Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska

pod redakcją
Bartosza Rakoczego
Małgorzaty Szalewskiej
Karoliny Karpus

Korzystanie z zasobów środowiska

DOM ORGANIZATORA TNOiK TORUŃ

Toruń 2014

Prawne
aspekty
gospodarowania
zasobami
środowiska

Korzystanie
z zasobów
środowiska

Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska

pod redakcją

Bartosza Rakoczego
Małgorzaty Szalewskiej
Karoliny Karpus

Korzystanie z zasobów środowiska

Toruń 2014

REDAKCJA NAUKOWA

Bartosz Rakoczy
Małgorzata Szalewska
Karolina Karpus

RECENZENCI NAUKOWI

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW
dr hab. Piotr Rączka

OPRACOWANIE TECHNICZNE

Pracownia Wydawnicza EIKON
Dorota Dominiak

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dominiak

WYDAWNICTWO

Towarzystwo Naukowe
Organizacji i Kierownictwa
DOM ORGANIZATORA
ul. Czerwona Droga 8
87-100 Toruń
tel: (56) 6223807, 6222898,
fax: (56) 6223123,
e-mail: tnoik@tnoik.torun.pl

ISBN 978-83-72-85-767-5

© Copyright by Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa DOM ORGANIZATORA & Wydział Prawa i Administracji UMK, 2014

Dofinansowano ze środków
Wojewódzkiego Funduszu
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej w Toruniu

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu

Nakład tomu: 200.

Spis treści

Słowo wstępne 7

I. Zagadnienia wprowadzające 9

Zbigniew Bukowski, Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska – kierunki zmian w polskim prawie w ostatnim 15-leciu a perspektywy na przyszłość 9

Bartosz Rakoczy, Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska 19

II. Zagadnienia horyzontalne 31

Anna Fogel, Wskaźniki zagospodarowania jako instrument ochrony zasobów środowiska w planie miejscowym 31

Anna Haładyj, Jacek Trzewik, „Strategiczne zasoby naturalne" jako dobra publiczne 43

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf, Opłaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska 57

Beata Jeżyńska, Funkcja środowiskowa gospodarstw rolnych 67

Magdalena Micińska-Bojarek, Geopolityczno-prawne uwarunkowania gospodarki zasobami naturalnymi Federacji Rosyjskiej 83

Małgorzata Szalewska, Partycypacja społeczna w gospodarowaniu zasobami środowiska 95

III. Zagadnienia sektorowe 111

Łukasz Ciołek, Dorota Pyrzanowska, Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych 111

Marta Czech, Karolina Zapolska, Kilka uwag dotyczących zamiany nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych . 125

Edyta Dołęgowska, Grzegorz Ignatowicz, Instytucja wywłaszczenia a gospodarowanie zasobami środowiska w Polsce (na przykładzie budowy obwodnicy Augustowa) 133

Wojciech Federczyk, Perspektywy wykorzystania mediacji w sporach związanych z ochroną przyrody – na przykładzie obszarów Natura 2000 . 145

Adam Habuda, Konsekwencje prawne objęcia parku narodowego obszarem Natura 2000 155

Łukasz Iwański, Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych 169

Aneta Kaźmierska-Patrzyczna, Monika A. Król, Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami 187
Tomasz Suski, Joanna Kierzkowska, Rola organów samorządu terytorialnego w zakresie prawnej ochrony przyrody w Polsce. 201
Grzegorz Klimek, Nasadzenia zastępcze – wybrane problemy w podejmowaniu decyzji. 211
Martyna Kropiewnicka, Dariusz Ostrowiecki, Zmiany w Lasach Państwowych. Analiza modelu gospodarki leśnej w Polsce 221
Adam Kwiatkowski, Istniejący model prawny gospodarki leśnej w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju 231
Dorota Lebowa, Prawo pierwokupu w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody – wybrane zagadnienia 245
Aleksander Lipiński, Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin . . . 259
Joanna Maciejewska, Koncepcja instrumentów gospodarowania wodami w prawie polskim. 271
Gabriel Radecki, Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby 291
Wojciech Radecki, Korzystanie z zasobów wód zgodnie z zasadą racjonalnej gospodarki rybackiej 313
Marcin Rosegnal, Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalin 329
Roman Stec, Odpowiedzialność dyscyplinarna członków Polskiego Związku Łowieckiego w ocenie Trybunału Konstytucyjnego 341
Dorota Strus, Anna Duk-Majewska, Partycypacja społeczna w ochronie przyrody 357
Martyna Walas, Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna 367
Zygmunt Wiśniewski, Wybrane aspekty orzecznicze energetyki wiatrowej . . . 379
Marta Woźniak, Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy 397
Bibliografia 411

Słowo wstępne

Organizowana w dniach 15-16 maja 2014 r. konferencja, dotycząca problematyki prawnej aspektów gospodarowania zasobami środowiska, była dowodem na to, że problematyka ta jest niezwykle bogata, szeroka i budzi niemało kontrowersji, a także wątpliwości. Toczone w toku konferencji dyskusje zarówno w kuluarach, jak i na łamach obrad konferencyjnych były doskonałym polem wymiany poglądów i doświadczeń.

