, które mogą pływać, pozostawać w zawieszeniu lub tonąć i które mogą kolidować z jakimikolwiek sposobami wykorzystania wód powierzchniowych. Do substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, powodujących zanieczyszczenie wód, które powinno być ograniczane, zalicza się: 1) substancje należące do rodzin i grup substancji z wykazu I, nieujęte w tabeli I załącznika nr 4 do rozporządzenia, 2) niektóre substancje lub kategorie substancji należące do rodzin i grup substancji wymienionych niżej, które mają szkodliwy wpływ na środowisko wodne na określonym obszarze: a) niemetale i metale oraz ich związki: cynk, miedź, nikiel, chrom, ołów, selen, arsen, antymon, molibden, tytan, cyna, bar, beryl, bor, uran, wanad, kobalt, tal, tellur, srebro, b) biocydy i ich pochodne nieujęte w wykazie I, c) substancje, które mają szkodliwy wpływ na smak lub zapach produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi, pochodzących ze środowiska wodnego, oraz związki, które mogą spowodować powstanie takich substancji w wodzie, co spowodowałoby, że wody te nie nadawałyby się do spożycia przez ludzi, d) toksyczne lub trwałe związki organiczne krzemu oraz substancje, które mogą spowodować powstanie takich związków w wodzie, z wyjątkiem tych, które są biologicznie nieszkodliwe lub są szybko przekształcane w wodzie w substancje nieszkodliwe, e) nieorganiczne związki fosforu i fosfor niezwiązany, f) nietrwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne, g) fluorki, h) cyjanki, i) substancje, które ujemnie wpływają na bilans tlenu w wodzie, szczególnie amoniak i azotyny.

art. 45a ust. 1 p.w. Zgodnie z zawartym w art. 45 a ust. 1 p.w. upoważnieniem ustawowym Minister Środowiska określił w drodze rozporządzenia¹⁵ wykaz substancji szczególnie szkodliwych, których wprowadzenie do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Do substancji tych należą m.in. substancje charakterystyczne dla procesów technologicznych stosowanych w galwanizerniach, takie jak: kadm, chrom sześciowartościowy, chrom ogólny, cynk, cyna, miedź, nikiel, tytan, cyjanki wolne i cyjanki związane, fluorki. W pozwoleniu wodnoprawnym ustala się cel i zakres korzystania z wód, warunki wykonywania uprawnień oraz obowiązki niezbędne ze względu na ochronę zasobów środowiska, interesów ludności i gospodarki, w tym w szczególności ilość, stan i skład ścieków wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych albo minimalny procent redukcji zanieczyszczeń w procesie oczyszczania ścieków, a w przypadku ścieków przemysłowych, jeżeli jest to uzasadnione, dopuszczalne ilości zanieczyszczeń, zwłaszcza ilości substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, wyrażone w jednostkach masy przypadających na jednostkę wykorzystywanego surowca, materiału, paliwa lub powstającego produktu.

Szczególnym instrumentem prawnym ochrony środowiska są pozwolenia zintegrowane, wymagane dla prowadzenia instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.¹⁶ Wykaz rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenia poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska. Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem¹⁷ do instalacji tych zalicza się m.in. instalacje do powierzchniowej obróbki metali lub materiałów z tworzyw sztucznych z wykorzystaniem procesów elektrolitycznych lub chemicznych, gdzie całkowita pojemność wanien procesowych przekracza 30 m³. Istotę pozwolenia zintegrowanego stanowi objęcie jednym pozwoleniem emisyjnym wszystkich aspektów oddziaływania instalacji na środowisko. W związku z tym dla instalacji objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego wyłączony został obowiązek uzyskania poszczególnych pozwoleń emisyjnych wskazanych w art. 181 ust. 1 pkt 2-4 p.o.ś. oraz pozwole-

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 10 listopada 2005 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, Dz.U. Nr 233, poz. 1988, ze zm.

¹⁶ Por. Z. Bukowski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 348 i n.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, Dz.U. z 2014 r., poz. 1169.

nia wodnoprawnego na pobór wody.¹⁸ Jednym z istotnych aspektów objęcia danej instalacji obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego jest wprowadzenie wymogu spełnienia przez tę instalację wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik (BAT). Pojęcie najlepszych dostępnych technik oznacza najbardziej efektywny i zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy przy ustalaniu dopuszczalnych wielkości emisji i innych warunków pozwolenia mających na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko jako całość, z tym że: a) technika – oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana, b) dostępne techniki – oznaczają techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwi ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów i korzyści, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać, c) najlepsza technika – oznacza najbardziej efektywną technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości. W zakresie funkcjonowania galwanizerni wprowadzenie najlepszych dostępnych technik oznacza: 1) stosowanie procesów technologicznych mniej uciążliwych dla środowiska, 2) zmniejszenie strat chemikaliów – składników kąpieli technologicznych, 3) oszczędność surowców – przede wszystkim metali i wody oraz 4) optymalizację zużycia energii.¹⁹

Prawidłowe gospodarowanie ściekami przemysłowymi, ze szczególnym uwzględnieniem ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska stanowi jeden z istotnych elementów ochrony środowiska, w tym w szczególności środowiska wodnego. Przyjęcie na poziomie prawodawstwa unijnego istnienia potrzeby ogólnego i jednoczesnego działania państw członkowskich w celu ochrony środowiska wodnego Wspólnoty przed zanieczyszczeniem spowodowanym w szczególności przez niektóre trwałe, toksyczne i ulegające bioakumulacji substancje²⁰ determinuje konieczność podejmowania przez ustawodawcę krajowego działań modyfikujących standardy prawne w tym zakresie. Konsekwencją zmian legislacyjnych jest zwiększenie wymagań stawianym przedsiębiorcom, korzystającym z technologii zagrażających środowisku, do których zali-

¹⁸W odniesieniu do relacji pozwolenia zintegrowanego i pozwolenia na wprowadzanie ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych zob. J. Rotko, *op. cit.*, s. 10.

¹⁹K. Szmigielska, *Najlepsze Dostępne Techniki (BAT) stosowane w galwanizerniach*, www.ietu.katowice.pl [dostęp: 20.04.2015 r.].

²⁰Dyrektywa 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczeń spowodowanych przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, Dz.U.UE z 2006 r., Nr 64, poz. 52.

cza się m.in. działalność galwanizerni. Obowiązujące przepisy prawne w dziedzinie ochrony środowiska wymuszają daleko idące zmiany w procesach stosowanych w galwanizerniach, sprzyjając poszukiwaniu i wdrażaniu nowoczesnych technologii, odpowiadających wymaganiom prawidłowej gospodarki wodno-ściekowej. W przypadku galwanizerni wprowadzane są zmiany i modyfikacje procesów technologicznych takich jak obróbka powierzchniowa, nakładanie powłok i oczyszczanie ścieków galwanicznych. Wprowadza się zmiany w operacjach technologicznych polegające na eliminacji lub ograniczeniu stosowania toksycznych składników kąpeli galwanicznych, obniżenia temperatury pracy, regeneracji lub odzysku kąpeli technologicznych oraz odzysku i regeneracji wody z płuczek. Oczyszczanie ścieków przemysłowych jest procesem skomplikowanym ze względu na złożony skład ścieków. Prawidłowe funkcjonowanie oczyszczalni tego rodzaju ścieków związane jest odpowiednim doбором technologii oraz rozwiązań technicznych i organizacyjnych. Już na etapie przygotowania projektu wymagana jest ścisła współpraca pomiędzy inwestorem a wykonawcą. Oczyszczalnia ścieków powinna być tak zaprojektowana, aby efektywnie oczyszczać ścieki oraz, w przypadku zmian w składzie ścieków, nadal prawidłowo funkcjonować, a zastosowane rozwiązania technologiczne powinny odpowiadać specyfice działania danego zakładu produkcyjnego.²¹ Tylko tego typu organizacja procesu oczyszczania ścieków galwanicznych służy realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, stanowiącej mechanizm równoważenia potrzeb rynkowych, postępu technologicznego oraz wymogów ochrony środowiska, podyktowanych potrzebami obecnych i przyszłych pokoleń.

²¹ K. Barbusiński, *Prawidłowe funkcjonowanie oczyszczalni ścieków – czyli diabeł tkwi w szczegółach*, Napędy i Sterowanie z 2007 r., nr 1, s. 88-91.

*Zrównoważona gospodarka
zasobami przyrody*

ADAM HABUDA
Instytut Nauk Prawnych PAN

Prawne fundamenty zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony lasów. Fakty i postulaty

1. Trwale zrównoważona gospodarka leśna na tle zasady zrównoważonego rozwoju

Ustawa o lasach¹ w art. 6 ust. 1 pkt 1a zawiera pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Jest to działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Odnosząc termin „trwałego zrównoważenia” do samej gospodarki leśnej, także ustawowo zdefiniowanej (art. 6 ust. 1 pkt 1) zauważymy, że trwale zrównoważona gospodarka leśna to także działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

¹T.jedn. Dz.U. z 2014, poz. 1153.

Artykuł 7 ustawy o lasach, otwierający rozdział zatytułowany „Gospodarka leśna” wskazuje na akty będące podstawą do prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu) oraz precyzuje cele, które taka gospodarka powinna uwzględniać. Do celów tych należą m. in.: 1) zachowanie lasów i ich korzystnego wpływu na środowisko, 2) ochrona lasów, 3) ochrona gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym, 4) ochrona wód, 5) produkcja, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego urządzenia lasu.

Ustawa wymienia także zasady, według których należy prowadzić gospodarkę leśną (art. 8): 1) powszechna ochrona lasów, 2) trwałość utrzymania lasów, 3) ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasów, 4) powiększanie zasobów leśnych.

Należy także zaznaczyć, że ustawa formułuje przykładowe działania, które sprzyjać mają realizacji i promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej służyć mają pewne obowiązki spoczywające na Lasach Państwowych (Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, w skrócie PGL LP), a mianowicie na przykład: inicjowanie, koordynowanie i prowadzenie okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych oraz prognozowanie zmian w ekosystemach leśnych, sporządzanie okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasu oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych; prowadzenie banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów (art. 13a ust. 1). Z kolei instrumentem służącym promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest możliwość ustanawiania, na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego, leśnych kompleksów promocyjnych (art. 13b ust. 1).

Analiza przytoczonych przepisów pozwala na konkluzję, że trwale zrównoważona gospodarka leśna ma pogodzić dwa podstawowe kierunki działań.

Z jednej strony idzie o ochronę (zachowanie) lasów i spełnianych przez nie funkcji. Z drugiej strony trzeba wskazać na wykorzystanie lasów w sposób przede wszystkim gospodarczy, pozyskiwanie różnego rodzaju zasobów leśnych (np. drewno, zwierzyna leśna, płody runa leśnego).

Kolejność, według której ustawodawca wskazuje na wymienione kierunki działań nie jest bez znaczenia; wręcz przeciwnie, rodzi ona skutki prawne. Skoro ustawodawca w przytoczonych przepisach najpierw wymienia aspekty ochronno-zachowawcze trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a dopiero po nich wskazuje na wymiar bardziej „gospodarczy”, to tym samym tworzy kolejność czy hierarchię zadań, które ma realizować określona instytucja prawna. Taki pogląd prezentowany jest również przez komentatorów przepisów ustawy o lasach².

² Zob. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 70.

Pojęcia „trwale zrównoważonej gospodarki leśnej” nie sposób przedstawiać nie odnosząc się do określenia „zrównoważonego rozwoju”. Świadomie i celowo przyjmując taką kolejność – dając prym gospodarce leśnej, bowiem trzeba przypomnieć, że popularne a nawet modne współcześnie sformułowanie „zrównoważony rozwój” ma korzenie właśnie w leśnictwie. Należałoby więc przyjąć, że to ogólniejsza współczesna zasada zrównoważonego rozwoju ma genezę w węższym obecnie terminie zrównoważonej (trwale) gospodarki leśnej. Z początkiem XVIII w. mianem zrównoważonej gospodarki leśnej nazywano takie gospodarowanie, w którym pozyskuje się nie więcej drzew, niż może ponownie wyrosnąć (odtworzalność zasobów leśnych)³.

Aktualnie pojęcie zrównoważonego rozwoju ma poważne miejsce w prawie międzynarodowym i unijnym, natomiast w Polsce odwołuje się do niego Konstytucja RP. Artykuł 5 ustawy zasadniczej wymienia podstawowe zadania państwa, umieszczając wśród nich ochronę środowiska i nakazuje zapewnić ją, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Można więc stwierdzić, że zasada zrównoważonego rozwoju pozostaje w bliskim związku z ochroną środowiska; otwarta wszakże pozostaje kwestia wzajemnej relacji obydwu terminów. W doktrynie prawa wzajemny stosunek terminów: zrównoważony rozwój i ochrona środowiska, jest rozumiany w ten sposób, że zasada zrównoważonego rozwoju stanowi zasadę nadrzędną wobec ochrony środowiska. Zgodnie z polską Konstytucją to nie zrównoważony rozwój powinien być kształtowany zgodnie z wymogami ochrony środowiska, ale ochrona środowiska powinna być kształtowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Generalnie jednak zasada zrównoważonego rozwoju zawarta w art. 5 Konstytucji jest bardziej postulatem społeczno-politycznym o niedookreślonej treści, niż zasadą o znaczeniu normatywnym⁴. Jej rola polega na otwarciu systemu prawnego na wartości i oceny pozaprawne i w tym sensie powinna oddziaływać na stanowienie prawa regulującego procesy gospodarcze⁵. Warto jeszcze zaznaczyć, że gdyby ustawodawca nie chciał w żaden sposób „miarkować” ochrony środowiska (w sensie racjonalizowania, nie traktowania ochrony środowiska jako wartości nadrzędnej i absolutnej), to przepis art. 5 Konstytucji kończyłby się na wskazaniu ochrony środowiska jako jednego z zadań państwa. Jeżeli jednak prawodawca ogranicza ochronę środowiska, nakazując przy jej realizacji uwzględnić zasadę zrównoważonego rozwoju, to czytelny jest, moim zdaniem, wniosek, że granicą dla ochrony środowiska mogą być pewne ważne względy społeczne i gospodarcze.

³Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23.

⁴J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 56-57.

⁵*Ibid.*, s. 57.

Na środowisko w rozumieniu art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska⁶, czy środowisko przyrodnicze w znaczeniu wskazanym w art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody⁷ składa się szereg elementów. Lasy faktycznie i prawnie stanowią element środowiska. Wydaje się, że funkcjonalnym odpowiednikiem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju jest, na gruncie przepisów „leśnych”, pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Zrównoważony rozwój, w lesie przybierający prawną formę trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, oznacza przede wszystkim ochronę i zachowanie lasów, zaś gospodarcze korzystanie z nich dopuszczalne jest w takim zakresie, w jakim nie wyłącza realizacji priorytetowego, ochronno-zachowawczego, przeznaczenia lasu. Takie ujęcie można chyba potraktować jako swoiste dowartościowanie lasów, uznanie ich przez ustawodawcę przede wszystkim za przedmiot ochrony, a dopiero dalej za przedmiot wykorzystania (m. in. gospodarczego). Jednocześnie można to potraktować jako dyrektywę ukierunkowującą działania tych podmiotów, którym prawo przyznaje kompetencje do zarządzania lasami.

2. Podstawy trwale zrównoważonej gospodarki leśnej

Myszę, że fundamentów dla trwale zrównoważonej gospodarki leśnej należy poszukiwać na co najmniej trzech, powiązanych ze sobą płaszczyznach:

1. pierwsza płaszczyzna to racjonalnie skonstruowane obowiązujące przepisy prawne;
2. druga płaszczyzna to pewne podmiotowo rozumiane instytucje, powołane, by realizować powierzone im przez przepisy zadania;
3. trzecia płaszczyzna to świadomość społeczna.

W ramach niniejszego opracowania chciałbym poruszyć wybrane, aktualne problemy wywodzące się z dwóch pierwszych wskazanych płaszczyzn.

Pierwsza kwestia sprowadza się do pytania: do jakiego „piętra” porządku prawnego powinna sięgać ochrona lasów. Od pewnego czasu pojawiają się głosy, że powinna być to sama „korona” polskiego systemu prawnego, mianowicie Konstytucja RP.

Kwestia druga to dyskusja na temat prawnej formy najważniejszego podmiotu prowadzącego gospodarkę leśną – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.

⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.jedn. Dz.U. z 2013, poz. 627, 628, 842 ze zm.

3. Ochrona lasów jako materia Konstytucji. Stan obecny i perspektywy

Grunt dla wskazanych wyżej kwestii dała zaproponowana przez rząd i szybko przeprowadzona zmiana ustawy z 28 września 1991 r. o lasach⁸, nakładająca na Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe obowiązek wpłacania do budżetu państwa określonych kwot pieniężnych. W dyskusji politycznej pojawiły się poglądy, że jest to początek działań mających na celu prywatyzację lasów Skarbu Państwa. Miałoby się to dokonać w ten sposób, że obciążenie Lasów Państwowych wpłatami na rzecz budżetu doprowadzi w przyszłości do tak znaczącego pogorszenia ich sytuacji finansowej, że jedynym ekonomicznie uzasadnionym rozwiązaniem (w zasadzie ratunkiem) stanie się ich sprywatyzowanie. Prezes Rady Ministrów RP Donald Tusk, broniąc się przed tego rodzaju oskarżeniami, zaproponował nowelizację Konstytucji RP idącą w tym kierunku, by „zagwarantować trwałość rozwiązania, jakim są Lasy Państwowe, z wolnym wstępem i korzystaniem z lasów przez wszystkich obywateli”. Konsekwencją takiej deklaracji Prezesa Rady Ministrów stały się wypowiedzi polityków rządzącej koalicji o potrzebie rozpoczęcia prac nad zmianami w Konstytucji RP. To z kolei zaowocowało pojawieniem się kilku propozycji, jak przepis ustawy zasadniczej odnoszący się do ochrony lasów miałby brzmieć. Następnie rozpoczęła się dyskusja o wymiarze bardziej instytucjonalnym, mianowicie w sprawie znalezienia optymalnej formy organizacyjnej dla funkcjonowania podmiotu zarządzającego lasami Skarbu Państwa. Można stąd wywnioskować, że zdaniem niektórych forma dotychczasowa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest nieadekwatna do realizacji stojących przed administracją leśną zadań, a ponadto nie gwarantuje lasom odpowiednio pewnej pozycji prawnej.

Wspólną część projektów zgłoszonych początkowo (styczeń-luty 2014 r.)⁹ stanowiły następujące koncepcje:

1. Lasy Skarbu Państwa to dobro wspólne (dobro narodowe, dziedzictwo narodowe) podlegające szczególnej ochronie.
2. Lasy Skarbu Państwa nie podlegają zasadniczo przekształceniom własnościowym (są niezbywalne) – projektodawcy zakładają wyjątki od tej zasady, które mają być określone w ustawie lub też zakładają, że to sąd każdorazowo będzie decydował o dopuszczalności zbycia lasu Skarbu Państwa)
3. Lasy Skarbu Państwa mają być udostępniane ludności na równych zasadach.

⁸ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, Dz.U. z 2014 r. poz. 222.

⁹ Projekt tzw. „koalicyjny”, projekt „społeczny”, projekt Ruchu Obrony Lasów Polskich, projekt NSZZ Solidarność.

Finał dotychczas przeprowadzonych prac (według stanu na listopad 2014 r.) stanowi poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP¹⁰. Według projektu w art. 74 Konstytucji należy wprowadzić:

- ust. 2a o następującej treści: „Szczególnej ochronie podlegają lasy stanowiące własność Skarbu Państwa”;
- ust. 2b: „Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym. Wyjątki od tej zasady, uzasadnione celami publicznymi lub celami zrównoważonej gospodarki leśnej, określa ustawa”;
- ust. 3a: „Każdy ma prawo dostępu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa na równych zasadach. Warunki dostępu określa ustawa”.

Złożony projekt znalazł poparcie w opinii przygotowanej przez zespół kierowany przez Kazimierza Rykowskiego, koordynatora prac nad Narodowym Programie Leśnym (Opinia w sprawie poprawek poselskich do projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)¹¹.

Podsumowując, można przyjąć, że wszystkim projektom przyświeca następujący zamysł: wzmoczoną ochronę integralności lasów państwowych można zapewnić wprowadzając odnośne regulacje nie do ustawy zwykłej, lecz do konstytucji. Szczególna ochrona lasów państwowych ma zapobiec zmianie ich właściciela na innego niż Skarb Państwa.

Wcale nie jest pewne, czy ostateczny kształt proponowanych zmian będzie tożsamy z zarysowaną wyżej propozycją (prace legislacyjne są w toku). Co więcej, można być sceptycznym co do tego, czy w Parlamencie RP znajdzie się odpowiednia większość, by zmienić ustawę zasadniczą. Niemniej warto poddać analizie zgłaszane pomysły z prawnego punktu widzenia, w szczególności z perspektywy istoty Konstytucji, jako najwyższego prawa RP, zbadać spójność zgłaszanych propozycji z terminologią konstytucyjną i z systemem polskiego prawa ochrony środowiska.

Po pierwsze, źródłem znaczących wątpliwości, mogą być próby określenia lasów Skarbu Państwa jako dobra wspólnego. Nie chodzi mi przy tym wcale o niedocenianie lasów jako niewątpliwiej wartości społecznej, ale o zachowanie koniecznej w systemie prawnym dyscypliny słownej i terminologicznej. Warto zauważyć, iż obowiązująca Konstytucja terminem „dobra wspólne” posługuje się wstrzeźliwie i raczej w ogólnym kontekście. Według litery Konstytucji dobro wspólne to państwo, to Rzeczpospolita Polska (art. 1 Konstytucji, preambuła). Naturalną konsekwencją jest więc zobowiązanie obywateli do dbałości o ich państwo (czyli dobro wspólne), co wyraża art. 82 Konstytucji. Dobro wspólne i dbałość o nie to wręcz

¹⁰ Zob. druki sejmowy nr 2842, nr 2374, www.sejm.gov.pl

¹¹ Zob. www.npl.ibles.pl, zakładka Lasy w Konstytucji.

istota państwa, podstawowa zasada polityki państwowej. Nasuwa się wniosek o potencjalnym powstaniu pewnej dysproporcji konstytucyjnej: dobrem wspólnym są Rzeczpospolita Polska i lasy Skarbu Państwa. I nic więcej nie jest tak przez Konstytucję określone.

Po drugie, wątpliwości budzi ta część projektowanych zmian, w której mowa o tym, że Lasy Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawie, uzasadnionych celami publicznymi lub celami zrównoważonej gospodarki leśnej. Konkretnie chodzi właśnie o przewidziane w ustawie wyjątki. Z propozycji w takim kształcie wynika następujący wniosek: Lasy Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, chyba, że zezwoli na to ustawa zwykła, przy czym to „zezwolenie” ma być uzasadnione względami celu publicznego czy względami racjonalnej gospodarki leśnej. Takie sformułowanie, te „wyjątki przewidziane w ustawie” niweczą sens wprowadzanej zmiany. Są w całkowitej sprzeczności z koncepcją konstytucyjnej ochrony lasów Skarbu Państwa. Z prostego powodu: zwykła ustawa, a więc przyjmowana w zwykłym procesie ustawodawczym może przewidywać wyjątek (wyjątki) od ogólnego zakazu przekształceń własnościowych. Nikt nie zagwarantuje, że ustawodawca zwykły nie przyjmie takiej ustawy (ustaw), które, będąc określane jako wyjątek od konstytucyjnego zakazu przekształceń własnościowych lasów Skarbu Państwa, nie doprowadzą w istocie rzeczy do faktycznej zmiany struktury własnościowej mniejszej lub większej części lasów Skarbu Państwa. Klauzula celu publicznego czy względy zrównoważonej gospodarki leśnej sprowadzają jedynie rozstrzygnięcie na grunt pojęć niedookreślonych.

Trzecie z zastrzeżeń ma, według mnie, kluczowe znaczenie w tym sensie, że mogłoby całą dyskusję dość drastycznie zakończyć. Mianowicie: Konstytucja nie jest odpowiednim miejscem, by stanowić o ochronie lasów, nawet lasów Skarbu Państwa. Zdaniem konstytucjonalisty Piotra Winczorka można zapytać, czemu to właśnie lasy państwowe mają zostać w sposób szczególny potraktowanym dobrem wspólnym, skoro jest cały szereg innych dóbr (np. kopaliny, grunty, zabytki) które służą społeczeństwu i jego poszczególnym członkom? Wymienianie ich wszystkich w konstytucji byłoby zabiegiem karkołomnym i otwierałoby drogę do dalszego poszerzania listy; konstytucja nie jest aktem, który można i należy poddawać zmianom w rytm aktualnych i wygasających z biegiem czasu gier politycznych. Jeśli aktualnie i w przyszłości rządzące ugrupowania nie będą chciały prywatyzować lasów państwowych, to niech tego po prostu nie robią – nie muszą w tym celu powoływać się na konstytucję, w której powinny znajdować się jedynie rozwiązania fundamentalne, o trwałym ustrojowym znaczeniu¹².

¹² P. Winczorek, *Z konstytucją do lasu*, Gazeta Wyborcza z 19 lutego 2014 r.

Wyrażam pogląd, że ilekroć w Konstytucji prawodawca mówi o środowisku, to ma na myśli także przyrodę (środowisko przyrodnicze) i jest zupełnie oczywiste, że element środowiska stanowią lasy. Ustawodawca konstytucyjny celowo nie wyraża preferencji dla publicznej, czy prywatnej własności jakiegokolwiek elementu środowiska, uznaje je za dobro wspólne jako całość, a dbałość o nie ze strony państwa jest obowiązkiem tak oczywistym, że brak potrzeby, by pisać o tym w ustawie zasadniczej. Tym bardziej brak potrzeby, by na poziomie Konstytucji poddawać szczególnej ochronie jakikolwiek element środowiska, w tym nawet tak istotny jak lasy.

Ktoś może argumentować, że proponowana nowelizacja Konstytucji nie jest po to, by wzmocnić ochronę lasów jako elementu środowiska, ale ma zabezpieczyć lasy jako przedmiot własności Skarbu Państwa (bo w Polsce zdecydowaną większość zasobów leśnych stanowią lasy publiczne).

W odpowiedzi pojawia się proste pytanie: czy Konstytucja RP gwarantuje państwową własność jakiegokolwiek elementu środowiska? Odpowiedź jest jednoznaczna: Konstytucja RP nie gwarantuje państwowej własności żadnego elementu środowiska. To raczej domena ustawodawstwa zwykłego (odnośnie lasów – ustawa z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹³). Podzielam, a przynajmniej uznaję za mocno uzasadniony wyrażany przez konstytucjonalistów pogląd, że własność państwowa pełni istotne funkcje społeczne, gospodarcze i polityczne, iż powinna być ujęta w Konstytucji RP jako odrębna kategoria własności (np. przepis brzmiący tak: Majątek Skarbu Państwa należy do dobra wspólnego, a gospodarowanie nim wymaga szczególnej staranności i kontroli społecznej); w tym znaczeniu problem miejsca własności państwowej wydaje się mieścić w tzw. minimum konstytucyjnym¹⁴. Nie odnajduję jednak racjonalnego i zgodnego z całokształtem porządku prawnego uzasadnienia dla konstytucyjnego uwydatnienia poszczególnych przedmiotów tej własności, choćby dlatego, że mogłoby to powodować niepotrzebne wrażenie, że pewne przedmioty własności państwowej są ważniejsze i bardziej uprzywilejowane niż inne.

¹³ Dz.U. z 2001 r., nr 97, poz. 1051 ze zm.

¹⁴ Zob. R. Illinicz, *Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP* [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005, s. 82-83.

4. Instytucjonalny wymiar trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Status prawny PGL Lasy Państwowe *de lege lata i de lege ferenda*

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o lasach lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Otwierający rozdział 6 ustawy o lasach – poświęcony pozycji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – art. 32 precyzuje, że Lasy Państwowe (to znaczy PGL LP) są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład Lasów Państwowych są: 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, 2) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, 3) nadleśnictwa, 4) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

W tej części opracowania chcę odnieść się do kwestii statusu prawnego PGL LP. Konsekwentnie pojawia się pytanie, czy jest to właściwa forma prawna, patrząc z punktu widzenia stojących przed tym podmiotem zadań. Praktyczny wymiar prowadzonym rozważaniom nadają podnoszone propozycje zmiany statusu prawnego Państwowego Gospodarstwa Leśnego.

Trzeba podkreślić, że konstrukcja jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (jaką są w myśl ustawy Lasy Państwowe) stanowi pewien wyłom w przyjętej przez prawo cywilne koncepcji podziału podmiotów prawa (podmioty prawa to jednostki uczestniczące w stosunkach cywilnoprawnych, do których należą przedmioty materialne i niematerialne, i którym przysługują względem tych przedmiotów przewidziane w systemie prawnym prawa) na osoby fizyczne, czyli jednostki ludzkie, oraz osoby prawne, to jest twory społeczne, którym prawo przyznaje podmiotowość prawną¹⁵. Do stworzenia takiej konstrukcji zmusiło po prostu życie i jego wymagania.

W doktrynie prawa gospodarczego podkreśla się, że część zadań państwa jest realizowana przez państwowe jednostki organizacyjne, które są wyposażone przez Skarb Państwa jedynie w środki niezbędne do prowadzenia działalności, nie zaś w odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną. Biorąc udział w obrocie gospodarczym jednostki te występują jako jednostki Skarbu Państwa, który ponosi też odpowiedzialność za ich zobowiązania. Bywa tak, że działalność państwowych jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej określona jest odrębną ustawą – tak jest właśnie w przypadku PGL LP¹⁶. Nie zmienia to jednak niczego

¹⁵ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 147 i n.

¹⁶ C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 307.

w sprawie statusu prawnego tych jednostek – są one wyłącznie organami Skarbu Państwa i należy odrzucić wszelkie próby traktowania ich jako osób prawnych, czy nawet tak zwanych ułomnych osób prawnych. Uzasadnienie jest proste i przejrzyste: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe nie jest osobą prawną, bowiem w świetle prawa polskiego osobowość prawną ma Skarb Państwa i inne jednostki organizacyjne, którym atrybut osobowości prawnej przyznają przepisy szczególne. Żaden przepis szczególny nie nadaje Lasom Państwowym osobowości prawnej.

Lasów Państwowych nie należy też traktować jako tzw. ułomnych osób prawnych, czyli takich jednostek organizacyjnych, które choć nie są formalnie osobami prawnymi, to w obrocie posiadają atrybuty osobowości prawnej: zdolność prawną, zdolność do czynności prawnych, zdolność sądową¹⁷. PGL Lasy Państwowe dokonując czynności prawnych, nie działają na własny rachunek, ale reprezentują Skarb Państwa i dokonane przez nie czynności mają skutek bezpośrednio dla Skarbu Państwa. Bezpośrednio wskazuje na to art. 32 ustawy o lasach (Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia); pośrednio dowodzi tego także brzmienie art. 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸, w myśl którego nieruchomość nabyta przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej staje się przedmiotem własności Skarbu Państwa, a ta jednostka uzyskuje tylko jej zarząd. Krótko i obrazowo rzecz ujmując: sprzedaż lasu przez nadleśniczego na podstawie art. 38 ustawy o lasach nie oznacza zadysponowania własnością odrębną od własności Skarbu Państwa – jest tylko zadysponowaniem własnością Skarbu Państwa pozostającą w zarządzie Lasów Państwowych; dyrektor regionalnej dyrekcji LP zaciągający kredyt bankowy na podstawie art. 41 ustawy o lasach nie czyni tego w imieniu własnym, ale w imieniu Skarbu Państwa.

Podsumowując, ani obowiązujący stan prawny, ani utrwalone poglądy doktryny prawa nie dają żadnych podstaw, by państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej – PGL Lasy Państwowe traktować jako podmiot wyodrębniony od Skarbu Państwa, uzyskujący jakikolwiek byt prawny poza Skarbem Państwa, czy mogący mieć jakiegokolwiek roszczenia względem Skarbu Państwa. Jest to po prostu organ Skarbu Państwa, działający w obrocie prawnym w ramach osobowości prawnej skarbu Państwa.

Powyższy wywód jest niezbędny, bowiem wyznacza on prawny kontekst, w jakim należy widzieć Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, a jednocześnie powinien on być szczególnie starannie przeanalizowany przez wszystkich

¹⁷ *Encyklopedia prawa*, U. Kalina-Prasznica (red.), Warszawa 2007, s. 889.

¹⁸ T.jedn. Dz.U. z 2014, poz. 518, 659, 805, 822, 906, 1200.

tych, którzy kwestionują działania państwa odnoszące się do zasobów majątkowych będących w zarządzie Lasów Państwowych. Chcę zdecydowanie podkreślić: to nie są zasoby będące własnością Lasów Państwowych, ale zasoby będące własnością Skarbu Państwa, którymi Lasy Państwowe sprawują zarząd na zasadach określonych powszechnie obowiązującym prawem, a więc przed wszystkim ustawą o lasach. Co oczywiste i w demokracji zupełnie naturalne, można mieć zastrzeżenia, czy po prostu nie zgadzać się z kierunkami dysponowania własnością Skarbu Państwa, niemniej legalnie wyłonione i działające zgodnie z prawem władze mają ku temu naturalny mandat. I z tego mandatu korzystają – stanowiąc powszechnie obowiązujące przepisy prawne, co zresztą podlega konstytucyjnej kontroli.

Istotą toczącej się, nie tylko w środowisku leśników, dyskusji wydają się być poszukiwania takiego rozwiązania, które maksymalnie „zabezpieczy” państwowe zasoby leśne. „Lekarstwem” miałyby być uchwalenie odpowiedniej nowelizacji do obowiązującej Konstytucji, lub przynajmniej zabezpieczenie Lasów Państwowych poprzez przyznanie im „specjalnego” statusu prawnego. O lasach w Konstytucji była mowa wcześniej.

Prowokujący polemikę jest jednak zgłoszony postulat uznania Lasów Państwowych za korporację prawa publicznego, co miałyby stanowić lekarstwo na zakusy ich finansowego osłabiania i uchronić je przed losem „kopalni czy systemu emerytalnego”. Zgłaszający taką propozycję Jerzy Hausner stwierdza, że należy wprowadzić zachować prawo ingerencji (państwa) w funkcjonowanie Lasów Państwowych, ale w inny, mniej bezpośredni sposób¹⁹. Taka korporacja – cytując Jerzego Hausnera – „musi być oczywiście nadzorowana [przez państwo – AH], ale jednocześnie mieć zarządczą autonomię i być profesjonalnie zorganizowana. Nie może podlegać uznaniowemu i doraźnemu oddziaływaniu właściciela. Dzięki temu nastąpiłoby odpolitycznienie LP, a co za tym idzie – autonomia i profesjonalizacja Lasów jako podmiotu z osobowością prawną. Zarówno majątek, jak i struktura byłyby chronione od nieuzasadnionych ingerencji”²⁰.

Tymczasem korporacja prawa publicznego to pojęcie z nauki prawa, a nie pojęcie prawne, zdefiniowane w prawie. Już z tego może wynikać pewna chwiejność terminologiczna i brak pewności do czego się rzeczywiście zmierza.

Ponadto doktryna prawa administracyjnego, piórem Jana Zimmermanna, definiuje korporację prawa publicznego jako podmiot administracji publicznej wyposażony we władztwo administracyjne, ukonstytuowany według zasady członkostwa i istniejący niezależnie od liczby lub zmiany członków. Istotą korporacji

¹⁹ Zob. R. Zubkowicz, *Rozwój – kolejna sesja Narodowego Programu Leśnego*, Las Polski, nr 21/2014, s. 10.

²⁰ Wywiad udzielony przez J. Hausnera, opublikowany w czasopiśmie *Głos Lasu*, lipiec-sierpień 2014, s. 10-11.

jest więc udział w niej grupy osób, które ją stanowią. Oni właśnie, jako pewna formalna całość, są uprawnieni do sprawowania administracji publicznej i stanowią pewną „mikrodemokrację”. Można wyróżnić kilka typów korporacji w zależności od podstaw lub rodzaju więzi między ich członkami (więź terytorialna, więź zawodowa). Podstawową kategorią korporacji jest samorząd, któremu państwo przekazuje znaczną część swojej funkcji administracyjnej, a jednocześnie wyposaża go w osobowość prawną²¹.

Jasno widać, że istotę korporacji prawa publicznego stanowi członkostwo w niej pewnych osób albo z racji zamieszkiwania przez nich określonego terytorium (gmina, powiat, województwo samorządowe), albo z racji wykonywania pewnego zawodu (samorządy zawodowe).

Czyżby pomysłodawcom Lasów Państwowych jako korporacji prawa publicznego chodziło o stworzenie z nich instytucji samorządowej, pewnej wspólnoty leśników? Można wątpić, bowiem las jako zasób środowiska, niewątpliwa wartość przyrodnicza i gospodarcza, nie może być redukowany do korporacyjnego interesu wspólnoty leśników. Oprócz tego nie ma żadnych gwarancji, że taka „wspólnota leśników” miałaby być idealnym strażnikiem dobra wspólnego, jakim las faktycznie niewątpliwie jest.

Wydaje się więc, że ujęcie Lasów Państwowych jako korporacji prawa publicznego jest pomysłem co najmniej kontrowersyjnym – ma na celu względne „wyodrębnienie” Lasów Państwowych od państwa, gdy tymczasem właśnie wzmocnienie państwowej własności lasów jest, może niedoskonałym, ale jednak instrumentem i metodą ich ochrony.

Porównanie Lasów Państwowych – a precyzyjniej rzecz ujmując – kierunku, w którym one zmirają wskutek szkodliwej (nieudolnej, krótkowzrocznej) polityki władz, z pozycją kopalni węgla kamiennego czy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych to zabieg czysto demagogiczny. Są to inne podmioty, działające w innych formach prawnych i w innym otoczeniu, zaś kłopoty, które je dotyczą mają inną genezę i inny wymiar.

Postulat Lasów Państwowych jako korporacji prawa publicznego można też traktować jako pomysł stworzenia takich ram prawnych, które skutecznie zabezpieczą status prawny Lasów Państwowych przed nieuzasadnionymi i doraźnymi interwencjami ze strony władzy publicznej. Chodzi o to, że różnego rodzaju względy, w tym polityczne, mają powodować niekorzystne oddziaływanie podmiotów sprawujących władzę publiczną na strukturę i majątek LP, zaś zapobiec temu ma nadanie Lasom Państwowym szczególnej formy prawnej, opartej na osobowości prawnej. W tym kontekście zaproponowany termin „korporacja prawa publicznego”, chociaż jest użyty niewłaściwie, niesie w sobie pewien zamysł (ogólną kon-

²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2006, s. 108-109.

cepcję) zabezpieczenia majątkowego i organizacyjnego LP. Z taką propozycją nie sposób się nie zgodzić.