Pokłosiem konferencji i toczonych w jej ramach dyskusji jest ta publikacja. Zawiera ona referaty, które były wygłaszane podczas konferencji, jak i te, które jedynie ze względów organizacyjnych nie mogły być wygłoszone. Już sama ilość artykułów opublikowanych w ramach materiałów pokonferencyjnych pokazuje, jak ważnym kierunkiem i trudnym do badań naukowych jest problematyka gospodarowania zasobami środowiska. Na uwagę zasługuje bardzo szerokie ujmowanie tej kwestii, a także powiązania z innymi elementami systemu prawnego. Prezentowane w tej publikacji artykuły charakteryzuje bardzo różnorodne podejście do zagadnień gospodarowania zasobami środowiska w grupie artykułów są bowiem takie, które cechuje bardzo duży poziom ogólności, jak również takie, które koncentrują się jedynie na pewnych szczegółowych kwestiach.

Organizatorzy konferencji zmuszeni byli dokonać selekcji przesłanych artykułów dzieląc je na dwie grupy problemowe. Jedna grupa obejmuje opracowania dotyczące gospodarowania zasobami środowiska, natomiast druga grupa obejmuje artykuły dotyczące oddziaływania na środowisko. Oczywiście, zarówno do przyjętego podziału, jak i umieszczenia poszczególnych artykułów, w danym tomie, można mieć zastrzeżenia, jednak różnorodność poruszanych zagadnień w zasadzie uniemożliwia znalezienie jedynego, zadowalającego kryterium podziału.

W imieniu organizatorów chciałbym złożyć serdeczne podziękowania tym wszystkim Autorom, którzy zechcieli nadesłać swoje artykuły do publikacji w ramach materiałów pokonferencyjnych.

Jak wynika z recenzji, artykuły są opracowane na bardzo wysokim poziomie merytorycznym i metodologicznym, z całą pewnością będą powoływane jako kluczowe poglądy w badanych zagadnieniach.

Odrębne słowa podziękowania kieruję pod adresem tych wszystkich osób, jednostek i instytucji, dzięki którym ta konferencja w ogóle mogła się odbyć.

Osobne słowa podziękowania składam na ręce Pani Prezes Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu Emilii Kawki-Patek, jak również na ręce Pana Prezesa Wojciecha Kulińskiego.

Dzięki życzliwemu wsparciu Funduszu możliwe było pozyskanie środków na sfinansowanie kosztów publikacji materiałów pokonferencyjnych. Mam głęboką nadzieję, że Autorzy odwdzięczyli się temu wsparciu znakomitymi artykułami, w których analizowano nie tylko zagadnienia teoretyczne, ale również zagadnienia praktyczne.

Korzystając z okazji pragnę również złożyć serdeczne podziękowania tym wszystkim osobom, które ogromną życzliwością udzieliły patronatów honorowych konferencji i zechciały nimi zaszczycić także tę publikację.

Serdeczne podziękowania kieruję również pod adresem Członków Komitetu Honorowego i Komitetu Organizacyjnego, dziękując za ogromne zaangażowanie i perfekcyjne oddanie konferencji.

Mam ogromną nadzieję, że publikacja spotka się z życzliwym zainteresowaniem doktryny, jak również orzecznictwa, a zawarte w niej artykuły będą niejednokrotnie pomocne w dalszych badaniach teoretycznych, jak również w procesie stosowania prawa.

Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy

I. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Zbigniew Bukowski

Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska – kierunki zmian w polskim prawie w ostatnim 15-leciu a perspektywy na przyszłość

1. Wprowadzenie

Środowisko jest istotnym elementem procesów gospodarczych, zarówno w kontekście użytkowania jego zasobów, jak i emisji zanieczyszczeń. Stąd w prawie ochrony środowiska wyodrębniony został aspekt gospodarczy ochrony środowiska[1], który w dalszej części opracowania określam jako gospodarcze prawo środowiska[2].

Ostatnie piętnastolecie przyniosło w zakresie przepisów prawnych, dotyczących gospodarowania środowiskiem, kolosalne zmiany. Pomimo, dla bezpośrednich świadków tych zdarzeń, wydawałoby się krótkiego okresu czasu – 15 lat temu mieliśmy jeszcze XX w., a dzisiaj jest już połowa drugiej dekady XXI w. Stan prawa w ogóle, jak również prawa ochrony środowiska, w tym czasie diametralnie się zmienił.