Powstaje przy tym pytanie dość zasadnicze: czy PGL Lasy Państwowe potrzebują rewolucji i nowego kształtu prawnego, czy też lepiej dokonać korekt w aktualnym modelu. Nawet orędownicy fundamentalnych zmian przyznają, że Lasy Państwowe działają dobrze i są profesjonalnie zarządzane (aczkolwiek psute przez incydentalne nowelizacje oraz interwencje polityczne)²². Uzasadniony jest więc wniosek, że dotychczasowa konstrukcja prawna gospodarki leśnej w Polsce się sprawdziła, przynajmniej w aspekcie instytucjonalnym (organizacyjnym). Jeżeli konstrukcja ta byłaby oczywiście zła, to konkluzja o dobrym funkcjonowaniu LP byłaby bezpodstawna.

Sprawa ewentualnych interwencji politycznych ma inny charakter, podobnie jak kwestia zmian obowiązującego prawa, także w tak „delikatnym” wymiarze, jak zwiększenie obciążeń finansowych nakładanych na różnego rodzaju podmioty. Do rewolucyjnych w istocie rzeczy zmian należy podchodzić ostrożnie, autonomia Lasów względem państwa wcale nie musi być zaletą, zaś skutki tak fundamentalnych zmian wcale nie muszą być jednoznacznie pozytywne.

²² Wywiad udzielony przez J. Hausnera, opublikowany w czasopiśmie *Głos Lasu*, lipiec-sierpień 2014, s. 11.

Wykonywanie rybactwa na wodach otwartych objętych formami ochrony przyrody

Podstawowym aktem regulującym wykonywanie rybactwa, w tym także uprawiania amatorskiego połowu ryb, jest Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym.¹ Artykuł. 2a ustawy rybackiej stanowi, iż ochronę i odbudowę zasobów ryb w wodach, z wyjątkiem gatunków ryb, które są objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, zapewnia się przez racjonalne gospodarowanie zasobami, w tym podejmowanie działań służących utrzymaniu, odtworzeniu lub przywróceniu właściwego stanu tych zasobów i relacji przyrodniczych między poszczególnymi ich elementami, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Należy w tym miejscu podkreślić, iż zasada zrównoważonego rozwoju zyskała rangę konstytucyjną – została zapisana w art. 5 Ustawy zasadniczej², zaś definicja zrównoważonego rozwoju została zamieszczona w art. 3 pkt 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³. Zgodnie z treścią ww. przepisu, przez zrównoważony rozwój, należy rozumieć 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

¹T.jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 189, poz. 1471 z późn. zm.

²Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³T.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

W kontekście powyższego, uznać należy, że na gruncie prawa rybackiego, zasada zrównoważonego rozwoju, przy zachowaniu ekonomicznego interesu uprawionego do rybactwa, ma przede wszystkim za zadanie ochronę zasobów wodnych i zachowanie równowagi przyrodniczej. Warto również zwrócić uwagę, iż przepis art. 2a ustawy rybackiej, nawiązuje do celów ochrony przyrody, zawartych w Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴, m.in. przez dążenie do utrzymania, odtworzenia lub przywrócenia właściwego stanu zasobów i relacji przyrodniczych między poszczególnymi ich elementami. Kładzie on również nacisk na aspekt racjonalności w gospodarce rybackiej.

Według art. 6 ust. 2 ustawy rybackiej, racjonalna gospodarka rybacka polega na wykorzystaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczcu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa.

Gospodarkę rybacką prowadzi się w obwodach rybackich, które ustanawiane są przez właściwych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia, na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących, stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 15 ust. 1 ustawy rybackiej).

Na podstawie art. 5 ust. 3 Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁵ śródlądowe wody powierzchniowe dzieli się na wody płynące i stojące. Do wód płynących zalicza się wody:

1. w ciekach naturalnych, kanałach oraz źródłach, z których cieki biorą początek,
2. znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych,
3. znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących.

Wyżej wymienione wody należy zaliczyć do tzw. wód otwartych. Natomiast do wód stojących zalicza się wody znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi wodami płynącymi. Według art. 12 ust. 1 ustawy rybackiej na wodach stojących nie ustanawia się obwodów rybackich. Ponadto, do obwodu rybackiego nie włącza się wód znajdujących się w granicach parku narodowego

⁴T.jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.

⁵T.jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.

lub rezerwatu przyrody, w których wykonywanie rybactwa jest zabronione oraz wód w sztucznych zbiornikach wodnych przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb i innych organizmów wodnych, usytuowanych publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących, jeżeli wody w tych zbiornikach sztucznie zajęły grunty, które nie stanowią własności publicznej (art. 12 ust. 1a ustawy o rybactwie śródlądowym).

Obwody rybackie ustanawia się zgodnie z wytycznymi zawartymi w § 13 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli połowu innych organizmów żyjących w wodzie⁶. Tak więc, ustanawiając obwód rybacki w pierwszej kolejności należy uwzględnić aktualny stan prawny nieruchomości oraz istniejące stosunki hydrologiczne. Następnie trzeba określić granice obwodu zgodnie z linią brzegu, a tam gdzie granica obwodu przebiega przez wody – wytyczyć ją odcinkami linii prostej łączącej stałe punkty orientacyjne w terenie. Ponadto należy nadać obwodowi nazwę odpowiadającą nazwie własnej kanału, rzeki lub innego ciek, jeziora albo innego zbiornika oraz kolejny numer z biegiem wody.

Dodatkowo, ust. 3 ww. przepisu kładzie nacisk na biologiczny aspekt utworzenia obwodu rybackiego – obwód powinien być utworzony na wodach, których obszar obejmuje corocznie powtarzające się tarło ryb, rozwoju narybku, gromadnego zimowania, bytowania i przepływu ryb oraz na rzekach, potokach górskich, kanałach i innych ciekach, w których występuje charakterystyczny dla danego rodzaju wód gatunek ryby, a także na wodach jezior lub zbiorników wodnych wraz z dopływami leżącymi w jednej zlewni lub dorzeczu.

Ogólnie rzecz biorąc, należy stwierdzić, że utworzony obwód rybacki powinien stwarzać warunki oraz umożliwiać uprawnionemu do rybactwa prowadzenie w nim racjonalnej gospodarki rybackiej. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy rybackiej, obwód rybacki składa się z zasadniczego obwodu rybackiego oraz uzupełniającego obwodu rybackiego. Zasadniczy obwód rybacki obejmuje wody niezbędne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Zaś uzupełniający obwód rybacki obejmuje wody dopływów zasadniczego obwodu rybackiego, na których uprawniony do rybactwa okresowo wykonuje czynności związane z wykonywaniem racjonalnej gospodarki rybackiej, określone w operacie rybackim, a w szczególności połowy tarlaków, zarybiania oraz zabiegi ochronne (art. 12 ust. 3 i ust. 4 ustawy o rybactwie śródlądowym).

Według art. 13 ust. 3 ustawy Prawo wodne, oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następuje za opłatą roczną, na czas nie krótszy niż 10 lat, na podstawie umowy, do zawarcia której jest upoważniony dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Oddanie obwodu rybackiego następuje po przeprowadzeniu

⁶Dz.U. Nr 138, poz. 1559.

konkursu ofert i zawarciu stosownej umowy bądź w wyniku skorzystania przez dotychczasowego użytkownika czy dzierżawcę z prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy na dalszy okres.

Podstawą oddania w użytkowanie obwodu rybackiego jest pozytywnie zaopiniowany operat rybacki, sporządzony z uwzględnieniem informacji zawartych w:

- 1) dotychczasowym operacie oraz dokumentacji, do której prowadzenia uprawniony do rybactwa jest obowiązany na podstawie przepisów o rybactwie śródlądowym,
- 2) strategiach, politykach, planach lub programach w dziedzinie rybactwa śródlądowego, w tym w programie ochrony i odbudowy zasobów ryb, opracowanych przez organy administracji publicznej na podstawie odrębnych przepisów,
- 3) planie ochrony, zadaniach ochronnych lub planie zadań ochronnych, tworzonych dla form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody, jeżeli operat sporządza się dla obwodu rybackiego znajdującego się:
 - a) w granicach parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajo-
brazowego lub obszaru Natura 2000,
 - b) poza granicami obszaru Natura 2000, jeżeli założenia sporządza
nego dla tego obwodu rybackiego operatu mogą oddziaływać na
cele ochrony obszaru Natura 2000,
- 4) katastrze wodnym.

Operat składa się z części opisowej i graficznej i jest sporządzany raz na 10 lat (art. 6a ust. 1 i ust. 2 ustawy rybackiej). Zgodnie z § 4 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego⁷, część opisowa operatu zawiera:

- 1) imię i nazwisko oraz adres i miejsce zamieszkania albo nazwę i adres siedziby uprawnionego do rybactwa,
- 2) nazwę i numer obwodu rybackiego, dla którego sporządza się operat,
- 3) nazwy i informacje dotyczące powierzchni rzek, jezior lub innych zbiorników wodnych, wraz ze wskazaniem ich dopływów wchodzących w skład obwodu rybackiego, a także sposób ich połączenia z innymi wodami,
- 4) powierzchnię zasadniczego obwodu rybackiego ustaloną przy średnim niskim stanie wody z wielolecia obliczoną na podstawie informacji państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej,
- 5) ocenę oddziaływania:

⁷Dz.U. Nr 44, poz. 414 z późn. zm.

- a) obrębów ochronnych ustanowionych na podstawie przepisów o rybactwie śródlądowym na sposób prowadzenia gospodarki rybackiej,
 - b) sposobu prowadzenia gospodarki rybackiej na formy ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody,
- 5a) opis działań bezpośrednio związanych:
- a) z celami ochrony obszarów Natura 2000 lub pozostałymi formami ochrony przyrody, lub
 - b) ze sposobem dostosowania prowadzonej gospodarki rybackiej do innych działań przewidzianych w planie ochrony, zadaniach ochronnych lub planie zadań ochronnych parku narodowego, rezerwatu przyrody lub obszaru Natura 2000, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody
 - lub wynikających z tych celów lub z tego sposobu,
- 6) określenie występujących źródeł i rodzajów zanieczyszczeń wód oraz innych czynników mających wpływ na prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim,
 - 7) określenie rodzaju, zakresu i wpływu kłusownictwa oraz szkód wyrządzanych przez zwierzęta wolno żyjące na prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim,
 - 8) opis warunków hydrobiologicznych obwodu rybackiego,
 - 9) charakterystykę ichtiofauny obwodu rybackiego, w tym skład gatunkowy ryb i strukturę ich populacji,
 - 10) założenia dotyczące ochrony i połowów ryb i raków,
 - 11) spis dokumentów źródłowych wykorzystanych przy sporządzaniu operatu,
 - 12) datę sporządzenia operatu i podpis uprawnionego do rybactwa.

Natomiast część graficzna operatu zawiera szkic sytuacyjny wód wchodzących w skład obwodu rybackiego, wykonany na mapie lub jej kopii zgodnie z obowiązującym stanem faktycznym, wraz z naniesionymi na nim granicami zasadniczego i uzupełniającego obwodu rybackiego; granicami obrębów hodowlanych i ochronnych oraz obszarów, które zostały objęte formami ochrony przyrody na podstawie przepisów o ochronie przyrody; granicami wód uznanych za nieprzydatne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej; wyspami; miejscami usytuowania sadzów rybackich, przepławek, pomostów i innych budowli mających wpływ na prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim; miejscami stałego połowu ryb narzędziami lub urządzeniami rybackimi; miejscami gromadnego przebywania kormoranów czarnych (*Phalacrocorax Carbo*), o ile występują (§ 6 rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego).

Zgodnie z § 8 rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego, operat podlega opiniowaniu przez jedną z trzech wymienionych w tym przepisie jednostek uprawnionych do opiniowania operatów, tj. przez: Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie. Jednakże jednostka opiniująca zobowiązana jest zapewnić w składzie zespołu opiniującego udział przedstawiciela Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Ponadto, przedstawiciele właściwych miejscowo urzędów marszałkowskich oraz regionalnych dyrekcji ochrony środowiska lub zarządców form ochrony przyrody, mają mieć, na zasadach takich, jak użytkownik rybacki, zapewnioną możliwość udziału w opiniowaniu operatu (§ 10 rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego).

Generalną zasadą jest, iż uprawnionym do rybactwa w obwodzie rybackim może być tylko jeden podmiot (art. 12 ust. 5 ustawy rybackiej). Na uprawnionym do rybactwa ciążyą ustawowe obowiązki, takie jak:

- 1) dokumentowanie działań związanych z prowadzoną gospodarką rybacką w sposób rzetelny, systematyczny i zgodny ze stanem faktycznym (art. 4a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy),
- 2) udostępnianie danych dotyczących prowadzonej działalności, w celach statystycznych oraz badawczych, podmiotom wykonującym zadania powierzone przez ministra właściwego do spraw rybołówstwa lub w celu dokonania kontroli przestrzegania przepisów o rybactwie śródlądowym (art. 4a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy),
- 3) oznakowanie ustanowionych obrębów hodowlanych i ochronnych (art. 16 ww. ustawy),
- 4) oznakowanie i rejestracja sprzętu pływającego służącego do połowu ryb (art. 20 ust. 2 ww. ustawy).
- 5) oznakowanie narzędzi rybackich i urządzeń połowowych w sposób umożliwiający ustalenie ich właściciela (art. 20 ust. 4 ww. ustawy).

Ponadto, na podstawie art. 6 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym, uprawniony do rybactwa jest kontrolowany, co najmniej raz na pięć lat, przez właściwego marszałka województwa, który w trakcie kontroli, dokonuje oceny wypełniania przez niego obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Przedmiotowa ocena dokonywana jest na podstawie danych zawartych w operacie rybackim, dokumentacji gospodarki rybackiej oraz programu ochrony i odbudowy zasobów ryb.

Kompetencjami kontrolnymi nad uprawnionymi do rybactwa dysponują także: dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie realizacji zawartej umowy, komendant wojewódzki Państwowej Straży Rybackiej w zakresie dotyczącym przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym i wydanych na

jej podstawie aktów wykonawczych oraz dyrektor Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w odniesieniu do ustanowionych form ochrony przyrody. Dodatkowo, można również uznać, że kompetencjami kontrolnymi, w ograniczonym zakresie – tylko co do treści opiniowanego operatu – dysponują jednostki uprawnione do opiniowania operatów rybackich, czyli podmioty znajdujące się poza sferą administracji publicznej, które mogą wydać negatywną opinię o operacie i tym samym uniemożliwić zainteresowanemu prowadzenie gospodarki rybackiej.

Podsumowując tę część artykułu, należy podkreślić, że racjonalną gospodarkę rybacką prowadzi się według określonego planu, którym jest operat rybacki, z uwzględnieniem następujących celów:

- 1) zachowanie ichtiofauny i jej korzystnego wpływu na ekosystem wodny,
- 2) zachowanie różnorodności gatunkowej ichtiofauny,
- 3) ochrona ichtiofauny,
- 4) ochrona wód,
- 5) zachowanie relacji przyrodniczych pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska przyrodniczego,
- 6) podejmowanie działań w obwodzie rybackim, na zasadzie dodatniego wyniku ekonomicznego.

Realizacja ww. celów odbywa się poprzez podstawowe działania gospodarki rybackiej określone w operacie rybackim oraz działania wynikające z planu ochrony przyrody dla danego obszaru. Do działań tych można w szczególności zaliczyć:

- 1) zapoznanie się z treścią poprzedniego operatu, w celu ograniczenia tzw. „przerybienia” oraz zapobiegnięcia powstania tzw. „pustyni wodnej”,
- 2) określenie w operacie danego typu gospodarki rybackiej, najbardziej korzystnego dla danego obwodu rybackiego lub ustanowionej na danym obwodzie rybackim formy ochrony przyrody,
- 3) dokonywanie zarybień z zachowaniem zasady ostrożności oraz wzbogacenie różnorodności biologicznej, poprzez wprowadzenie do zarybień odpowiednich oraz cennych na danym obszarze gatunków ryb,
- 4) podejmowanie działań mających na celu zminimalizowanie presji kłusowniczej,
- 5) wprowadzanie biologicznie uzasadnionych wymiarów ochronnych ryb, dodatkowych okresów ochronnych, limitów połowowych oraz stref całkowitego zakazu połowów,
- 6) prawidłowe prowadzenie dokumentacji gospodarki rybackiej oraz sprawozdawczości dotyczącej tej gospodarki rybackiej,
- 7) określanie ilości osób wędkujących jednego dnia w obwodzie rybackim,

- 8) dostosowanie warunków wydawanych zezwoleń na amatorski połów ryb (wędkowanie) do założeń operatu rybackiego,
- 9) ustalanie opłat za wędkowanie, w różnej wysokości, w zależności od rodzaju udostępnionego łowiska,
- 10) rejestrowanie połowów wędkarskich,
- 11) stosowanie odpowiednich narzędzi i urządzeń rybackich,
- 12) badanie ichtiofauny.

Jak podaje W. Radecki: „Ustawa o ochronie przyrody w art. 6 ust. 1 wymienia dziesięć form ochrony przyrody, które dają się podzielić na trzy grupy:

- 1) formy ochrony obszarowej: parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000,
- 2) formy ochrony obiektowej: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- 3) formy ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów”⁸.

Zgodnie z art. 8 ustawy o ochronie przyrody, za park narodowy uznaje się formę ochrony przyrody, utworzoną na obszarze nie mniejszym niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe, ze względu na ich szczególne wartości przyrodnicze, naukowe, społeczne, kulturowe i edukacyjne. Celem ustanowienia tej formy ochrony przyrody jest zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. Parki narodowe tworzone są w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

Na podstawie art. 13 ust.1 ustawy o ochronie przyrody, za rezerwat przyrody uznaje się prawną formę ochrony, utworzoną w celu ochrony obszarów zachowanych w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemów, ostoi i siedlisk przyrodniczych, a także siedlisk roślin, siedlisk zwierząt i siedlisk grzybów oraz tworów i składników przyrody nieożywionej, z uwagi na ich szczególne wartości przyrodnicze, naukowe, kulturowe lub walory krajobrazowe. Uznanie za rezerwat przyrody ww. obszarów, następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Według art. 16 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa.

⁸ W. Radecki, *Zrównoważony rozwój jako idea polityczna instytucja prawna*, [w:] *Zasady uwa-
runkowania zrównoważonego korzystania zasobów rybackich*, M. Mickiewicz (red.), Olsztyn 2012.

Obszar chronionego krajobrazu, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, to forma, która obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych. Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa.

Zgodnie z regulacją art. 25 ustawy o ochronie przyrody, sieć obszarów Natura 2000 obejmuje:

- 1) obszary specjalnej ochrony ptaków,
- 2) specjalne obszary ochrony siedlisk,
- 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty.