Celem tego artykułu jest określenie zmian, jakie w tym czasie nastąpiły i bardzo krótka ich charakterystyka, ze wskazaniem najważniejszych aktów prawnych w poszczególnych okresach. Punktem wyjścia jest stan gospodarczego prawa środowiska pod koniec XX w. z podziałem piętnastolecia na trzy okresy:

1) 2000–2001 – zmiany w polskim prawie środowiska w związku z zakończeniem negocjacji członkowskich ze Wspólnotą Europejską w obszarze środowisko,
2) 2002–2004 – zmiany w polskim prawie środowiska umożliwiające członkostwo w Unii Europejskiej,

---

[1] R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 59-60.

[2] W ślad za określeniem tej części przez J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, (red.) J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 7.

3) 2005–2014 – zmiany w polskim prawie środowiska w okresie członkostwa w Unii Europejskiej.

Jak widać zaproponowana periodyzacja ma bezpośredni związek z przystąpieniem Polski i członkostwem w Unii Europejskiej, który to fakt moim zdaniem wywarł największy wpływ na obecny kształt gospodarczego prawa środowiska.

2. Gospodarcze prawo środowiska pod koniec XX w.

15 lat temu – w 1999 r. podstawy prawne polskiego prawa ochrony środowiska regulującego gospodarowanie zasobami środowiska stanowiły następujące ustawy: ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody, ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne, ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach, czy ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[3]. Wszystkie te wskazane powyżej akty prawne są już od lat nieobowiązujące.

Wejście w życie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity: Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz.196 z późn. zm.) stanowiło przełom w historii polskiego prawa ochrony środowiska. Wprowadziła ona wspólne dla całego systemu prawnej ochrony środowiska zasady ogólne, wśród których wymienić można: zasadę realizacji ochrony środowiska poprzez system zagospodarowania przestrzennego, zasadę nadrzędności wymogów ochrony środowiska w decyzjach w innych sprawach administracyjnych, zasadę międzynarodowego charakteru ochrony środowiska[4] oraz definicje, jak np. środowisko, ochrona środowiska[5], kształtowanie środowiska, odpady, uciążliwości.

Ustawa unormowała cały szereg dziedzin do 1980 r. niepodlegających jakiejkolwiek regulacji prawnej, jak np. ochrona przed hałasem i wibracjami, ochrona

---

[3] Szerzej na temat ówczesnego stanu prawnego: Z. Bukowski, *Stan obecny i kierunki zmian w polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] *Problematyka ekologiczna w działalności samorządów terytorialnych. Nowe aspekty prawne*, Przysiek 1998, s. 5-14.

[4] Ocena realizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, Rada Ministrów, 1994, s. 4-12; *Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz*, (red.) J. Sommera, Wrocław 1995, s. 17-22.

[5] Ustawa definiuje ochronę środowiska jako polegającą na działaniu lub zaniechaniu umożliwiającym zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej, koniecznej do zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom korzystnych warunków życia oraz realizacji prawa do korzystania z zasobów środowiska i zachowania jego wartości. Ochrona ta przejawia się w szczególności w:
1) racjonalnym kształtowaniu środowiska,
2) racjonalnym gospodarowaniu zasobami przyrodniczymi,
3) przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko, powodującym jego zniszczenie, uszkodzenie, zanieczyszczenie, zmiany cech fizycznych lub charakteru elementów przyrodniczych,
4) przywracaniu do stanu właściwego elementów przyrodniczych.

przed odpadami, ochrona przed promieniowaniem. Usystematyzowała także strukturę sozologicznych norm prawnych, wprowadzając podział na następujące działy: ochronę powierzchni ziemi oraz kopalin, ochronę wód oraz środowiska morskiego, ochronę powietrza, ochronę świata roślinnego i zwierzęcego, ochronę walorów krajobrazowych oraz wypoczynkowych środowiska, ochronę zieleni w miastach i wsiach, ochronę środowiska przed hałasem i wibracjami, ochronę środowiska przed odpadami i innymi zanieczyszczeniami i ochronę przed promieniowaniem. Do najistotniejszych nowych instytucji prawnych, zawartych w ustawie, zaliczyć można:

1) środki ekonomiczne ochrony środowiska w postaci opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz funduszy ochrony środowiska (obecnie Funduszu Narodowego, funduszy wojewódzkich i gminnych),
2) środki karne, w tym kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska,
3) powołanie Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska,
4) uprawnienia organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym z zakresu ochrony środowiska.

Jednakże już pod koniec lat 90. XX w. znaczna część przepisów ustawy, mająca charakter niedookreślony, wydawała się być archaiczna.

Podstawowe działy ochrony środowiska były regulowane przez następujące akty prawne:

1) gospodarowanie przestrzenią przez: ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (znowelizowane 22 sierpnia 1997 r.) i ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (znowelizowane także 22 sierpnia 1997 r.);
2) gospodarowanie i ochrona gruntów rolnych i leśnych przez: ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
3) gospodarowanie i ochrona lasów przez: ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach;
4) gospodarka zwierzyną w lasach przez: Prawo łowieckie z dnia 13 października 1995 r.,
5) gospodarowanie i ochrona wód przez: Prawo wodne z dnia 24 października 1974 r. ;
6) gospodarka rybacka przez: ustawę z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym;
7) ochronę środowiska morskiego przez: ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich i administracji morskiej, ustawę z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki oraz Kodeks morski z dnia 1 grudnia 1961 r.;
8) gospodarowanie i ochrona złóż kopalin przez: ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze;
9) gospodarowanie zasobami świata roślinnego przez: ustawę z dnia 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie i ustawę z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych;

10) gospodarowanie zasobami świata zwierzęcego przez: ustawę z dnia 2 grudnia 1960 r. o hodowli zwierząt gospodarskich oraz ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt;
11) ochrona przed odpadami przez: ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach;
12) ochrona zasobów leczniczych środowiska przyrodniczego przez: ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym;
13) ochrona powietrza przed zanieczyszczeniem przez: ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska;
14) ochrona środowiska przed chemikaliami przez: ustawę z dnia 21 maja 1963 r. o substancjach trujących oraz rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 2 grudnia 1983 r. w sprawie warunków i kontroli przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych;
15) ochrona przed hałasem i wibracjami przez: ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska;
16) ochronę przed promieniowaniem elektromagnetycznym przez: ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska wraz z rozporządzeniem wykonawczym Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przed elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym, szkodliwym dla ludzi i środowiska;
17) ochronę przed promieniowaniem jonizującym przez: Prawo atomowe z dnia 10 kwietnia 1986 r.;
18) ochronę przyrody przez: ustawę z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody oraz ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie środowiska;
19) zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom środowiska przez: ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej i ustawę z dnia 21 lipca 1991 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska.

Wśród obowiązujących ustaw, pochodzących z tego okresu, wymienić można: ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach czy ustawę z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym. Jednakże ustawy te przez 15 lat zostały tak radykalnie zmienione, iż nie sposób ich porównać z tekstami pierwotnymi – przykładem jest wprowadzenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi czy radykalna liberalizacja ochrony gruntów rolnych. W znacznej części aktów prawnych z tego okresu dominowała regulacja dotycząca aspektu ochronnego, który często traktowany był w nich bardzo lakonicznie ze względu na brak nadania mu szczególnego znaczenia.

3. Gospodarcze prawo środowiska na przełomie XX i XXI w.

Na przełomie XX i XXI w. w latach 2000–2001 nastąpił etap przejściowy w zmianach wprowadzonych w polskim gospodarczym prawie środowiska, związany z zakończeniem negocjacji członkowskich ze Wspólnotą Europejską w obszarze środowiska[6]. Było to zarówno następstwem Układu Europejskiego, jak i bezpośrednio negocjacji akcesyjnych, prowadzonych pomiędzy rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Wspólnotą Europejską. W tym okresie przyjęto podstawowe akty prawne, umożliwiające implementację regulacji zawartych w dyrektywach. W ramach tego etapu dostosowania przyjęte zostały następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 18 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz.U. Nr 11, poz. 84 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową (Dz.U. Nr 52, poz. 537 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. Nr 38, poz. 452),
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz.U. Nr 63, poz. 639 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz.U. Nr 63, poz. 638 z późn.zm.),
- ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz.U. Nr 73, poz. 764 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach zmodyfikowanych genetycznie (Dz.U. Nr 76, poz. 811 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm.).

Najistotniejsze znaczenie w ramach tego procesu miało oczywiście przyjęcie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[7], która z dniem 1 paź-

---

[6] Z. Bukowski, *Ochrona środowiska w ramach procesu integracji z Unią Europejską*, [w:] *Polska w integrującej się Europie*, (red.) R. Łaszewski i E. Ponczek, Włocławek 2004, s. 201-216.