W parkach narodowych i rezerwach przyrody z reguły zakazana jest działalność rybacka, za wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych (art. 15 ust. 1 pkt 14 ustawy o ochronie przyrody). Oznacza to, że gospodarka rybacka na tych terenach musi respektować zakazy i ograniczenia, wynikające z reżimu parku narodowego i rezerwatu przyrody. Natomiast na obszarach Natura 2000, na podstawie art. 33 ww. ustawy, z zastrzeżeniem art. 34 tejże ustawy, zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

W zasadzie na obszarach Natura 2000 działalność rybacka a także amatorski połów ryb, nie podlegają ograniczeniu, jeżeli nie oddziałują znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000 (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). W przypadku, gdyby oddziaływania te miały być znacząco negatywne i z tego powodu trzeba byłoby dostosować wykonywanie rybactwa do wymogów obszaru Natura 2000, co wiązałoby się z obniżeniem dochodowości, a na obszarze Natura 2000 nie miałyby zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, to na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody uprawniony do rybactwa może wystąpić do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o zawarcie stosownej umowy, przyznającej mu rekompensatę za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. W pozostałych ww. formach ochrony przyrody, prowadzenie działalności rybackiej, czy uprawianie amatorskiego połowu ryb, nie jest zakazane.

W tym miejscu należy wskazać, jakie instrumenty prawne przewidział ustawodawca w celu ochrony terenów, objętych obszarowymi formami ochrony przyrody przed nadmierną presją rybacką i wędkarską. W związku z faktem, iż brak jest ustawowej definicji „instrumentu prawnego”, jego znaczenie należy ustalić w oparciu o definicje słownikowe. I tak, Słownik współczesnego języka polskiego pojęcie „instrument” określa jako „coś za pomocą, czego można osiągnąć zamierzony cel; środek, metoda działania”⁹ W znaczeniu przenośnym, pojęcie „instrument” według Słownika języka polskiego PWN oznacza „sposób, zasadę jakiegoś działania, środek służący realizacji czegoś”¹⁰

W celu ochrony zasobów przyrody przed nadmierną presją rybacką i wędkarską, ustawodawca może w ogóle nie przewidywać wykonywania rybactwa na terenach objętych formami ochrony przyrody, takimi jak parki narodowe i rezerwaty przyrody. Z zapisem tym koresponduje przepis art.12 ust. 1a ustawy o rybactwie śródlądowym, który stanowi, iż do obwodu rybackiego nie włącza się wód znajdujących w granicach parku narodowego lub rezerwatu przyrody, w których zabronione jest wykonywanie rybactwa. Jeżeli w planie ochrony lub zadaniach ochronnych nie wyznaczono miejsc, w których dopuszcza się wykonywanie rybactwa, wody objęte ww. formami ochrony przyrody nie mogą być włączone do obwodu rybackiego. W konsekwencji oznacza to, że nie ma prawnej możliwości prowadzenia gospodarki rybackiej na takich wodach.

Przepisem § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego ustawodawca nałożył na uprawnionego do rybactwa obowiązek sporządzenia operatu rybackiego z uwzględnieniem informacji zawartych w planie ochrony, zadaniach ochronnych lub planie zadań ochronnych, tworzonych dla form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody, jeżeli operat sporządza się dla obwodu rybackiego znajdującego się w granicach parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000 lub znajdującego się poza granicami obszaru Natura 2000, jeżeli założenia sporządzonego dla tego obwodu rybackiego operatu mogą oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Ponadto, uprawniony do rybactwa zobowiązany jest wykorzystać do sporządzenia operatu informacje dotyczące obwodu rybackiego lub informacje mające wpływ na prowadzenie rybactwa w obwodzie rybackim, w szczególności zawierające dane o środowisku i jego ochronie oraz o korzystaniu z wód (§ 2 ust. 3 ww. rozporządzenia). Wyżej wymienione informacje zamieszczone w operacie rybackim, na podstawie § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia są sprawdzane przez jednostkę opiniującą, pod kątem ich zgodności z informacjami zawartymi w dokumentach, o których mowa w § 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie operatu rybackiego. Ponadto jednostka

⁹ *Słownik współczesnego języka polskiego*, B. Dunaj (red.), Warszawa 1996, s. 324.

¹⁰ *Słownik języka polskiego PWN*, M. Szymczak (red.), Warszawa 2001, s. 746.

opiniująca ocenia celowość założeń operatu w zakresie wykorzystywania produkcyjnych możliwości wód z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich w przyszłości. A także przeprowadza ocenę zgodności założeń operatu z wymaganiami obszaru Natura 2000 lub pozostałych form ochrony przyrody. Jeżeli operat rybacki nie spełnia chociażby jednego z ww. kryteriów, jednostka opiniująca wydaje negatywną opinię operacie. Należy w tym miejscu podkreślić, że warunkiem *sine qua non* oddania w użytkowanie obwodu rybackiego, jest przedłożenie pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego.

Gwarantem dokonania prawidłowej oceny założeń operatu rybackiego pod względem oddziaływania gospodarki rybackiej na obszary objęte ochroną, jest udział w składzie opiniującym przedstawiciela Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który posiada w tym zakresie specjalistyczną wiedzę.

Do pozytywnych działań mających na celu ograniczenie nadmiernej presji rybackiej i wędkarskiej należy także zaliczyć działania o charakterze kontrolno-nadzorczym, podejmowane przez marszałka województwa w ramach dokonywanej oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. O wynikach dokonanej oceny powiadamia on właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, niezwłocznie po upływie terminu wyznaczonego uprawnionemu do rybactwa do usunięcia nieprawidłowości w prowadzonej gospodarce rybackiej. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej w przypadku negatywnej oceny może rozwiązać z uprawnionym do rybactwa umowę, na podstawie której uprawniony do rybactwa mógł wykonywać gospodarkę rybacką. Ponadto dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej wykonuje nad uprawnionym do rybactwa nadzór właścicielski. W ramach przedmiotowego nadzoru, w zależności od stwierdzonych uchybień, związanych z realizacją zapisów umowy, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może skorzystać z przyznanych mu w umowie uprawnień, w tym także może z uprawnionym do rybactwa rozwiązać umowę.

Działania kontrolne podejmuje również komendant wojewódzki Państwowej Straży Rybackiej, z tym że w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym oraz aktów wykonawczych, wydanych na jej podstawie. W art. 27 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym zostały wymienione czyny, których popełnienie stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny, nagany lub ograniczenia wolności. Sankcjom tym podlega m.in.: niewykonywanie obowiązku rzetelnego, systematycznego i zgodnego ze stanem faktycznym dokumentowania działań związanych z gospodarką rybacką lub dokumentowanie ich niezgodnie z obowiązującymi przepisami, korzystanie z wód obwodu rybackiego bez wymaganego operatu rybackiego lub wbrew założeniom tego operatu. Dodatkowo, sąd w tym przypadku

w stosunku do uprawnionego do rybactwa może dodatkowo orzec zakaz składania oferty do konkursu na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, na okres od roku do trzech lat. W art. 27c ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym wymienione zostały czyny, których popełnienie stanowi przestępstwo zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do dwóch lat. Należą do nich m.in. połowy raka szlachetnego lub błotnego, jeśli nie jest się do tego uprawnionym, poławianie ryb narzędziami rybackimi lub urządzeniami połowowymi, gdy nie jest się uprawnionym do rybactwa albo osobą poławiającą na jego rzecz. W razie skazania za przestępstwa wymienione w wyżej wskazanym przepisie, sąd dodatkowo obligatoryjnie orzeka o zakazie składania oferty do konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego na okres od roku do trzech lat.

Podsumowując, należy wskazać, że tworzenie systemów ochrony przyrody ma służyć zachowaniu najcenniejszych jej elementów, zapewnić jej normalne funkcjonowanie. Natomiast racjonalna gospodarka rybacka wykonywana w obwodach rybackich położonych na terenach objętych ochroną obszarową, musi uwzględniać zakazy i ograniczenia wynikające z reżimu ustanowionych form ochrony przyrody.

MIROSŁAW MACHOŃ

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Fałsz a zrównowazona gospodarka leśna

Na obecnym etapie rozwoju świata najistotniejszą, wywierającą piętno w świadomości i w gospodarce, wydaje się być filozofia o wszechmocnej roli ekonomii i wzroście gospodarczym będąca panaceum na wszelkie problemy współczesnego świata. Wzrost gospodarczy, w przeciwieństwie do recesji i stagnacji, kojarzony jest z dobrobytem mierzonym wielkością dochodu narodowego na mieszkańca (PKB). Proces wzrostu gospodarczego, którego początki sięgają czasów rewolucji przemysłowej, swoje przyspieszenie zyskał po drugiej wojnie światowej. Pomiędzy 1950 a 2000 rokiem gospodarka światowa przyspieszyła 10-krotnie. W tym samym okresie liczba mieszkańców Ziemi wzrosła 3-krotnie¹.

Wzrost gospodarczy świata został osiągnięty w znacznej mierze kosztem zaniedbań oraz ograniczeń dostępu i brakiem możliwości korzystania z dóbr wspólnych. Zjawisku temu towarzyszyła nadmierna – bez żadnego umiaru – nie występująca dotychczas eksploatacja dóbr wspólnych i zasobów naturalnych Ziemi. W krajach wysoko rozwiniętych roczne zużycie surowców naturalnych wynosiło ponad 13 ton na każdego mieszkańca². Niszczycielskie działania i marnotrawienie surowców naturalnych odbywa się do dnia dzisiejszego za przyzwoleniem, a postępowanie takie, w oczach niektórych uważane jest za swoje prawo. Działania zmierzające do zwiększania dobrobytu postrzegano jako zaletę, mimo że wiązało się to ze szkodami

¹ J. Jäger, *Was verträgt unsere Erde noch?*, Frankfurt am Main 2010, s. 38.

² M. Miegel, *Wohlstand ohne Wachstum*, list, Berlin 2011, s. 11.

dla natury, społeczeństwa i poszczególnych ludzi³. Jednak, jak wynika z obserwacji rzeczywistości, taki sposób myślenia i działania doprowadził do znacznej degradacji środowiska naturalnego we wszystkich jego wymiarach. Skażenie powietrza i wód jest coraz wyższe, co w efekcie końcowym doprowadza do częstych anomalii pogodowych i drastycznych, nieodwracalnych zmian w ekosystemach Ziemi.

Gospodarka leśna stanowi ważną gałąź gospodarki narodowej. Obejmuje użytkowanie lasu, głównie produkcję drewna oraz pozyskiwanie płodów runa leśnego i użytków obocznych, takich jak: choinki, stroisz, żywica, kora, grzyby, torf, tusze zwierzyny łownej, owoce oraz zioła.

Celem gospodarki leśnej, dla tego przypadku jest ograniczenie a nawet eliminowanie zagrożeń mogących wpłynąć negatywnie na osiągnięcie określonego, wysokiego efektu ekonomicznego, wynikającego z produkcji dużej ilości surowca drzewnego, gwarantującego zarazem wysoką jakość pozyskanego surowca i wysoki zysk ekonomiczny. Mając na względzie tak założony cel ekonomiczny, koniecznym jest prowadzenie gospodarki leśnej według surowych zasad gwarantujących osiągnięcie oczekiwanych, wysokich wskaźników ekonomicznych.

Zasady te, będąc w stałym konflikcie do pojęcia wielofunkcyjnego lasu, przez co należy rozumieć funkcje społeczne, środowiskowe i ekonomiczne występujące w zrównoważonym leśnictwie, nie są możliwe do spełnienia na obecnym etapie rozwoju. W interesie Lasów Państwowych jako reprezentanta Skarbu Państwa, a także w prowadzeniu działań w imieniu instytucji państwa jako takiego, czy w prowadzeniu działań w imieniu własnym, jest działanie na rzecz Skarbu Państwa lub powstrzymywanie się od działań w celu utrzymywania lub poprawy sytuacji prawnej i finansowej podmiotu reprezentowanego. Wyznacznikiem podejmowanych działań lub powstrzymywania się od działań jest bez wątpienia wielkość strumienia dochodów uzyskiwanych z produkcji drewna, pozyskiwania płodów runa leśnego i użytków ubocznych⁴. Problem polega na tym, że pomiędzy funkcjami lasu powinna być zachowana równowaga wymogów ekologicznych oraz interesów ekonomicznych i potrzeb socjalnych społeczeństwa.

Funkcje, które pełni las, w procesie planowania zrównoważonego rozwoju, pomimo iż mogą być realizowane na każdej powierzchni leśnej, w praktycznej jego realizacji nie mogą być pełnione jednocześnie. Łączenie tych trzech funkcji może odbywać się jedynie przy założeniu, że:

- funkcje te są względem siebie równorzędne lub
- funkcje zbudowane są w sposób hierarchiczny albo

³ H. Walzer, K. Wiegandt, *Perspektiven einer nachhaltiger Entwicklung*, Frankfurt am Main 2011, s. 71.

⁴ M. Machoń, *Gospodarka leśna w obliczu potrzeb ochrony przyrody*, [w:] M. Borski, *Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka*, Sosnowiec 2013, s. 163.

- przyjąć należy dominację którejś z funkcji, co ze względu na doraźne potrzeby gospodarki, w sposób zdecydowany wskazuje na przewagę funkcji ekonomicznej.

Z praktyki gospodarki leśnej wynika ponadto, iż zrównoważenie, które jest przedmiotem zainteresowania Lasów Państwowych ma zastosowanie jedynie w obszarze przychodów i kosztów, określanych jako (P do K).

Wielofunkcyjność leśnictwa należy rozpatrywać zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i społecznego. Jednakże aktualnie brak jednolitości w ujęciu jednoznacznym poszczególnych funkcji lasu. Socjalne funkcje lasu i społeczna wielofunkcyjność inaczej rozumiane są przez hodowlę (Zasady Hodowli Lasu), a inaczej przez zarządzanie (Instrukcja Urządzania Lasu).⁵

W kontekście tego wyodrębnienia wskazać należy również na brak jednolitości terminologicznej w zakresie pojęciowym zrównoważonej gospodarki leśnej. W „Polityce Leśnej Państwa” (PLP) zamiennie używane są określenia: „zasady trwale zrównoważonego rozwoju”, „wielofunkcyjna gospodarka leśna”, „wielofunkcyjna gospodarka leśna lub model trwale zrównoważony wielofunkcyjnej gospodarki leśnej”, by w konsekwencji przejść do „modelu proekologicznej i zrównoważonej ekonomicznie gospodarki”. Nową konstrukcję pojęciową wprowadza załącznikiem nr 1 do Zarządzenia 65 „Polityki Leśnej Państwa”, w sprawie regionalnych programów operacyjnych, w brzmieniu: „Trwała wielofunkcyjność lasu w nieograniczonej perspektywie czasu”. Kolejny, nowy termin użyty został w Aneksie II do (PLP) „Prosozologiczny model gospodarki leśnej”.

Wyżej wskazane rozbieżności wywodzące się ze źródeł prawa leśnego, a dotyczące prowadzenia gospodarki leśnej na zasadach zrównoważonych, pozwalają na sformułowanie, iż zdanie oznajmiające o stanie rzeczy⁶, że gospodarka leśna prowadzona jest na zasadach zrównoważonych, jest fałszywe⁷.

Fałszywe wydają się być również przesłanki stanowiące o działaniach ochronnych w kontekście zrównoważonego gospodarowania. Należy zwrócić uwagę na różnice między poszczególnymi ochronami. Przede wszystkim należy odróżnić ochronę lasu, jako wiedzę o procesach zachodzących w przyrodzie oraz doraźne akcje zwalczania szkodników lub chorób, od przemyślanej, zgodnej z samoregulującymi się procesami ochrony przyrody w lesie. W pierwszym przypadku do zagrożeń

⁵ A. Klocek, *Lasy wielofunkcyjne a ochrona przyrody dla przyszłych pokoleń*, Trybuna Leśnika, Katowice 2009, s. 2.

⁶ K. Ajdukiewicz, *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1974, s. 28.

⁷ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze, 2002, s. 11. Zdanie jest prawdziwe, gdy istnieje stan rzeczy, którego istnienie to zdanie stwierdza, jest zaś fałszywe, gdy ten stan rzeczy nie istnieje.

mogących wystąpić zaliczamy zagrożenia związane z chemicznym eliminowaniem szkodników biotycznych (np. owadów, grzybów patogenicznych czy ssaków roślinożernych). W istocie rzeczy wszelkie czynności polegające na opryskach chemicznych w ochronie lasu chronią drzewostan i poszczególne drzewa przed zniszczeniem, jednak tak pojmowana i stosowana ochrona stoi w zasadniczej sprzeczności do założeń ochrony w rozumieniu naturalnych potrzeb przyrody. Z punktu widzenia ochrony przyrody interwencja w postaci chemicznego zwalczania szkodników ogranicza funkcje ekosystemowe, ponieważ obok owadów „szkodliwych”, które niewątpliwie stanowią materię konieczną dla realizowania się procesów życiowych innych organizmów, w zabiegach tych ginie wiele innych, pożytecznych organizmów. W świecie przyrody, pomimo częstych określeń „szkodliwy”, każda materia naturalna jest potrzebna, a nawet konieczna w łańcuszku rozlicznych powiązań.

W celu uzupełnienia wywodu potwierdzającego fałszywość wypowiedzi odnośnie zrównoważonego gospodarowania należy przywołać ginącą florę i faunę, której cykl życiowy związany jest bezpośrednio lub pośrednio ze starymi drzewami i martwym drewnem. Stojące martwe drzewa oraz kłody drewna w różnym stadium rozkładu stanowią miejsce bytowania tysięcy gatunków owadów, glonów, grzybów, roślin, ptaków i dużej ilości bakterii, które uczestniczą w całym procesie życiowym natury. Z tego powodu ochroną powinny być objęte wszelkie procesy samoregulacji, które jednak w praktyce leśnictwa często nie mają szans ukształtowania się lub nie są w ogóle stosowane⁸. Szeroko i prawidłowo rozumiana ochrona przyrody nie jest tożsama z gospodarką leśną. Lansowane twierdzenie o zrównoważonej gospodarce i rzekomej ochronie przyrody, w związku z wykluczającymi się możliwościami istnienia związku między gospodarką leśną a ochroną przyrody, zgodnie z teorią prawa, w sensie logicznym również jest fałszywe⁹.

Ponadto, koncepcja zrównoważonego rozwoju napotyka na jeszcze inne problemy.

Wydaje się, że poważną luką w tej dopiero tworzonej koncepcji jest brak odniesień do zakresu korzystania z obecnych i potencjalnych dóbr i korzyści, jakie oferuje las. Nieuwzględniony jest też warunek samoograniczeń człowieka w użytkowaniu lasu, ani też nie jest określony nasz zakres odpowiedzialności w korzystaniu z tych dóbr. Jest to jednocześnie jeden z głównych powodów kryzysu, jaki przeżywa leśnictwo nie tylko w skali państwa czy kontynentu (...). Realnym problemem w realizacji koncepcji zrównoważonego i wielofunkcyjnego leśnictwa jest nierozwiązana do tej pory trudność w antycypacji

⁸ K. Rykowski, *Ochrona przyrody w gospodarce leśnej*, Warszawa 2007, s. 130.

⁹ M. Machoń, *op. cit.*, s. 161.

oczekiwań przyszłych generacji, co do stanu, wyglądu i zróżnicowania lasów, które wyznaczają zakres i możliwości spełniania potrzeb człowieka.¹⁰

Zróżnicowania terminologiczne określające badany przedmiot oraz problemy koncepcyjne, odsłaniają ponadto rysujący się stale konflikt pomiędzy celami gospodarczymi a społecznymi gospodarki leśnej, pomiędzy ekologicznym podejściem do gospodarki a ekspansywnymi formami gospodarowania.