[7] K. Nowacki, *Nowa ustawa – Prawo ochrony środowiska* – sui generis *konstytucja w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce i w procesie integracji z Unią Europejską*, [w:] Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego, Bydgoszcz–Toruń 2004, s. 271-285.

dziernika 2001 r. zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ustawa ta w sposób kompleksowy reguluje zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów za podstawę przyjmując wymagania zrównoważonego rozwoju. W szczególności ustawa określała w swym pierwotnym brzmieniu:

1) zasady ustalania:
   a) warunków ochrony zasobów środowiska,
   b) warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska,
   c) kosztów korzystania ze środowiska,
2) udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie,
3) udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska,
4) obowiązki organów administracji,
5) odpowiedzialność i sankcje.

Ustawa została podzielona na dziewięć tytułów. W tytule pierwszym ustawy Prawo ochrony środowiska wprowadzone zostały podstawowe definicje i zasady wspólne dla całego systemu prawnego ochrony środowiska. Umożliwiają to klauzule odwoławcze zawarte w nowych aktach prawnych dotyczących odpadów oraz prawie wodnym. W większości mają one charakter umożliwiający implementację prawa wspólnotowego. W słowniczku ustawy zdefiniowanych zostało ponad 50 pojęć istotnych z punktu widzenia nie tylko tej ustawy, ale całości systemu prawnego ochrony środowiska.

Ewidentnie nie miała dostosowawczego charakteru do prawa Unii Europejskiej jedynie przyjęta w tym czasie ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051 z późn. zm.).

Przyjęte w tym czasie regulacje prawne stworzyły podwaliny pod aktualny kształt gospodarczego prawa środowiska, wprowadzając podstawowe instytucje prawne w tym zakresie.

4. Gospodarcze prawo środowiska w okresie bezpośredniego wejścia do Unii Europejskiej

Kolejny etap rozwoju gospodarczego prawa środowiska obejmuje lata 2002–2004. Polegał on na przyjęciu aktów, które umożliwią bezpośrednie stosowanie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzeń unijnych oraz implementację regulacji zawartych w dyrektywach z lat 2000–2004. W jego ramach przyjęte zostały m.in.: ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. Nr 70, poz. 631), ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 436), ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz.U. Nr 191, poz. 1956), ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do

emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 281 poz. 2784 z późn. zm.), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. Nr 93, poz. 898).

Ponadto znowelizowana została w kontekście dostosowawczym m.in. ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych[8], ustawa Prawo ochrony środowiska[9] oraz ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych[10].

Zmiany powyższe zdecydowanie rozszerzyły zakres gospodarczego prawa środowiska, co w głównej mierze związane było z jego szerszą od krajowego tematyką w tym względzie, występującą w prawie Unii Europejskiej. Część ze wskazanej wyżej materii nie była w ogóle normowana wcześniej w prawie polskim (EMAS, handel uprawnieniami emisyjnymi). Zarazem zwłaszcza ustawy nowelizacyjne miały też charakter pogłębiający stopień dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego, co oznaczało, że pierwotna transpozycja nie była w pełni prawidłowa.

Rozszerzenie dotychczasowych wymogów środowiskowych, traktowanych w prawie Unii Europejskiej poważnie, spowoduje wystąpienie w Polsce szeregu konfliktów (by przypomnieć najbardziej medialnie głośny, związany z obszarami Natura 2000, o obwodnicę Augustowa w dolinie Rospudy). Prawo unijne przedstawiane możebyć jako „hamulec" dla dalszego światłego rozwoju gospodarczego Polski, przy czym oczywiście nikt nie będzie szczegółowo analizował, czy faktycznie dane zagadnienie wynika z prawa unijnego.

5. Gospodarcze prawo środowiska w dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej

Ostatni etap rozwoju gospodarczego prawa środowiska nazwałem etapem w trakcie członkostwa w Unii Europejskiej, przy czym wyróżnić w nim można podetap związany z kryzysem gospodarczym. Etap ten rozpocząłbym od 1 stycznia 2005 r., chociaż tutaj jego początek w zakresie dat może być dyskusyjny. W tym okresie trwa zarówno transpozycja bieżących przepisów Unii Europejskiej oraz przez cały jego czas trwa jeszcze dostosowanie do nieprawidłowo transponowanych przepisów (także tych sprzed naszego członkostwa). Patrząc na tempo i nieudolność tego procesu wydaje się, że może on jeszcze potrwać co najmniej parę lat[11].

Przyjęte zostały w tym czasie następujące ustawy bezpośrednio dotyczące ochrony środowiska, transponujące przepisy Unii Europejskiej:

---

[8] Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz.U. z 2004 r. Nr 11, poz. 97).

[9] W okresie od 1 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2004 r. piętnaście razy.

[10] Ustawa z dnia 21 maja 2003 r. o zmianie ustawy o organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz ustawy o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. Nr 130, poz. 1187).