(...) jedni uważają, że trwałość wywodzi się z naturalnych systemów ekologicznych i może być osiągnięta przez stosowanie zasady konserwacji przyrody we wszystkich obszarach działalności człowieka, inni pozostają na starych pozycjach twierdząc, że trwałość to kontynuacja ekonomicznej teorii wzrostu gospodarczego i ekonomii dobrobytu, jeszcze inni (i ci wydają się być najbliższe istoty trwałości rozwoju) biorą pod uwagę ekologiczno-środowiskowe ograniczenia działalności gospodarczej, poszukując kompromisu między potrzebami człowieka a możliwościami środowiska.¹¹

Współczesny świat w obliczu kryzysu zrodzonego w Stanach Zjednoczonych, gdzie najpierw dla pobudzenia gospodarki, każdemu (kto o niego wystąpił) udzielano kredytu a następnie sztucznie wywindowano ceny nieruchomości, by w konsekwencji udzielić kolejnych pożyczek, których zabezpieczeniem był wzrost wartości kredytowanych wcześniej nieruchomości, zrozumiał że nadszedł czas na zmiany, gdyż przyszłość cywilizowanego świata wyznacza, jedynie zrównoważony rozwój.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju, ze względów egzystencjonalnych staje się obecnie myślą wiodącą dla większości państw, organizacji, polityków i obywateli Ziemi. Dla zdecydowanej większości zrównoważony rozwój to nie tylko działania w obszarze środowiska naturalnego, lecz przede wszystkim świadomość motywowania życia zgodnie z prawami natury, która to motywacja, zdaniem Chrisa Masera stanowi sens ludzkich działań, gdyż jak uważa autor „stare powiedzenie – Czyny przemawiają głośniejsz niż słowa – jest tylko częściowo prawdziwe. Nie mówi się mianowicie o tym, że motywacje przemawiają głośniejsz niż czyny. To motywacje określają, na co patrzymy i w jaki sposób. Nasze motywacje określają, dlaczego i w jaki sposób tworzymy nowy projekt lasów Przyrody; określają też naszą gotowość do zrozumienia, zaakceptowania i przyjęcia odpowiedzialności za skutki, jakie nasze działania powodują na przestrzeni czasów”¹².

Istotę zrównoważonego rozwoju najbardziej przybliżyć może sens zawarty w definicji pochodzącej z raportu tzw. Komisji Brundtland, gdzie przyjęto, że

¹⁰ P. Paschalis-Jakubowicz, *Teoretyczne podstawy i realizacja idei zrównoważonego rozwoju w leśnictwie*, Problemy Ekorozwoju, 2011 nr 2 (6), s. 104.

¹¹ K. Rykowski, *O leśnictwie trwałym i zrównoważonym*, Warszawa 2006, s. 10.

¹² Ch. Maser, *Nowa wizja lasów*, Bielsko Biała 2003, s. 27.

ludzkość jest zdolna rozwijać się w sposób zrównoważony, zapewniając, że realizacja obecnych potrzeb nie naraża zdolności ich spełnienia przez przyszłe pokolenia. Problematyka zrównoważonego rozwoju odnosi się nie tylko do równowagi między gospodarką a środowiskiem przyrodniczym. Stanowi również o kwestiach związanych z dyskryminacją na rynku pracy, jak również o jakości życia ogółu społeczeństwa i możliwościach jego kształcenia.

Zalecenia Komisji, przy akceptacji większości, przyjęto na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Wówczas, uchwalono Agendę 21, jako kompleksowy program działań globalnych we wszystkich obszarach zrównoważonego rozwoju, w którym kwestie zrównoważonego rozwoju lasów określono następująco: „zasoby leśne i obszary leśne powinny być zarządzane w sposób zrównoważony w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, kulturowych oraz duchowych obecnych i przyszłych pokoleń. Te potrzeby dotyczą produktów i usług leśnych, takich jak drewno i produkty drzewne, wody, pożywienie, pasza, leki, paliwa, domostwa, zatrudnienie, wypoczynek, schronienie dla dzikiej przyrody, różnorodność krajobrazowa, wchłanianie węgla, zbiorniki i wszystkie inne produkty leśne. Powzięte powinny zostać odpowiednie środki w celu ochrony lasów przed szkodliwym wpływem zanieczyszczeń, łącznie z zanieczyszczeniami pochodzącymi z powietrza, pożarami, szkodnikami i chorobami, w celu zachowania ich wielorakiej wartości”. Przyjęcie Zasad leśnych, pierwszego kompleksowego unormowania dotyczącego lasów, odnoszących się do wszystkich typów lasów, wyznacza nowy etap w zachowaniach wobec lasów. Normy zawarte w tym dokumencie wskazują na konieczność ochrony lasów, użytkowania ich w sposób zrównoważony, stałe monitorowanie stanu lasów oraz współpracę międzynarodową w zakresie leśnictwa.

W dokumencie tym brak jedynie nawiązania do tradycji i historycznych doświadczeń leśnictwa, pomimo iż historia zrównoważonego leśnictwa sięga 1364 roku i podpisania nakazu dbania o las, a następnie czasów budowy zwartej, przemyślanej konstrukcji postępowań, przy zachowaniu trwałości, ciągłości i równomierności użytkowania lasu, autorstwa wielkich teoretyków i praktyków leśnych, takich jak: Carlovitz, Hundeshagen, Heyery.

AGNIESZKA MILKE
Uniwersytet Warszawski

Kluczowe aspekty zasady zrównoważonego rozwoju w łowiectwie

Pojęcie zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*) z uwagi na wielopłaszczyznowy charakter znalazło swoje odzwierciedlenie w różnych naukach, m.in. ekonomicznych, filozoficznych, społecznych, przyrodniczych czy też prawnych, w co najmniej kilkudziesięciu definicjach. Proces kształtowania się pojęcia zrównoważonego rozwoju został zainicjowany w 1975 r., kiedy po raz pierwszy użyto tego sformułowania na III Sesji Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP).¹ Pierwsza znacząca definicja została opublikowana w 1987 r. w Raporcie Światowej Komisji do Spraw Środowiska ONZ „Our Common Future” (zwanym Raportem Brundtlanda). Definicja ta oparta na trzech elementach: trwałości ekologicznej, rozwoju ekonomicznego, sprawiedliwości społecznej między- i wewnątrzpokoleniowej stanowiła, iż jest to „rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”². Na przestrzeni lat nie udało się wypracować jednej, interdyscyplinarnej powszechnie akceptowanej definicji³. Integrującym elementem dla

¹ Samo pojęcie zrównoważony było już stosowane w XVIII w. Termin ten wprowadził Hans Carl von Carlowitz w 1713 r. odnosząc go do rodzaju gospodarki leśnej, w której ilość pozyskiwanych drzew uwzględniała cykl odtwarzalności zasobów leśnych. Patrz w tym zakresie Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, M.Górski (red.), Łódź–Poznań 2011, s. 63.

² M. Pchałek [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2014, s. 88-91.

³ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 35.

tak wielu sformułowań pojęcia zrównoważonego jest wskazanie, iż chodzi o rozwój społeczno-gospodarczy, prowadzący do zaspokojenia potrzeb ludzkich współczesnych jak i przyszłych pokoleń z uwzględnieniem i poszanowaniem uwarunkowań środowiskowych. Celem zrównoważonego rozwoju jest bowiem zachowanie stabilnego balansu pomiędzy podstawowymi elementami sytemu kształtującego przyszłość społeczności ludzkiej, takimi jak społeczeństwo, gospodarka i środowisko. Stąd też niezbędna stała się idea integracji działań politycznych, gospodarczych, społecznych i przyrodniczych. Wyrazem fundamentalnego znaczenia dla krajowego systemu prawnego jest umieszczenie zasady zrównoważonego rozwoju w normach programowych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej „Konstytucja RP”).⁴ Artykuł 5 Konstytucji RP stanowi, iż odgrywa ona wiodącą rolę w realizacji funkcji państwa o istotnym znaczeniu gospodarczym, społecznym i ochronie środowiska. Zasada zrównoważonego rozwoju posiada zatem rangę zasady ustrojowej.

Szerokie zastosowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju w wielu naukach wykształciło odrębne reguły będące odzwierciedleniem specyfiki danej dziedziny. I tak np. w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (zwanej dalej „p.o.ś.”)⁵ przez zrównoważony rozwój rozumie się 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”.

Próby wdrożenia idei i zastosowania zasady zrównoważonego rozwoju możemy zatem odnajdywać i analizować na wielu płaszczyznach. Analiza wykorzystania koncepcji zrównoważonego rozwoju w polskim ustawodawstwie odnoszącym się do gospodarczego korzystania z zasobów przyrodniczych wykazuje, iż koncepcja ta może zostać wdrożona do aktów prawnych poprzez:

- używanie w aktach pojęcia zrównoważony rozwój,
- wykorzystanie samego pojęcia zrównoważony dodawanego do określonych instytucji prawnych,
- tworzenie instytucji prawnych mających na celu realizację przedmiotowej koncepcji.⁶

W niniejszym opracowaniu podjęta została próba wskazania na rolę zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu zasad łowiectwa w Polsce. Podstawę odnie-

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.

⁶ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój...*, *op. cit.*, s. 64.

sienia stanowią przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁷ (zwanej dalej „u.p.ł.”). Jest to istotny akt dla realizacji przedmiotowej zasady choć, jak należy zauważyć, nie występują w nim pojęcie zrównoważonego rozwoju ani terminy z dodatkiem „zrównoważony”. Podjęta analiza wskazuje zatem na wykorzystanie elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju w przywołanym akcie prawnym w sposób systemowy, umożliwiający przeniesienie celów i zadań określonych w ramach zasady na przepisy u.p.ł. O wyborze tematu zdecydował fakt, iż łowiectwo to bardzo inspirujący przedmiot badań i analiz. Łowiectwo odznacza się bogatą historią, stanowi dziedzinę kultury i społeczny fenomen pasji realizującej ważne cele, ma również wymierny i znaczący w wielu państwach świata element gospodarki, wpływający na życie obywateli. Jak podnosi A.Taras: „Nie chodzi tu wyłącznie o indywidualne interesy poszczególnych grup społecznych. Badania pokazują bowiem jednoznacznie, że łowiectwo jest niezwykle ważnym źródłem finansowania programów ochrony środowiska i bioróżnorodności oraz jednym z kluczowych elementów zarządzania środowiskiem naturalnym, a więc dotyczy spraw znajdujących się w obszarze zainteresowania całego społeczeństwa i administracji rządowej.”⁸ Ważne cele, jakie realizuje łowiectwo, mają charakter nie tylko przyrodniczy i kulturowy ale w znaczącym wymiarze również gospodarczy i ekonomiczny.

Łowiectwo stanowiące element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu u.p.ł. oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej.

Zgodnie z art. 3 u.p.ł. do zadań łowiectwa należy:

- ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych,
- ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny,
- uzyskanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego,
- spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej.

Powyższe cele realizowane są przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich na obszarze ponad 25 mln ha, w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane, gospodarkę łowiecką. Odstrzały redukcyjne zwierząt łownych w parkach narodowych i rezerwatach, odbywają się na zasadach

⁷ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz.U. 2013. 1226 z późn. zm.)

⁸ A. Taras, *Wielka kasa z polowania*, Łowiec Polski 2014, nr 12, s. 29.

określonych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹ i u.p.ł. oraz w oparciu o obowiązujące okresy ochronne i kryteria selekcji. Gospodarka łowiecka oparta jest na działalności w zakresie ochrony przyrody, hodowli i pozyskiwania zwierzyny. Podstawą dla prowadzenia działań ochronnych i eksploatacji populacji poszczególnych gatunków są informacje uzyskane dzięki monitoringowi zwierząt łownych prowadzonemu przez Polski Związek Łowiecki. Sytuacja zwierzyny oraz wyniki gospodarki łowieckiej stanowią przedmiot doraźnych zestawień, analiz danych i opracowań okresowych przygotowywanych przez Stację Badawczą Polskiego Związku Łowieckiego w Czempiniu adresowanych przede wszystkim do myśliwych i jednostek Polskiego Związku Łowieckiego.¹⁰ Oprócz gospodarki łowieckiej w dziedzinie łowiectwa należy wskazać na aktywność formy działalności gospodarczej w zakresie łowiectwa polegającą na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania, obrót zwierzyną żywą oraz tuszami zwierzyny i ich częściami, do której odnosi się Rozdział 4 u.p.ł.

Analizując zagadnienie roli zasady zrównoważonego rozwoju w łowiectwie należy zauważyć, iż sklasyfikować możemy trzy grupy aspektów: środowiskowe, społeczne i ekonomiczne.

Aspekty środowiskowe zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce łowieckiej odnoszą się do celu ochrony środowiska przyrodniczego. Dbałość o stabilną liczebność i dobrą kondycję populacji zwierząt łownych zawsze była kluczowym priorytetem łowiectwa. Myśliwi podejmują liczne kompetentne działania na rzecz ochrony zwierząt. W aspekty środowiskowe wpisują się m.in.:

- ochrona i zachowanie bioróżnorodności, odtwarzanie populacji znikających gatunków zwierząt dziko żyjących,
- poprawa i kształtowanie warunków bezpiecznego bytowania zwierząt łownych,
- zwalczanie kłusownictwa,
- uzyskiwanie wysokiej kondycji osobniczej gatunków zwierzyny,
- zachowanie właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny dla równowagi środowiska przyrodniczego.

Do aspektów społecznych zaliczyć natomiast można wpływ gospodarki łowieckiej na jakość życia społeczeństwa:

- spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa,
- kultywowanie tradycji,
- kształtowanie kultury łowieckiej znajdującej wyraz w sztuce, literaturze,

⁹ Dz.U. 2004, Nr. 92, poz. 880 ze zm.

¹⁰ M. Budny, R. Kamieniarz, B. Kolanoś, H. Mąka, M. Panek, *Sytuacja zwierząt łownych w Polsce w latach 2008–2009. Wyniki monitoringu*, Biuletyn Stacji Badawczej w Czempiniu 2010, nr 6, s. 5.

- wspieranie i prowadzenie prac naukowych w zakresie zasobów naturalnych podlegających gospodarce łowieckiej,
- krzewienie etyki, humanitarnego stosunku do zwierząt oraz poszanowania zasobów naturalnych,
- misja edukacyjna w zakresie łowieckim, strzeleckim i ekologicznym.

Edukacja łowiecka społeczeństwa odgrywa niezwykle ważną rolę. Prowadzona w wielu ciekawych formach przyczynia się do zwiększającej się świadomości ekologicznej osób korzystających z rekreacji na terenach leśnych, osób zainteresowanych kolekcjami trofeów myśliwskich, historią i kulturą łowiectwa. Jest to kwestia istotna z uwagi na rosnącą liczbę myśliwych – w latach siedemdziesiątych było ich w Polsce ok. 50 tys., a w 2012 r. już 113 tys.¹¹ Odpowiedzialność człowieka za ochronę gatunkową zwierząt przyjmuje wymiar pokoleniowy wobec potomnych, których prawo do życia w środowisku zróżnicowanym biologicznie powinno zostać zachowane. Dla efektywności u.p.ł. niezwykle ważne jest również formowanie postaw ludzkich wykazujących wrażliwość na ten problem, a jednocześnie deklarujących poczucie odpowiedzialności za jego rozwiązanie.

Polski Związek łowiecki stanowi samofinansująca się instytucję. Źródłem dochodów są składki myśliwych, wpływy uzyskane z upolowania zwierzyny jak i działalności gospodarcze dwóch spółek: wydawnictwo „Łowiec Polski” i „Łowex” (działalność handlowa związana z łowiectwem). Należy tu wspomnieć o znaczącym obciążeniu budżetu kół łowieckich wypłatami odszkodowań dla rolników, którzy ponieśli straty z powodu żerowania gatunków łownych kwalifikowanych do zwierzyny grubej (jelenie, daniele, dziki, sarny). Tematyka związana z odszkodowaniami z tytułu szkód łowieckich jest bardzo ciekawa, jednak z uwagi na wąskie ramy opracowania pozostanie jedynie zasygnalizowanym zagadnieniem. W tym miejscu należy wskazać na poruszone przez u.p.ł. aspekty ekonomiczne łowiectwa, to m.in.:

- hodowla rodzimych gatunków łownych w celu zasiedlania łowisk stanowiących źródło dochodów gospodarki łowieckiej,
- organizacja polowań dla cudzoziemców i obywateli polskich, którzy przebywają z zamiarem stałego pobytu za granicą, niebędących członkami Polskiego Związku Łowieckiego,
- wynagradzanie szkód łowieckich wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez dziki, łosie, jelenie, daniele, sarny lub przy wykonywaniu polowania (Rozdział 9 u.p.ł.),
- zgodnie z art. 37 u.p.ł. wpisane w zadania Państwowej Straży Łowieckiej: kontrola legalności skupu i obrotu zwierzyną, kontrola przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu

¹¹ R. Dziedzic, *Łowiectwo w Polsce* [w:] *Łowiectwo*, R. Dziedzic (red.), Józefów 2013, s. 21.

zwierzyna żywą, tuszami i ich częściami, zwalczanie kłusownictwa i szkodnictwa.

Jak wykazują badania prowadzone w wielu rejonach świata, łowiectwo ma bardzo wyraźny wymiar ekonomiczny. Szacunki międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń na rzecz Łowiectwa i Ochrony Przyrody państw Unii Europejskiej wskazują, że łowiectwo i związana z nim społeczno-ekonomiczna aktywność obywateli Unii Europejskiej warte są ponad 16 miliardów euro rocznie. Jak pisze A. Taras w odniesieniu do amerykańskiego łowiectwa ekonomiści oceniają, że gdyby było ono „przedsiębiorstwem notowanym na giełdzie, wówczas na prestiżowej liście 500 największych przedsiębiorstw odpowiadających za obraz amerykańskiej gospodarki zajmowałoby ono 73. miejsce, pokonując takie giganty, jak Google, czy międzynarodowa grupa finansowa Goldman Sachs.”¹² Ekonomiczny wymiar łowiectwa to nie tylko obszar eksploatacji łowisk poprzez pozyskiwanie dziczyzny, skór, poroży. Źródłem ekonomicznych korzyści są również odpłatne polowania dewizowe. Jest to także dziedzina, która wpływa na kreowanie miejsc pracy związanych z produkcją i sprzedażą sprzętu i akcesoriów oraz wszelkiego rodzaju usług związanych z nią. Obniżenie wartości przyrody poprzez złą gospodarkę łowiecką może mieć konsekwencje w ograniczeniu zasobów produkcyjnej działalności człowieka jak również niszczeniu podłoża naturalnego, środowiska biologicznego życia człowieka, czyli naruszenia prawa podmiotowego do korzystania ze środowiska naturalnego.

Efektywne korzystanie z zasobów naturalnych jest kluczową kwestią dla zabezpieczenia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie. Zgodnie z Komunikatem Komisji z dnia 26.01.2011 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europa efektywnie korzystająca z zasobów naturalnych – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020” – rośnie międzynarodowa świadomość, że ochrona zaopatrzenia w zasoby takie jak rzadkie minerały, łowiska, grunty, energia i woda ma strategiczne znaczenie. Różnorodność biologiczna pojmowana jako różnorodność ekosystemów, gatunków i genów jest zagrożona, zarówno w skali krajowej, jak i światowej. Aktualnie wiele gatunków zanika w tempie szybszym niż naturalne tempo wymierania gatunków. Utrata bioróżnorodności i korzyści, które czerpią z niej ludzie, powoduje znaczące negatywne skutki ekologiczne, gospodarcze i społeczne. Zrównoważony rozwój i efektywne korzystanie z zasobów naturalnych jest zatem zarówno koniecznością dla obecnych, jak i szansą dla przyszłych pokoleń.¹³

¹² A. Taras, *Wielka kasa...*, *op. cit.*, s. 32-33.

¹³ Komunikat Komisji z dnia 26.01.2011 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, KOM(2011) 21, źródło: www.ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource-efficient_europe_pl.pdf

Zasada zrównoważonego rozwoju stanowić powinna dyrektywę wykładni prawa w procesie jego stosowania. A więc wszelkie podejmowane na mocy u.p.ł. działania i zaniechania (w tym planowanie gospodarki łowieckiej) powinny uwzględniać założenia i cele wyznaczone przez przedmiotową zasadę dla zachowania równowagi przyrodniczej poprzez uwzględnianie dynamiki liczebności populacji określonych gatunków, przepływu energii, obiegu materii oraz zmian struktury układów przyrodniczych.¹⁴ Ochrona zwierząt łownych i racjonalne gospodarowanie ich zasobami stanowi obszar działalności człowieka, w którym szczególnie istotną rolę odgrywa zasada zrównoważonego rozwoju. W postanowieniach u.p.ł. odnaleźć można kluczowe cele zasady zrównoważonego rozwoju oparte na integracji aspektów przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych. Priorytetowym celem jest zabezpieczenie trwałości funkcjonowania populacji gatunków łownych wraz z zachowaniem różnorodności biologicznej i środowiska przyrodniczego na optymalnym poziomie, z uwzględnieniem zadań rolnictwa, leśnictwa i gospodarki rybackiej, a więc realizacja postulatów racjonalnego korzystania i ochrony zasobów naturalnych.

¹⁴M. Pchalek [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2014, s. 90.

MARTYNA WALAS
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Zasady gospodarki leśnej a zasada zrównoważonego rozwoju

Zgodnie z zasadą 1 Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” przyjętej na posiedzeniu w Rio de Janeiro w 1992 roku „istoty ludzkie stanowią centrum zainteresowania w procesie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego oraz twórczego życia w harmonii z przyrodą”¹. Jak wynika natomiast z zasady 4 Deklaracji, „do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich”². Z powyższych dwóch zasad niewątpliwie wynika wniosek, że człowiek jest częścią środowiska, którego ochrona powinna być elementem każdej podejmowanej przez człowieka formy działalności. Wszystkie bowiem aktywności człowieka wpływają na stan środowiska. W związku z powyższym słusznie wskazuje się na elementy składowe pojęcia zrównoważonego rozwoju – na „integrację ochrony środowiska z rozwojem gospodarczym i społecznym, sprawiedliwość wewnątrz i międzypokoleniową, nierozłączność procesów rozwojowych i ochrony środowiska”³.

Zasada zrównoważonego rozwoju w polskim systemie prawnym została zawarta już w ustawie zasadniczej. Zgodnie bowiem z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁴

¹ Instytut Ochrony Środowiska, *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Warszawa 1993, s. 13.

² *Ibid.* s. 14.

³ Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, [w:] Z. Bukowski (red.), *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Toruń 2004, s. 131.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Pomimo tego, że zrównoważony rozwój powinien być celem nie tylko w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska, to jego definicja została zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁵, zgodnie z którym przez zrównoważony rozwój rozumieć należy:

(...) 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.

Jedną z najstarszych działalności ludzi niewątpliwie oddziałyującą na środowisko jest użytkowanie lasu. Jak podnosi się w literaturze nauk leśnych, w odniesieniu do początkowego wykorzystywania zasobów leśnych ciężko mówić o „gospodarowaniu” zasobami leśnymi⁶. Działalność ta polegała wyłącznie na pozyskiwaniu surowców dostarczanych przez las, przede wszystkim drewna. Taką gospodarkę specjaliści z zakresu nauk leśnych nazywają eksploatacyjną⁷. Z czasem jednak zauważono, jak negatywny wpływ taka działalność wywiera na zasoby leśne. Co więcej, zaczęto uświadamiać sobie, że las to nie „fabryka produkująca tylko surowiec drzewny”⁸, ale to złożony ekosystem, który *de facto* może przysparzać także innych pozaprodukcyjnych korzyści⁹.

Problem zauważono także podczas Konferencji w Rio de Janeiro. Rozdział 11 Agendy 21 został poświęcony problematyce wylesień. Wskazano na potrzebę podejmowania wszelkich działań zmierzających do „zachowania wielostronnych funkcji wszystkich lasów, szaty roślinnej odnośnych terenów oraz innych zasobów leśnych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju i zdrowego środowiska we wszystkich sektorach gospodarki”¹⁰. Przez trwałe i zrównoważony rozwój lasów w doktrynie nauk leśnych rozumie się „zarządzanie i użytkowanie lasów oraz terenów leśnych w taki sposób i w takim tempie, które pozwolą zachować je jako

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁶ B. Ważyński, [w:] B. Ważyński (red.), *Podstawy gospodarki leśnej*, Poznań 2014, s. 73.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.* s. 74.

⁹ J. Miłkowska-Rębowska, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 587.

¹⁰ Instytut Ochrony Środowiska, *Dokumenty...*, *op. cit.*, s. 158.

odnawialne zasoby naturalne i nie uszczuplić ich w długim czasie, utrzymać ich różnorodność biologiczną, produktywność, zdolność do odnawiania się, żywotność oraz zdolność do spełniania teraz i w przyszłości odpowiednich ekologicznych, ekonomicznych i społecznych funkcji na lokalnym, krajowym i globalnym poziomie, nie powodując przy tym szkód w innych ekosystemach”¹¹.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie zasad gospodarki leśnej w ustawie z dnia 28 września 1991 roku o lasach¹² oraz ich relacji do zasady zrównoważonego rozwoju, a także odpowiedź na pytanie, czy prowadzenie gospodarki leśnej zgodnie ze wskazanymi przez ustawodawcę zasadami daje możliwość realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Na wstępie należy jednak zdefiniować pojęcie samej gospodarki leśnej. W naukach leśnych pojęcie to rozumiane jest jako:

(...) działalność obejmująca zamknięty cykl różnych czynności, wykonywanych od powierzchni otwartej przez jej zalesienie lub odnowienie (jeśli przedtem rósł tam las), pielęgnowanie nowego pokolenia lasu, jego ochronę przed zagrożeniami, aż do pozyskiwania dojrzałego drzewostanu, wraz z gospodarowaniem zwierzyną leśną, pozyskiwaniem płodów runa leśnego, udostępnianiem lasu dla potrzeb turystyki, rekreacji i edukacji leśnej oraz inżynieryjnym zagospodarowaniem lasu i dbałością o infrastrukturę techniczną gospodarstwa leśnego¹³.

Do tak sformułowanej przez nauki leśne definicji nawiązuje polski ustawodawca w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, wskazując, że przez gospodarke leśną rozumieć należy:

(...) działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu”.

Zgodzić należy się z poglądem, że definicja ta ma charakter zamknięty i wyczerpujący¹⁴, gdyż ustawodawca nie posługuje się zwrotem „w szczególności”¹⁵. Od pojęcia „gospodarki leśnej” ustawodawca zdecydowanie odróżnia pojęcie „trwale

¹¹ T. Pajek, *Uwarunkowania trwałego i zrównoważonego rozwoju leśnictwa*, [w:] T. Borecki, A. Grzywacz, P. Paschalis, L. Płotkowski, K. Rykowski, J. Smykała, E. Suwara (red.), *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 2, Warszawa 1998, s. 132.

¹² Dz.U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.

¹³ B. Ważyński, [w:] B. Ważyński (red.), *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 59.

¹⁴ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 82.

¹⁵ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 49.

zrównoważonej gospodarki leśnej”, przez które rozumieć należy, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach,

(...) działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.

Niewątpliwie zgodzić należy się z poglądem, że jest to nawiązanie do zasady zrównoważonego rozwoju¹⁶. Nawet sformułowania użyte w powyższe definicji są bardzo bliskie w brzmieniu do postanowień zawartych w Agendzie 21. Podobnie jak definicja zrównoważonego rozwoju, definicja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ma bardzo ogólny charakter. Wydaje się, że ustawodawca zamierzał wskazać pewien model, do którego należy dążyć, poprzez prawidłowo wykonywaną gospodarkę leśną. Służyć temu ma realizacja poszczególnych celów przykładowo wskazanych przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o lasach.

Ustawodawca w art. 8 ustawy o lasach wskazuje cztery zasady, według których powinna być prowadzona gospodarka leśna. Jest to zasada powszechnej ochrony lasów, zasada trwałości utrzymania lasów, zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz zasada powiększania zasobów leśnych.

Zauważyć należy, że nie od początku taki właśnie był katalog powyższych zasad. W pierwotnym kształcie ustawy o lasach ustawodawca wymienił: zasadę powszechnej ochrony lasów, zasadę trwałości utrzymania lasów i ciągłości ich użytkowania oraz zasadę powiększania zasobów leśnych. Zmiana wprowadzona została dopiero ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 roku o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷. Jak widać, modyfikacja polegała na „oddzieleniu” zasady ciągłości użytkowania lasów od zasady trwałości ich utrzymania oraz połączeniu jej ze zrównoważonym wykorzystaniem wszystkich funkcji lasów. Powyższa zmiana z pewnością powinna być oceniona pozytywnie z uwagi na uwzględnienie zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce leśnej. Co zaś się tyczy oddzielenia zasady ciągłości użytkowania od trwałości utrzymania, wydaje się, że jest to zmiana kosmetyczna, gdyż jak się słusznie wskazuje zasady gospodarki leśnej wskazane w art. 8 ustawy o lasach są ze sobą bardzo mocno związane, a wręcz częściowo się stykają¹⁸. Co więcej, ustawodawca w art. 13 ustawy o lasach nadal wymienia łącznie obowiązek trwałego utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania.

¹⁶ W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69.

¹⁷ Dz.U. Nr 54, poz. 349 ze zm.

¹⁸ J. Pakuła, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 94; W. Radecki, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 79.

Jako pierwszą ustawodawca wymienił zasadę powszechnej ochrony lasów. Ustawodawca zobowiązał w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach właścicieli lasów do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych oraz podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów. W szczególności właściciele lasów zobowiązani zostali do wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmierne pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych oraz ochrony gleby i wód leśnych.

Z treści art. 9 wynika, że ustawodawca upatruje największych zagrożeń w trzech źródłach: pożarach, organizmach szkodliwych oraz zagrożeniach w stosunku do gleby i wód leśnych.

Najwięcej uwagi ustawodawca poświęcił pożarom, z uwagi na możliwość wystąpienia największych zniszczeń. Poza ogólną tylko uwagą z ustawy o lasach wspomnieć należy o rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 roku w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczania przeciwpożarowego lasów¹⁹. Zastosowanie w zakresie ochrony przeciwpożarowej będą miały także niektóre przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej²⁰ oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 roku w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²¹.

W stosunku do zadań z zakresu ochrony przed organizmami szkodliwymi ustawodawca odniósł się w art. 10 ustawy o lasach. Wydaje się jednak, że oprócz zasady powszechnej ochrony lasów ustawodawca miał w tym przepisie także na myśli realizację zasady trwałości utrzymania lasów, gdyż zaznacza, że powinny zostać podjęte określone działania w związku z wystąpieniem organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów. Jak więc wspomniano, zasady gospodarki leśnej nie mają charakteru rozłącznego i często pewne działania służą realizacji kilku zasad.

Ustawodawca nie precyzuje natomiast, na czym polegać ma ochrona gleb i wód leśnych. Słusznie wskazuje się²², że będą tu miały zastosowanie przepisy zawarte w ustawie z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³ (ochrona gruntów leśnych przed erozją) oraz ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²⁴ (ochrona ilości i jakości wód na terenach leśnych).

¹⁹ Dz.U. Nr 58, poz. 405 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1380 ze zm.

²¹ Dz.U. Nr 109, poz. 719.

²² W. Radecki, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 91-92.

²³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

W art. 11 i 12 ustawy o lasach ustawodawca uregulował kwestie związane z odpowiedzialnością za szkody w lasach.

Zgodnie z art. 13 ustawy o lasach właściciele lasów są także zobowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Obowiązki te w szczególności polegają na zachowaniu w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk; ponownym wprowadzaniu roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu; pielęgnowaniu i ochronie lasu, w tym również ochronie przeciwpożarowej; przebudowie drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej, zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3; racjonalnym użytkowaniu lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji przez: pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu oraz pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania, a także ochronę runa leśnego.

Ustawodawca wprowadza także ograniczenie możliwości zmiany lasu na użytki rolne tylko do przypadków szczególnie uzasadnionych potrzebami właścicieli lasu. Słusznie jednak podnosi się²⁵, że „szczególnie uzasadnione potrzeby” to zwrot bardzo nieostry, dlatego będzie wymagana szczegółowa analiza konkretnej sytuacji.

Wypada nadmienić, czym jest w naukach leśnych trwałość istnienia lasu. Jego istota polega na „ciągłym procesie odnawiania, przeżywania i ubywania drzew oraz drzewostanów w gospodarstwie leśnym”²⁶. Ustawodawca zaś zdefiniował pojęcie zagrożenia tej trwałości lasu. Jest to taki „stan lasu wywołany czynnikami zewnętrznymi lub nieprawidłową gospodarką leśną, wymagający zabiegów zwalczających i ochronnych albo jego przebudowy” (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o lasach).

Z literalnej analizy art. 13 ustawy o lasach, a także z przykładu obowiązków wymienionych w ust. 1 tego artykułu, wydaje się, że zasadę ciągłości jest trudno oddzielić od zasady trwałości utrzymania lasów, jak to zrobił ustawodawca we wspomnianych wcześniej zmianach. Zasadniczo odbiorca może mieć trochę wrażenie, że ustawodawca zmienił art. 8 ustawy o lasach, czyli katalog zasad prowadzenia gospodarki leśnej, a zapomniał o zredagowaniu przepisów już wprost mówiących o konkretnych zasadach. Jednak na obronę można powtórzyć argument ze wcześniej części pracy, że omawiane zasady nie mają ostrych granic i często się przenikają.

W związku z powyższym może jednak pojawić się pewne zamieszanie terminologiczne, zwłaszcza że odnośnie kolejnej zasady gospodarki leśnej, czyli zrów-

²⁵ J. Pakuła, *Pojęcie...*, *op. cit.*, s. 89.

²⁶ R. Poznański, *Nowy system trwałego i zrównoważonego rozwoju lasów w Polsce*, [w:] T. Borecki, A. Grzywacz, P. Paschalis, L. Płotkowski, K. Rykowski, J. Smykała, E. Suwara (red.), *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 1, s. 74.

noważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasu, brak w całej ustawie o lasach bliższego doprecyzowania, co ustawodawca miał na myśli pod tym pojęciem, gdyż nie została ona szerzej rozwinięta²⁷.

Co więcej, w art. 13a i 13b ustawy o lasach, ustawodawca porusza kwestię realizacji i promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Zawarcie tych dwóch przepisów w tym miejscu ustawy, w połączeniu z brakiem precyzyjnego wyróżnienia zasady trwałości utrzymania lasów i ciągłości oraz brakiem rozwinięcia zasady zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasu, może doprowadzić do pomieszania pojęć tych dwóch zasad prowadzenia gospodarki leśnej z pojęciem trwale zrównoważonej gospodarki leśnej²⁸. Wydaje się, że ustawodawca sam miał przeczucie, że nie do końca da się sztywno wyodrębnić zasadę trwałości utrzymania lasów i ciągłości. Wymagane by jednak było po pierwsze chyba inne umiejscowienie art. 13a i 13b, gdyż dość mocno nasuwa się tutaj myśl, że trwale zrównoważona gospodarka leśna jest jedną z zasad prowadzenia gospodarki leśnej, a po drugie, przede wszystkim doprecyzowanie, czym jest zasada zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasu, zważywszy, że doktryna zwłaszcza nauk leśnych dość szeroko się na ten temat wypowiada²⁹. Podobne poglądy występują w doktrynie nauk prawnych³⁰.

Ostatnią z zasad prowadzenia gospodarki leśnej jest zasada powiększania zasobów leśnych, wyrażona przede wszystkim w art. 14 ustawy o lasach, zgodnie z którym „powiększanie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urządzenia lasu”. W ust. 2 tego artykułu ustawodawca precyzuje, jakie grunty mogą być przeznaczone

²⁷ Podobnie: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 485.

²⁸ Tak wydaje się: J. Pakuła, *Pojęcie...*, s. 89-91. W podsumowaniu zaś autor sam zauważa, że „Celem tych zasad [zasad gospodarki leśnej – M.W.] jest trwale zrównoważona gospodarka leśna”. Nie może to być zatem jedna z zasad prowadzenia gospodarki leśnej.

²⁹ Tak na przykład: Z. Chrepińska, *Organizacyjne i prawne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju leśnictwa*, [w:] T. Borecki, A. Grzywacz, P. Paschalis, L. Płotkowski, K. Rykowski, J. Smykała, E. Suwara (red.), *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 1, Warszawa 1998, s. 92-100; A. Klocek, L. Płotkowski, *Las i jego funkcje jako dobro publiczne*, [w:] T. Borecki, A. Grzywacz, P. Paschalis, L. Płotkowski, K. Rykowski, J. Smykała, E. Suwara (red.), *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 2, s. 149-169; R. Poznański, *Nowy system...*, *op. cit.*, s. 74-78; Z. Rozwałka, *Zagospodarowanie lasów jako system kształtowania ekosystemów przyrodniczych, rozwoju gospodarki i zachowania równowagi w przyrodzie*, [w:] T. Borecki, A. Grzywacz, P. Paschalis, L. Płotkowski, K. Rykowski, J. Smykała, E. Suwara (red.), *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 1, s. 51-61.

³⁰ A. Kwiatkowski, *Istniejący model prawny gospodarki leśnej w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 231-244; M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy...*, *op. cit.*, s. 96-117; M. Walas, *Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie...*, *op. cit.*, s. 367-377.

do zalesienia. Są to nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia. Jako przykład ustawodawca podaje: grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych; lotne piaski i wydmy piaszczyste; strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska oraz hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie.

Podkreślić należy, że obowiązek zalesienia jest obowiązkiem spoczywającym na wszystkich właścicielach lasów. W stosunku jednak do właścicieli prywatnych ustawodawca przewidział możliwość otrzymania wsparcia z budżetu państwa na realizację tego obowiązku, z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Aktualnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013³¹.

Wspomnieć należy o Krajowym Programie Zwiększania Lesistości³², który na lata 2001-2020 zakłada zwiększenie lesistości do 30%. Celem programu jest zapewnienie warunków do osiągnięcia przyjętego poziomu lesistości, ustalenie priorytetów ekologicznych i gospodarczych oraz wykorzystanie ich do optymalnego rozmieszczenia zalesień, a także opracowanie odpowiednich instrumentów realizacyjnych. Zgodzić się jednak trzeba z poglądem³³, że program ten nie jest aktem normatywnym, tylko pewnego rodzaju strategią.

Na podsumowanie tej części i powiązania zasad prowadzenia gospodarki leśnej z pojęciem trwale zrównoważonej gospodarki leśnej podkreślić należy, że trwale zrównoważona gospodarka leśna jest celem, który ma być zrealizowany poprzez realizację zasad prowadzenia gospodarki leśnej wymienionych w art. 8 ustawy o lasach.

Odrębne regulacje dotyczące zasad gospodarki leśnej obowiązują na podstawie art. 17 ustawy o lasach w lasach ochronnych, a zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej³⁴. Rozporządzenie to jest bardzo zwarte i lakoniczne, jednak ma to swoje uzasadnienie w szczególnym charakterze lasów ochronnych. Każdy z nich bowiem może być

³¹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1565 ze zm.