[11] W tym zakresie zob. *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008; *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, (red.) M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

- ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 1162 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 1155 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jednolity z 2014 r. Dz.U. poz. 210 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. Nr 124 poz. 859 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 1235 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 1136 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach(Dz.U. Nr 79 poz. 666 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. Nr 122 poz. 695 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (tekst jednolity z 2013 r. Dz.U. poz. 1107 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. Nr 178 poz. 1060 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (z 2013 r. Dz.U. poz. 21 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. poz. 888 z późn. zm.).

Odrębnym zagadnieniem jest podejmowanie określonych aktów prawnych m.in. w związku z kryzysem gospodarczym[12], liberalizujących wymagania w zakresie ochrony środowiska. Trudno jest jednoznacznie wskazać, czy będzie można to potraktować jako osobny etap w rozwoju gospodarczego prawa środowiska. Do takich aktów zaliczyłbym:

- ustawę z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963 z późn. zm.),

[12] Na temat wpływu kryzysu na prawo zob. M. Zdyb, *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa,* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat, Wrocław 2009; M. Błachucki, R. Stankiewicz, *Polityka konkurencji państwa w dobie kryzysu gospodarczego – prawne aspekty problematyki*, „Equilibrium" 2010, nr 1, s. 79-90; S. Clauwaert, I. Schömann, *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*, Brussels 2012.

- ustawę z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. Nr 135, poz. 789 z późn. zm.),
- ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 613 z późn. zm.)[13].

Ciekawe jest, iż trudno jest wskazać jakieś szczególne zdarzenie wewnętrzne, które wpływałoby na gospodarcze prawo środowiska. Przepisy w tym zakresie cierpią na bolączki dotykające prawa w ogóle w Polsce – permanentne nowelizacje, słabość materiału legislacyjnego, nieuwzględnianie istotnych uwag z konsultacji społecznych[14]. Ta pogłębiająca się niemoc legislacyjna ma jednakże charakter systemowy i jest związana także z przekazaniem tworzenia ustaw do Rządowego Centrum Legislacji.

6. Kierunki zmian w gospodarczym prawie środowiska

Gospodarcze prawo środowiska niestety nie będzie w najbliższym czasie ustabilizowane. Czekają nas w nim rozliczne zmiany. Przygotowane zostały już założenia do nowej ustawy Prawo wodne[15], nowej ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym[16] oraz szereg nowelizacji najistotniejszych ustaw z zakresu ochrony środowiska. Większość tych zmian dokonywana jest w związku z błędami transpozycyjnymi oraz legislacyjnymi, co ogólnie potwierdza zarówno słabą jakość transpozycji prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego oraz słabą jakość legislacyjną polskiego prawa. W związku z tym, iż polityka państwa w zakresie ochrony środowiska jest dość mocno chaotyczna, trudno wskazać na jakieś szczególne materialne kierunki zmian w gospodarczym prawie środowiska. Analizując uzasadnienia do najnowszych uchwalonych ustaw, wskazać jedynie można na podkreślanie kwestii liberalizacji wymagań z zakresu ochrony środowiska w związku z kryzysem gospodarczym[17].

---

[13] Kolejnym krokiem w tym zakresie jest zresztą ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1133).

[14] Omówienie tych kwestii: K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005.

[15] Z. Bukowski, *Założenia projektu nowego Prawa wodnego, w tym w zakresie ochrony wód morskich*, [w:] *Praktyczne aspekty ochrony środowiska morskiego*, (red.) W. Urbaniak, Poznań 2014, s. 51-59.

[16] Z. Bukowski, *Zakres założeń do projektu nowej ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nowe regulacje prawne*, (red.) S. Zabawa, Poznań 2014, s. 29-36.

[17] Tak w przywoływanej już ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, ale także np. w ustawie z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych czy ustawie z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie roślin.

Bartosz Rakoczy

Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska

Zasada zrównoważonego rozwoju, determinująca polskie prawo ochrony środowiska koncentruje się nietylko na konieczności ochrony środowiska, ale także na gospodarczym ich wykorzystaniu. Znakomicie ujął ów problem TK w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r. K 23/05[1], wskazując, iż „Władze publiczne są bowiem przede wszystkim zobowiązane do „prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom" (art. 74 ust. 1). Sformułowanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne" należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z niego w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego", ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest - nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., pod (red.) J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i n.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.

---

[1] Dz.U. z 2006, Nr 106, poz. 720.

Współcześnie nie ma możliwości egzystowania bez wykorzystywania środowiska i oddziaływania na nie. Stąd też konieczne jest koncentrowanie się nie tylko na funkcjach ochronnych prawa, ale także, a może przede wszystkim, na funkcjach reglamentujących dostęp do zasobów środowiska i regulujących korzystanie z nich.

Wykorzystywanie zasobów środowiska zwykło się określać pojęciem gospodarowania. Pojęcie to już na dobre zadomowiło się w polskim języku prawnym, choć nie zawsze dokładnie oznacza to samo i nie zawsze używane jest w takim samym kontekście. Pojęcie to używane jest w różnych aktach prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska. Ma ono więc nie tylko charakter pojęcia ogólnego, ale odnosi się też do poszczególnych elementów przyrodniczych i w dalszej konsekwencji do poszczególnych zasobów środowiska.

Wreszcie prawodawca niekiedy definiuje owo pojęcie, a niekiedy używa go bez definiowania w tekście prawnym. Zróżnicowanie to dotyczy przede wszystkim ustaw szczególnych, odnoszących się do poszczególnych elementów przyrodniczych.

Celem tego artykułu jest zbadanie, w jakich kontekstach ustawodawca posługuje się pojęciem „gospodarowanie w prawie ochrony środowiska" i dlaczego czyni to w taki, a nie inny sposób. Zbadana zostanie również możliwość sformułowania ogólnej definicji pojęcia „gospodarowanie w prawie ochrony środowiska".

Pojęcie gospodarowania pojawia się w definicji legalnej ochrony środowiska. Termin ten jest zdefiniowany w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[2]. Ustawodawca definiuje pojęcie ochrony środowiska jako: „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego".

Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska pojawia się wraz z kształtowaniem tego środowiska. Ustawodawca uznaje zatem, że te dwa elementy są ze sobą ściśle powiązane. Kształtowanie środowiska następuje bowiem z uwzględnieniem gospodarowania jego zasobami. Istotną cechą tego gospodarowania jest racjonalność. Sformułowanie racjonalne odnosi się bowiem i do kształtowania, i do gospodarowania.

W piśmiennictwie zauważono, iż:

> (…) racjonalne kształtowanie środowiska i racjonalne gospodarowanie jego zasobami oznaczają takie kształtowanie i gospodarowanie, które są zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju (...). Wymaga to uwzględniania różnych czynników i ich wzajemnych powiązań, w związku z czym podstawą racjonalnego kształtowa-

[2] Dz.U. z 2013, poz. 1232 ze zm., dalej: p.o.ś.

nia środowiska i racjonalnego gospodarowania jego zasobami powinno być podejście systemowe[3].

Na związek działań ochronnych z gospodarczym wykorzystaniem środowiska zwrócił też słusznie uwagę M. Górski, podnosząc, iż państwo w ramach swoich zadań związanych z ochroną środowiska powinno szczególnie zwracać uwagę na sferę świadomości i gospodarki. Przy czym w tym drugim wymiarze w grę wchodzi oddziaływanie na przedsiębiorców, włączanie parametrów środowiskowych do instrumentów ekonomicznych, określanie dopuszczalnych granic wykorzystania poszczególnych komponentów środowiska oraz podejmowanie konkretnych działań ochronnych[4].

Pojęcie gospodarowania występuje także w przepisach tytułu II p.o.ś. a „Ochrona zasobów środowiska". Pojęcia „gospodarowanie" użyto w art. 105 w stosunku do powierzchni ziemi w art. 125 oraz w stosunku do kopalin.

Zwrócić jednak należy uwagę, iż prawodawca używa tego pojęcia także w przepisach szczególnych, odnoszących się do poszczególnych komponentów środowiska.

Pojęcie „gospodarowania" zostało użyte w art. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[5]. Przepis ten stanowi, iż:

> Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej.

Natomiast w art. 4 ust. 1 Prawa łowieckiego zdefiniowano, co to jest gospodarka łowiecka. W myśl tego przepisu „Gospodarka łowiecka jest to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny".

M.J. Skocka i J. Szczepański wskazali, iż:

> Biorąc pod uwagę definicję łowiectwa zawartą w art. 1 wydaje się, że zakres przedmiotowy tego pojęcia [tj. gospodarki łowieckiej – przyp. B.R.] pokrywa się z zakresem pojęcia łowiectwa, gdyż hodowla i pozyskiwanie zwierzyny to nic innego jak elementy gospodarowania zasobami zwierzyny[6].

Z kolei T. Müller i Z. Zwolak ujmują relacje pomiędzy art. 1 i art. 4 Prawa łowieckiego nieco inaczej wskazując, iż:

> Zawarta w art. 4 definicja ustawowa gospodarki łowieckiej stanowi konkretyzację jednej z dziedzin łowiectwa, określonej w art. 1, będącej instrumentem osiągnięcia celów łowiectwa, opisanych w art. 3 ustawy[7].