³² Źródło: www.mos.gov.pl/arttykul/326_lesnictwo/296_krajowy_program_zwiekszenia_lesistosci.html [dostęp: 10.02.2015].

³³ W. Radecki, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 132.

³⁴ Dz.U. Nr 67, poz. 337.

tworzony z innych powodów, które ustawodawca przewidział w § 1 tego rozporządzenia. Odnośnie zasad prowadzenia gospodarki leśnej w tych lasach ustawodawca wypowiada się w § 3 i 4.

Gospodarka leśna w lasach ochronnych, zgodnie z § 3 rozporządzenia, powinna być prowadzona w sposób zapewniający ciągłe spełnianie przez nie celów, dla których zostały wydzielone. Ustawodawca wskazuje, że w szczególności powinna być zachowana po pierwsze trwałość lasów poprzez dbałość o stan zdrowotny i sanitarny lasów; preferowanie naturalnego odnowienia lasu; ograniczanie regulacji stosunków wodnych do prac uzasadnionych potrzebami odnowienia lasu oraz użytkowania sąsiadujących z lasami ochronnymi gruntów nieleśnych oraz ograniczanie trwałego odwadniania bagien śródleśnych do przypadków, w których wyniki przeprowadzonych badań i ekspertyz wykluczają niekorzystny wpływ tego zabiegu na stosunki wodne w lasach ochronnych. Po drugie, zagospodarowanie i ochrona lasów powinny być prowadzone w drodze kształtowania struktury gatunkowej i przestrzennej lasu zgodnie z warunkami siedliskowymi, w kierunku powiększania różnorodności biologicznej i zwiększania odporności lasu na czynniki destrukcyjne; stosowania indywidualnych sposobów zagospodarowania i ochrony poszczególnych drzewostanów; ustalania etatu cięć według potrzeb hodowlanych lasu; ograniczania stosowania zrębów zupełnych do najslabszych siedlisk leśnych oraz prowadzenia ścinki drzew, zrywki i wywozu drewna w sposób zapewniający w maksymalnym stopniu ochronę gleby i roślinności leśnej oraz zakazu pozyskiwania żywicy i karpiny.

Zgodnie natomiast z § 4 rozporządzenia „dla określonych powierzchni lasu uznanego za ochronny mogą być ustalone szczególne sposoby prowadzenia gospodarki leśnej”. Sposoby te muszą być określone w akcie o uznaniu lasu za ochronny. Mogą one polegać na ograniczeniu pozyskania drewna, choinek, kory, igliwia, zwierzyny lub płodów runa leśnego; konieczności wykonania określonych zabiegów w zakresie zagospodarowania i ochrony lasów; zakładaniu i utrzymywaniu urządzeń ochronnych oraz ograniczeniu udostępniania lasu dla ludności. Jak widać, w stosunku do lasów ochronnych zasady prowadzenia gospodarki leśnej mogą być trochę bardziej rygorystyczne w stosunku do właścicieli lasów, ale także względem ludności. Wydaje się jednak, że z uwagi na cele, dla jakich tworzy się lasy ochronne, jest to całkowicie uzasadnione.

Na zakończenie omawiania zasad gospodarki leśnej wspomnieć krótko należy o planowaniu w gospodarce leśnej³⁵. Mimo że nie ma w prawie leśnym czegoś takiego jak zasada planowości, wydaje się, że różnego rodzaju plany pełnią w gospodarce leśnej niezwykle ważną rolę. Praktycznie realizacja każdej zasady gospodarki

³⁵ Por. szerzej: K. Karpus, *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy...*, op. cit., s. 51-78.

leśnej powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie urządzenia lasu czy też w uproszczonym planie urządzenia lasu.

Jak się słusznie wskazuje, planowanie jest jedną z podstawowych funkcji zarządzania, gdyż polega ono na ustalaniu celów i kierunków działalności³⁶. W leśnictwie wielofunkcyjnym planowanie jest o tyle trudniejsze, że poza celami produkcyjnymi, powinny zostać uwzględnione także cele pozaprodukcyjne³⁷.

Zgodzić należy się z poglądem, że plan urządzenia lasu powinien „kumulować” zasady i cele gospodarki leśnej³⁸. Powinna zostać w nim precyzyjnie określona rola lasu w środowisku przyrodniczym i krajobrazie oraz zasady postępowania gospodarczego zwłaszcza w lasach ochronnych w celu jak najwyższej realizacji funkcji będących powodem ich utworzenia³⁹. Jak widać zatem, plany w gospodarce leśnej powinny mieć charakter wysoce kompleksowy. Ich znaczenie zostało także podkreślone w Agendzie 21, gdyż jako jeden z obszarów działań wskazano zwiększenie poprawności i efektywności planowania, ocen i regularnych obserwacji stanu lasów oraz tworzenie odpowiednich programów i projektów prac obejmujących także działalność handlową i przetwarzanie danych.

Podsumowując rozważania na temat zasad gospodarki leśnej oraz ich relacji do zasady zrównoważonego rozwoju, zgodzić należy się z poglądem, że „zrównoważony rozwój leśnictwa oznacza trwałe możliwości korzystania z leśnictwa wielofunkcyjnego w skali globalnej i lokalnej oraz trwałe jego oddziaływanie, jako systemu przyrodniczego, na otaczającą sferę materialną i niematerialną”⁴⁰.

W doktrynie nauk leśnych już w latach 90. zauważono, że regulacje prawne przyjęte w ustawie o lasach dają możliwość realizacji zasady zrównoważonego rozwoju⁴¹. Oczywiście, w związku z pełnieniem przez las tak różnych funkcji, często musi dochodzić do kompromisu, jednak jeśli gospodarka leśna będzie prowadzona zgodnie z zasadami przewidzianymi przez ustawę o lasach, a plany służące ich realizacji będą naprawdę kompleksowe, wydaje się, że możliwy jest do zrealizowania model trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a zatem także zasady zrównoważonego rozwoju.

³⁶ H. Szramka, [w:] B. Ważyński (red.), *Podstawy...*, *op. cit.*, s. 390.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Z. Chrempińska, *Organizacyjne i prawne uwarunkowania...*, *op. cit.*, s. 94.

³⁹ Z. Rozwałka, *Zagospodarowanie...* *op. cit.*, s. 56.

⁴⁰ Z. Chrempińska, *Organizacyjne i prawne uwarunkowania...*, *op. cit.*, s. 92.

⁴¹ *Ibid.* s. 94 i 97.

Bibliografia

- Adamczewska J., *Konwencja Ramsarska*, Wigry 2003, nr 1.
- Adamiak B, Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2012.
- Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*, Warszawa 1974.
- Augustine N. R., Sharma A., Kesner I. F., Smith N. C., Thomas R. J., Quelch J., Brenneman G., Hill L., *Harvard Business Review on Crisis Management*, Harvard 2000.
- Banaszak N., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszczyk Z., [w:] *Kodeks cywilny. Tom I Komentarz – art. 1-449 (10)*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2013.
- Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmański J., Pchałek M., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Baranowska-Dutkiewicz B., *Problem ubezpieczeń ekologicznych na tle zagrożeń środowiskowych w Polsce*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 1993, nr 1-2.
- Barbusiński K., *Prawidłowe funkcjonowanie oczyszczalni ścieków – czyli diabeł tkwi w szczegółach*, Napędy i sterowanie 2007, nr 1.
- Barnard C., *The substantive law of the EU*, Oxford University Press 2007.
- Baumgartner Ch., Petek W., *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz. Kurtzkommentar*, Wien 2010.
- Bednarczyk T.H., Jańska A., *Ubezpieczenie jako metoda ograniczania ryzyka szkód środowiskowych małych i średnich przedsiębiorstw*, Problemy Zarządzania 2013, nr 2.
- Behnke M., Pchałek M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.
- Birnie P., Boyle A., Redgwell C., *International law and the environment*, Oxford University Press 2010.

BIBLIOGRAFIA

- Boć J., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2004.
- Bojar-Fijałkowski T., *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji*, [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, pod red. E. Jasiuk, G. P. Maja, K. Sikory, S. Wrzoska, Radom 2013.
- Bojar-Fijałkowski T., *Założenia odpowiedzialności za szkodę w środowisku w dobrowolnych systemach zarządzania środowiskowego ISO 14001 i EMAS*, [w:] *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku*, pod red. B. Rakoczego, Toruń 2010.
- Bojar-Fijałkowski T., *Zarządzanie środowiskowe jako instrument wspomagający partycypację społeczną w ochronie środowiska na szczeblu lokalnym*, [w:] *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, pod red. A. Kołomycew, B. Kotarby, Rzeszów 2013.
- Bojar-Fijałkowski T., *Zarządzanie środowiskowe jako przejaw odpowiedzialności społecznej przedsiębiorcy*, [w:] *Współczesne trendy w przedsiębiorczości*, pod red. M. Gołębiewskiego, Łódź 2007.
- Bojarski M., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych w świetle ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych jako zadanie samorządu szczebla powiatowego*, *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka* 2005, nr 4.
- Borys G., *Ryzyko ekologiczne i jego systematyka na gruncie teorii ubezpieczeniowej*, [w:] *Instrumenty rynkowe w ochronie środowiska*, pod red. S. Czai, Jugowice-Wrocław 2002.
- Boxall P., Purcell J., Wright P. (ed.), *The Oxford Handbook of Human Resources Management*, Oxford 2007.
- Bree A., *Free trade in waste?*, *Touro International Law Review* 2000, Vol. 10.
- Brodecki Z. (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005.
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w działalności administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, pod red. M. Górskiego, J. Bucieńskiej, M. Niedziółki, R. Steca i D. Strus, Warszawa 2011.
- Bukowski Z., *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, pod red. Z. Bukowskiego, Toruń 2004.
- Bukowski Z., *Postępowania administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko*, Włocławek-Toruń 2010.
- Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń, 2005.

BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Bukowski Z., Czech E. K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Buława P., Szmit K., *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2012.
- Byczko S., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Zarys wykładu*, Warszawa 2013.
- Carraro C. (ed.), *Governing the Global Environment*, Cheltenham 2003.
- Cecora J., *Entrepreneurs and SMEs in Regional Economies: Policy Issues for Sustainable Development in a Globalizing Economy*, International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie, Volume 10, Issue 1, 2000.
- Chackiewicz M., *CITES a międzynarodowy obrót towarowy*, Warszawa 2013.
- Chandler A. D., *Strategy and Structure*, Cambridge 1962.
- Cherry Ch. A., *Environmental Regulation within the GATT Regime: A New Definition of Product*, UCLA Law Review 1993, Issue 4.
- Chmielak A., *Idea sprawiedliwości społecznej podstawą zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Problemy interpretacji i realizacji zrównoważonego rozwoju*, pod red. B. Poskrobko, G. Dobrzańskiego, Białystok 2007.
- Chmielnicki P., *Normatywne różnicowanie struktur samorządowych* [w:] K. Bednarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Chojnacki D., *Ochrona przyrody w przepisach dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej. Wybrane zagadnienia prawne* [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, pod red. M. Górskiego, Łódź-Poznań 2011.
- Chojnacki D., Zdrajkowski P., *W pułapkach POŚ*, Ecomanager 2012, nr 6.
- Chrempińska Z., *Organizacyjne i prawne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju leśnictwa*, [w:] *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 1, pod red. T. Boreckiego, A. Grzywacza, P. Paschalisa, L. Płotkowskiego, K. Rykowskiego, J. Smykały, E. Suwary, Warszawa 1998.
- Ciążela H., *Antycypacja idei „rozwoju trwałego i zrównoważonego” w koncepcji „nowego humanizmu” Aurelio Peccei*, Problemy Rozwoju 2007, vol. 2, nr 1.
- Ciechanowicz-McLean J., [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowskiego, Gdańsk 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Ciechanowicz-McLean J., [w:] *Polskie prawo ochrony przyrody*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2006.

BIBLIOGRAFIA

- Ciechanowicz McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Czech E. K., *Szkoda w obszarze środowiska i wina jako determinanty odpowiedzialności administracyjnej za tę szkodę*, Białystok 2008.
- Daniel P., *Przesłanki wyłączające wymierzenie kary administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, nr 2.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dobkowski J., *Struktura interesu publicznego a zasady rozdzielania odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji*, [w:] *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, pod red. E. Ury, Rzeszów 2004.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- Do roku 2050 liczba ludności świata ma dojść do dziewięciu miliardów. Czy Ziemia to wytrzyma?*, www.national-geographic.pl, dostęp z dnia 12.12.2014.
- Doś A., *Perspektywy rozwoju ubezpieczeń ekologicznych w Polsce*, [w:] *Harmonizacja bankowości i ubezpieczeń w skali narodowej i europejskiej*, pod red. M. Marcinkowskiej, S. Wieteski, Warszawa 2007.
- Doś A., *Ryzyko ekologiczne przedsiębiorstw na rynku ubezpieczeń majątkowych*, Warszawa 2011.
- Draniewicz B., *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 24 lutego 2011 r. II SA/Bk 745/10*, *Prawo i Środowisko* 2011, nr 4.
- Drucker P. F., Garvin D., Leonard D., Straus S., Brown J. S., *Harvard Business Review on Knowledge Management*, Boston 1998.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dyllick T., *Bausteine einer Konzeption ökologisch bewusster Unternehmensführung*, [w:] *Jarhbuch Ökologie 1995*, bearb. G. Altner, B. Mettler-Meibem, U. E. Simonis, E. von Weizsäcker, München 1994.
- Eisner M. A., *Governing the environment: the transformation of environmental regulation*, Boulder 2007.
- Emory R. W., *Probing the Protections in the Rotterdam Convention on Prior Informed Consent*, *Colorado Natural Resources, Energy, & Environmental Law Review* 2000, vol. 12.
- Evans Ch., *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2005.
- Fabozzi F. J., Markowitz H. M. (ed.), *The Theory and Practice of Investment Management*, New Jersey 2002.
- Famielec J., *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Warszawa 1999.

BIBLIOGRAFIA

- Filipiuk D., Fuks L., Majdan M., *Biosorpcja jako metoda usuwania i odzysku metali ciężkich z wodnych ścieków przemysłowych*, „Przemysł chemiczny” 2006, nr 6.
- Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., *Polityka społeczna*, Warszawa 2007.
- Fogel A., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 9.
- Fresk E., Kloock J., *Internes Rechnungswesen und Organisation aus der Sicht des Umweltschutzes*, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 1989, No. 1.
- Friedman F. B., *Practical Guide to Environmental Management. 9th Edition*, Washington D.C. 2003.
- Gawdzik J., *Analiza mobilności metali ciężkich w osadach ściekowych na przykładzie wybranej oczyszczalni ścieków w miejscowości „n”*, Ekologia i Technika 2012, nr 1.
- Geografia ekonomiczna*, pod. red. Kuciński K., Warszawa 2013.
- Geografia gospodarcza świata*, pod. red. I. Fierli, Warszawa 2005.
- Giorgini P., Massacci F., Mylopoulos J., Zannone N., *Requirements Engineering Meets Trust Management*, [w:] *Trust Management. Second International Conference, iTrust 2004, Oxford, UK, March/April 2004, Proceedings*, ed. by Ch. Jensen, S. Poslad, T. Dimitrakos, Berlin 2004.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska*, Warszawa 2001.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź-Poznań 2011.
- Górski M., *Status prawny raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko* [w:], *Proces inwestycyjno-budowlany. Administracyjnoprawne wyzwania dla ustawodawcy*, pod red. L. Dubińskiego, T. Kocoła, Kraków 2012.
- Grossblatt N. (ed.), *Research to Protect, Restore and Manage the Environment*, Washington 1993.
- Grzybowski S., *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 1.
- Gruszecki K., *Komentarz do art. 298 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, LEX el.
- Gruszecki K., *Procesowe aspekty wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2008, nr 3-4.
- Habuda A., *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, pod red. W. Radeckiego, Warszawa 2010.

BIBLIOGRAFIA

- Hall J. K., Daneke G. A., Lenox M. J., *Sustainable Development and Entrepreneurship: Past Contributions and Future Directions*, Journal of Business Venturing, Volume 25, Issue 5, September 2010.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Hiatt S. R., Daft R. L., *Management. 5th Edition*, New York 2000.
- Hood Ch., *Public Management: the Word, the Movement, the Science*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. by E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt, Oxford 2005.
- Instytut Ochrony Środowiska, *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”*, Warszawa 1993.
- Jabłoński J., *Zarządzanie środowiskowe jako warunek ekologizacji przedsiębiorstwa. Próba modelu teoretycznego*, Poznań 2001.
- Jackson J. H., *World Trade Rules and Environmental Policies: Congruence or Conflict?*, Washington and Lee Law Review 1992, vol. 49.
- Jäger J., *Was verträgt unsere Erde noch?*, Frankfurt am Main 2010.
- Jagodzińska-Sadowska N., *Czynniki wpływające na skuteczne wdrożenie systemu ISO 9001 w małych i średnich firmach sektora spożywczego*, [w:] *Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno-spożywczym. Kierunki rozwoju*, pod red. M. Wiśniewskiej, E. Malinowskiej, Sopot 2008.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakubowska D., *Ochrona i korzystanie z zasobów biosfery*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Bydgoszcz 2006.
- Jakubowska D., *Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ochrony biosfery*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, J. S. Kierzkowskiej, Bydgoszcz 2006.
- Janikowski R., *Zrównoważony rozwój lokalny. Teoria i praktyka, Studia nad zrównoważonym rozwojem*, Tom IV, Warszawa-Katowice 2006.
- Jans J. H., *Waste Policy and European Community Law: Does the EEC Treaty Provide a Suitable Framework for Regulating Waste*, Ecology Law Quarterly 1993, Vol. 20.
- Jans J. H., Vedder H. H. B., *European Environmental Law*, Groningen 2008.
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2006.
- Jaśkowska M., *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym*, [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga Pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, pod red. J. Niczyporuka, Paryż 2011.
- Jaworowicz-Rudolf A., [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.

BIBLIOGRAFIA

- Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska* [w:] *Sankcje administracyjne*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.
- Jendrośka J., *Kary administracyjne*, [w:] *Księga jubileuszowa Prof. Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Mastalskiego, Wrocław 2001.
- Jendrośka J., *Oceny Oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna: charakter prawny i struktura regulacji* [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006.
- Jendrośka J., *Ocena oddziaływania na środowisko OOS; fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- Jezierski S., Kostanta-Brus H., Rostkowski J., Żukowski B., *Nowe ustawodawstwo rolne*, Warszawa 1986.
- Jeżowski P., *Ewaluacja przedsięwzięć ekologicznych i zdrowotnych*, [w:] *Metody szacowania korzyści i start w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia*, pod red. P. Jeżowskiego, Warszawa 2009.
- Kabza J., *Koncesje i zezwolenia*, Warszawa 2014.
- Karpiuk M., *Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2013, nr 20.
- Karpus K., *Prawo leśne – plan urządzenia lasu*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Kenig-Witkowska M. M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005.
- Kenig-Witkowska M. M., *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kidyba A., *Mały i średni przedsiębiorca jako kategoria normatywna*, *Prawo Spółek* 2000, nr 2.
- Kieszkowski M., *Ochrona środowiska w galwanizerniach*, *Konstrukcje Stalowe* 2003, nr 1.
- Klat E., Klat-Wertelecka L., *Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, *Rejent* 1996, nr 9.
- Klenowska K., *Zrównoważony rozwój a prawo do korzystania ze środowiska należytej jakości*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowskiego, Gdańsk 2009.

BIBLIOGRAFIA

- Klocek A., *Lasy wielofunkcyjne a ochrona przyrody dla przyszłych pokoleń*, Trybuna Leśnika, Katowice 2009.
- Klocek A., Płotkowski L., *Las i jego funkcje jako dobro publiczne*, [w:] *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 2, pod red. T. Boreckiego, A. Grzywacza, P. Paschalis, L. Płotkowskiego, K. Rykowskiego, J. Smykały, E. Suwary, Warszawa 1998.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Knox J. H., *Judicial Resolution of Conflicts between Trade and the Environment*, Harvard Environmental Law Review 2004, Issue 1.
- Korzeniowski P., *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012.
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne w regulacjach ustawowych*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- Kosieradzka-Federczyk A., „*Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*”, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2012, nr 1.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kowalewski E., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz-Toruń 2006.
- Kowalewski E., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian*, Bydgoszcz 1992.
- Kowalewski E. (red.), *Stan prawny ubezpieczeń obowiązkowych w Polsce. Wykaz z komentarzem*, Warszawa 2013.
- Kowalewski E., *Wprowadzenie do teorii ryzyka ubezpieczeniowego*, [w:] *Ubezpieczenia w gospodarce rynkowej 2*, pod red. A. Wąsiewiczza, Bydgoszcz 1994.
- Kozyra P., Rutkowska M., *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument finansowy w ochronie środowiska*,
- Kozyra P., Rutkowska M., www.ioz.pwr.wroc.pl/Pracownicy/Rutkowska/Publikacje/PDF/kozyra.pdf, dostęp z dnia 11.12.2014.
- Koźuch B., *Istota zarządzania publicznego*, Problemy Zarządzania 2005, nr 4.
- Kramer M., Urbaniec M., Kryński A. (red.), *Międzynarodowe zarządzanie środowiskiem. Tom I: Interdyscyplinarne założenia proekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, Warszawa 2004.
- Krämer L., *EC Environmental Law*, London 2007.
- Król M. A., [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa, 2014.

BIBLIOGRAFIA

- Kummer K., *Prior Informed Consent for Chemicals in International Trade: the 1998 Rotterdam Convention*, Review of European Community and International Environmental Law 1999, Issue 3.
- Kummer K., *The International Regulation of Transboundary Traffic in Hazardous Wastes: the 1989 Basel Convention*, International and Comparative Law Quarterly 1992, vol. 41.
- Kwaśnicka K., *Sankcja administracyjna w prawie ochrony środowiska, [w:] Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Prof. Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
- Kwiatkowski A., *Istniejący model prawny gospodarki leśnej w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, [w:] Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.
- Lallas P. L., Esty D. C., van Hoogstraten D. J., *Environmental Protection and International Trade: Toward Mutually Supportive Rules and Policies*, Harvard Environmental Law Review 1992, Vol. 16.
- Langlet D., *Prior Informed Consent for Hazardous Chemicals Trade – Implementation in EC Law*, European Environmental Law Review 2003, nr 11.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003.
- Lenart T. P., Pietrewicz A., *Ubezpieczenia ekologiczne jako instrument przyspieszania proekologicznych przemian w gospodarce*, www.baseny.waw.pl/pesk/ekokonf_6.html, dostęp z dnia 11.12.2014.
- Lewańska-Tukaj K., *Mysłiwy gospodarzem, [w:] Łowiectwo*, pod red. R. Dziedzica, Józefów 2013.
- Lewicki M., *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica 2009, nr 69.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Longchamps M., *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986.
- Lowenfeld A. F., *International Economic Law*, Oxford University Press 2003.
- Loveli M., Weiss Ch., *Environmental Management and Institutions in OECD Countries. Lesson from Experience*, Washington D.C. 1998.
- Łabno Z., *Propedeutyka ochrony środowiska*, Katowice 1994.
- Łabno Z., *Ubezpieczenia ekologiczne. Wybrane zagadnienia*, Katowice 1995.
- Łangalis M., *Ranking najbardziej dynamicznie rozwijających się gospodarek na świecie 2013*, Instytut Globalizacji 2013.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

BIBLIOGRAFIA

- Łopuski J., *Rola ubezpieczenia w ochronie środowiska człowieka przed zanieczyszczeniem*, Państwo i Prawo 1978, z. 2.
- Łopuski J., Warkańto W., Brodecki Z., *Zanieczyszczenie środowiska a ubezpieczenie*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 1977, nr 3.
- Łuszczek-Trojnar E., *Ekologiczna hodowla ryb w Polsce i na świecie*, Komunikaty Rybackie 2014, nr 3.
- Machoń M., *Gospodarka leśna w obliczu potrzeb ochrony przyrody*, [w:] Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka, pod red. M. Borskiego, Sosnowiec 2013.
- Majchrzak J., Zimniewicz K., *Ochrona środowiska w strukturze celów przedsiębiorstwa*, Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstw 1991, nr 4.
- Makowski M., *Budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej a ochrona środowiska Morza Bałtyckiego w świetle prawa międzynarodowego*, Prawo Morskie 2014, t. XXX.
- Malinowska-Hyla M., Chojnacki D., *Ubezpieczenie szkód w środowisku*, www.e-czytelnia.abrys.pl/ecomanager/2012-11-644/prawo-7428/ubezpieczenie-szkod-w-srodowisku-15437, dostęp z dnia 13.12.2014.
- Malthus T. R., *Prawo Ludności*, Warszawa 2007.
- Martin L., *World Trade Organization and environmental protection: reconciling the conflict*, Currents: International Trade Law Journal 2000, vol. 9.
- Maser Ch., *Nowa wizja Lasów*, Bielsko-Biała 2003.
- Maśniak D., *Ubezpieczenia ekologiczne*, Kraków 2003.
- Michalak M., *Zasada przezroczności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2009, nr 2.
- Michalak M., *Zasada przezroczności w administracyjnoprawnych ograniczeniach swobodnego przepływu towarów w Unii Europejskiej*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014.
- Miegel M., *Wohlstand ohne Wachstum*, list, Berlin 2011.
- Miłkowska-Rębowska J., [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Środowiska, www.mos.gov.pl, dostęp z dnia 11.12.2014.
- Mogilski W. W., *Prewencja ubezpieczeniowa*, Warszawa 1980.
- Morawski L., *Filozofia prawa*, Toruń 2014.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2009.
- Nahotko S., *Podstawy ekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, Bydgoszcz 2002.

BIBLIOGRAFIA

- Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, Komentarz*, Warszawa 2011.
- Niszczenie środowiska jako negatywny skutek procesów globalizacyjnych*, www.zm.org.pl, dostęp z dnia 11.12.2014.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Zakamycze 2002.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Olaru M., Dinu V., Stoleriu G., Șandru D., Dincă V., *Responsible Commercial Activity Of Smes And Specific Values Of Sustainable Development In Terms Of The European Excellence Model*, Amfiteatru Economic Vol. XII, No. 27, 2010.
- Otawski P., [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996.
- Pajek T., *Uwarunkowania trwałego i zrównoważonego rozwoju leśnictwa*, [w:] *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 2, pod red. T. Boreckiego, A. Grzywacza, P. Paschalis, L. Płotkowskiego, K. Rykowskiego, J. Smykały, E. Suwary, Warszawa 1998.
- Pakuła J., *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Pal M., Pfaff M., *Poland and Germany: Issues of Transboundary Consultation*, [w:] *Nuclear Law in EU and Beyond*, pod red. Ch. Raetzke, Baden-Baden 2014.
- Palmer V.V., Bussani M., *Pure Economic Loss, New Horizons in Comparative Law*, Abingdon 2009.
- Pałasz J., *Raportowanie ekologiczne – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, analiza porealizacyjna, przegląd ekologiczny*, Problemy Ekologii 2009, nr 4.
- Panasiewicz A., *Szkoda środowiskowa i jej ubezpieczenie*, [w:] *Gospodarka a środowisko 7. Zarządzanie środowiskiem – gospodarka przestrzenna – zarządzanie jakością*, pod red. T. Borysa, Wrocław 2007.
- Papuziński A., *Filozoficzne aspekty zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, pod red. B. Poskrobko, Białystok 2007.
- Parson E. A. (ed.), *Governing the Environment. Persistent Challenges, Uncertain Innovations*, Toronto 2001.
- Paschalis-Jakubowicz P., *Teoretyczne podstawy i realizacja idei zrównoważonego rozwoju w leśnictwie*, [w:] *Problemy Ekorozwoju*, Warszawa 2011.
- Peccei A., *Die Qualität des Menschen. Plädoyer für einen neuen Humanismus*, Deutsche Verlags Anstalt GmbH, Stuttgart 1977, za: Ciążela H., *Antycypacja*

BIBLIOGRAFIA

- idei „rozwoju trwałego i zrównoważonego” w koncepcji „nowego humanizmu” Aurelio Peccei*, Problemy Rozwoju 2007, Vol. 2, nr 1.
- Penca J., *Green economy and environmental law: a mismatch and why bother* [in:] *International environmental law: contemporary concerns and challenges*, ed. by Sancin V., Ljubljana 2012.
- Perrini F., *SMEs and CSR Theory: Evidence and Implications from an Italian Perspective*, Journal of Business Ethics, September 2006, Volume 67, Issue 3.
- PN-EN ISO 14001:2004 Systemy zarządzania środowiskowego. Ogólne wytyczne dotyczące zasad, systemów i technik wspomagających.
- Ponikowski H., *Metafizyczne dociekania podstaw zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Problemy interpretacji i realizacji zrównoważonego rozwoju*, pod red. B. Poskrobko, G. Dobrzańskiego, Białystok 2007.
- Poradnik galwanotechnika*, Praca zbiorowa, Warszawa 2002.
- Porter M. E., *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York 1985.
- Poskrobko B., *Teoretyczne i praktyczne podstawy nauki o zarządzaniu środowiskiem*, *Ekonomia i Środowisko* 2003, nr 1.
- Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007.
- Powałowski A. (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Poznański R., *Nowy system trwałego i zrównoważonego rozwoju lasów w Polsce*, [w:] *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 1, pod red. T. Boreckiego, A. Grzywacza, P. Paschalisa, L. Płotkowskiego, K. Rykowskiego, J. Smykały, E. Suwary, Warszawa 1998.
- Prahalad C. K., Katzenbach J. R., Lederer Ch., Hill S., *Harvard Business Review on Customer Relationship Management*, Harvard 2001.
- Przybylski W., *Łowiectwo. Historia, obyczaje, etyka, kultura*, Warszawa 1998.
- Radecki W., *Administracyjna kara pieniężna za usuwanie drzew bez wymaganego zezwolenia*, *Nowe Zeszyty Samorządowe* 2007, nr 4.
- Radecki W., *Charakter prawny raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (na tle decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)*, *Ochrona Środowiska* 2001, nr 2.
- Radecki W., *Kara pieniężna za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia*, *Nowe Zeszyty Samorządowe* 2008, nr 5.
- Radecki W., *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995.
- Radecki W., *Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Warszawa 2009.

BIBLIOGRAFIA

- Radecki W., *Ochrona krajobrazowa a rybactwo w rezerwacie przyrody*, [w:] Komunikaty Rybackie 2011, nr 1.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002;
- Radecki W., *Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Pchałka, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Prawnokarna ochrona środowiska naturalnego w PRL*, Wrocław etc. 1981.
- Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Radecki W., *Zrównoważony rozwój jako idea polityczna i instytucja prawna*, [w:] *Zasady i uwarunkowania zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich*, pod red. M. Mickiewicza, Olsztyn 2012.
- Radecki W., Jerzmański J., *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów: komentarz*, Warszawa 2014.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2012, nr 2.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009.
- Rakoczy B. (red.), *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., Wierzbowski B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2012.
- Raport Niemcy na miarę przyszłości*, BUND 2008 za: Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010.
- Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010.
- Rokita J., *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, Warszawa 2005.

BIBLIOGRAFIA

- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, pod red. W. Radeckiego, Wrocław 2006.
- Rotko J., *Pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2013, nr 10.
- Rozwałka Z., *Zagospodarowanie lasów jako system kształtowania ekosystemów przyrodniczych, rozwoju gospodarki i zachowania równowagi w przyrodzie*, [w:] *Las – Człowiek – Przyszłość*, t. II, cz. 1, pod red. T. Boreckiego, A. Grzywacza, P. Paschalisa, L. Płotkowskiego, K. Rykowskiego, J. Smykały, E. Suwary, Warszawa 1998.
- Rykowski K., *Ochrona przyrody w gospodarce leśnej*, Warszawa 2007.
- Sadowski A., *Zrównoważony rozwój jako proces społeczny*, [w:] *Obszary badań nad trwałym i zrównoważonym rozwojem*, pod red. B. Poskrobko, Białystok 2007.
- Samitowski G., *Wymogi w zakresie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – kontrowersje*, Przegląd Prawa Publicznego 2012, nr 11.
- Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia 1*, Warszawa 1998.
- Sands Ph., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press 2003.
- Składziń J., Bury T., Fic A., *Bezpieczeństwo współczesnych wodnych reaktorów jądrowych na tle dotychczasowych najpoważniejszych awarii w energetyce jądrowej* [w:] *Energetyka jądrowa w Polsce*, pod red. K. Jelenia, Z. Rau, Warszawa 2012.
- Słownik współczesny języka polskiego*, pod red. B. Dunaja, Warszawa 1996.
- Słownik języka polskiego PWN*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 2001.
- Ślugocki J., *Prawo samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz 1999.
- Sobieraj K., *Prawo dostępu do energii jako warunek zrównoważonego rozwoju* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska w XXI wieku*, pod red. Z. Galickiego, A. Gubrynowicza, Warszawa 2013.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Sommer J., Stoga K., Potrzeszcz R., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Somsen, *Court of Justice of the European Union, Commission v Federal Republic of Germany (Trade and environment)*, European Environmental Law Review 1995, nr 4.
- Sonnenfeld R., *Podstawowe zasady odpowiedzialności międzynarodowej państwa*, [w:] *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, pod red. R. Sonnenfeld, Warszawa 1980.

BIBLIOGRAFIA

- Sordyl G., Płonka M., *Ubezpieczenie ekologiczne jako metoda finansowania ryzyk w górnictwie*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2010, nr 1.
- Stec R., *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., Popik-Muzyka K., *Administracyjna kara pieniężna w ustawie – Prawo ochrony środowiska*, Ochrona Środowiska. Przegląd 2002, nr 1.
- Stelmasiak J., Wąsikowska A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. J. Stelmasiaka, Warszawa 2008.
- Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R., *Kierowanie*, Warszawa 1997.
- Stoner J. A. F., Wankel Ch., *Kierowanie*, Warszawa 1996.
- Stroiber C., Baer A., Pelzer N., Tonhauser W., *Handbook of Nuclear Law*, Wiedeń 2003.
- Sułkowska W., *Przyczynek do rozważań nad kwestią ubezpieczeń ekologicznych*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego 2011, nr 11.
- Suski T., [w:] *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2013.
- Symonides J., *Odpowiedzialność państwa w prawie międzynarodowym*, Studia Prawnicze 1971, z. 30.
- Szlachetko J. H., *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Poglądy judykatury*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 10.
- Szmigielska K., *Najlepsze Dostępne Techniki (BAT) stosowane w galwanizerniach*, www.ietu.katowice.pl, dostęp z dnia 20.04.2015 r.
- Szpunar J., *Ubezpieczenia gospodarcze*, Poznań 1972.
- Szramka H., [w:] *Podstawy gospodarki leśnej*, pod red. B. Ważyńskiego, Poznań 2014.
- Szuma J., Szuma K., *Tryby oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Tilles S., *How Evaluate Corporate Strategy*, July–August 1963.
- Turowski K., *Pojęcie rozwoju zrównoważonego a gospodarka rybacka*, [w:] *Zasady i uwarunkowania zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich*, pod red. M. Mickiewicza, Olsztyn 2012.
- UN ILC (KPM ONZ), *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with Commentaries*, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part two).

BIBLIOGRAFIA

- UN ILC (KPM ONZ), *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities*, Yearbook of the International Law Commission, 2006, Vol. II (Part two).
- UN ILC (KPM ONZ), *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part two).
- Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, *Zrównowazona przyszłość w naszych rękach. Przewodnik po strategii zrównowozonego rozwoju UE*, Bruksela 2008.
- Vig N. J., *Introduction: Governing the International Environment*, [w:] *The Global Environment. Institutions, Law and Policy*, ed. by N. J. Vig, R. S. Axelrod, London 1999.
- Wajda A., *Globalizacja. Społeczeństwo i jego rozwój*, Warszawa 2011.
- Wajda A. i K., *Gmina Cekcyn w poszukiwaniu przeszłości*, Gdańsk 2006.
- Walas M., *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.
- Walas M., *Korzystanie z lasów a trwale zrównowazona gospodarka leśna*, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Szalewskiej, K. Karpus, Toruń 2014.
- Waligórski M.A., *Działalność gospodarcza w ujęciu prawa administracyjnego*, Poznań 2006.
- Walzer H., Wiegandt K., *Perspektiven einer nachhaltiger Entwicklung*, Frankfurt am Main 2011.
- Wałkowski D., Zielińska-Barłozek I. (red.), *Prawo ochrony środowiska w transakcjach fuzji i przejęć oraz nabywania nieruchomości*, Warszawa 2014.
- Warkałło W., Marek W., Mogilski W., *Prawo ubezpieczeniowe*, Warszawa 1983.
- Ważyński B., [w:] *Podstawy gospodarki leśnej*, pod red. B. Ważyńskiego, Poznań 2014.
- Wąsiewicz A., Kowalewski E., *Postulowany kształt umowy ubezpieczenia w kodeksie cywilnym*, Państwo i Prawo 1993, z. 11-12.
- Wąsiewicz A., Nowakowski Z.K., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Warszawa-Poznań 1980.
- Wincenciak M., *Sankcje administracyjne i ich stosowanie*, Białystok 2006.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wirth D. A., *Trade Implications of the Basel Convention Amendment Banning North-South Trade in Hazardous Waste*, Review of European Community and International Environmental Law 1998, Issue 3.

BIBLIOGRAFIA

- Wiśniewski Z., *Szczególne uwarunkowania prawne uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach Natura 2000. Plany miejscowe, a plany ochrony tych obszarów* [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, pod red. A. Kaźmierskiej-Paprzycznej, M. A. Król, Szczecin-Łódź-Poznań 2013.
- Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowej*, przew. kom. red. Z. Niewiadomski, Przemyśl 2000.
- Wrzosek S., *Zarządzanie środowiskiem przez administrację publiczną w Polsce*, Białystok 1999.
- Wszystko o energetyce jądrowej. Od atomu A do cyrkonu Zr*, Opracowanie zbiorowe, Areva, Paryż 2008, wydanie polskie 2011.
- Wyrzykowski M., *Interes lokalny jako kategoria prawna*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, pod red. M. Kuleszy, Tom III, Warszawa 1984.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- P. Zadura-Lichota, A. Tarnawa (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2014.
- Zakrzewska M., [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2004.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991.
- Zielińska-Barłózek I., Wałkowski D., *Jedna szkoda, osiem ustaw*, www.codozasady.pl/jedna-szkoda-osiem-ustaw/, dostęp z dnia 13.12.2014 r.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Zleptnig S., *Non-economic Objectives in WTO Law: Justification Provisions of GATT, GATS, SPS, and TBT Agreements*, Martinus Nijhoff Publishers 2010.
- Żylicz T., *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2004.