---

[3] M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 81.

[4] M. Górski, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 34.

[5] Dz.U. z 2013, poz. 1226 ze zm.

[6] M.J. Skocka, J. Szczepański, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 35.

[7] T. Müller i Z. Zwolak, *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998, s. 40.

W literaturze zauważono też, że:

> Zatem gospodarka łowiecka to przede wszystkim hodowla i ochrona zwierzyny, jak również jej pozyskanie sposobami dozwolonymi przez ustawę[24] . Gospodarka łowiecka pojmowana jest również jako opieka, którą człowiek otacza zwierzynę, aby zapewnić jej najlepsze warunki bytu, a więc także takie, które są naturalne, oraz jej ochrona i pozyskanie[25]. Gospodarka łowiecka, podobnie jak rolnictwo, leśnictwo czy też rybołówstwo, jest jednym ze sposobów korzystania z darów przyrody.[8]

Powyżej prezentowane poglądy pozwalają jednak na dostrzeżenie, iż z pojęciem „gospodarowania" łączy się w prawie ochrony środowiska pojęcie „gospodarki". Ściśle wiąże się ze sobą te dwa pojęcia, aż do tego stopnia, iż są one uznawane za tożsame. Kierunek przyjęty w Prawie łowieckim pozwala więc na rozważanie w ramach analizy pojęcia „gospodarowanie", także i pojęcia „gospodarki", które nawet częściej występuje w prawie ochrony środowiska, niż pojęcie „gospodarowania".

W ustawie z dnia 23 września 1991 r. o lasach prawodawca posłużył się pojęciem „gospodarka leśna" i „trwale zrównoważona gospodarka leśna". Oba te pojęcia zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 6 pkt 1 i 1a ustawy o lasach. Zgodnie z tymi przepisami „Użyte w ustawie określenia oznaczają:

1) gospodarka leśna – 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;

1a) trwale zrównoważona gospodarka leśna – działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produkcyjności 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".

W piśmiennictwie zauważono, iż:

> Powyższa definicja [tj. definicja gospodarki leśnej – przyp. B.R.] ma charakter zamknięty i wyczerpujący. Po pierwsze, gospodarka leśna zaliczana jest do działalności leśnej. Działalność leśna definiowana jest jako ogół czynności prawnych i faktycznych w lasach lub na ich rzecz. Ustawa o lasach nie definiuje tego pojęcia, niemniej można przyjąć, że jest to działalność podejmowana przez gospodarzy lasów przy użyciu mienia leśnego w celu ochrony lasu przy jednoczesnym korzystaniu ze wszystkich funkcji lasu. Można również przyjąć, że czynności podejmowane w ramach działalności leśnej składają się na gospodarkę leśną, działalność administracyjną oraz działalność poza gospodarką leśną, bezpośrednio dotyczącą zasobów przyrody, obejmującą czynności

[8] R. Stec, [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 42.

w lasach oraz na rzecz lasów, działalność leśną w ramach gospodarowania m.in. nieruchomościami w ramach zwykłego zarządu Lasów Państwowych, a także działalność leśną poza ramami zwykłego zarządu. Niemniej, ustawa o lasach w zasadzie nie definiuje pojęcia działalności leśnej .

Po drugie, gospodarka leśna obejmuje swoim zakresem takie sfery, jak urządzanie lasu, ochrona i zagospodarowanie lasu, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych, gospodarowanie zwierzyną, pozyskiwanie i sprzedaż produktów leśnych, a także realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu[9].

Zauważono również, iż:

Gospodarką leśną jest określonego rodzaju działalność, nazwaną przez ustawodawcę działalnością leśną. Działalność leśna z kolei oznacza szczególny rodzaj działalności, który dotyczy zachowań wymienionych w zaprezentowanej wyżej definicji, podejmowanych w stosunku do lasu. Można zatem powiedzieć, że na gospodarkę leśną składają się zachowania wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny, ponieważ ustawodawca nie użył sformułowania „w szczególności", które mogłoby wskazywać na katalog otwarty. Na pojęcie gospodarki leśnej składają się zachowania, które można zaliczyć do ochronnych, oraz zachowania, które można zaliczyć do gospodarczych. Pierwsze z nich obejmują urządzanie, ochronę i zagospodarowanie lasu, a także utrzymywanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych. Do drugiej kategorii zaliczyć można gospodarowanie zwierzyną, pozyskiwanie – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu[10].

Kolejnym aktem prawnym z zakresu ochrony środowiska, w którym pojawiło się pojęcie „gospodarowania" jest ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[11]. Ustawodawca posługuje się pojęciem „gospodarowanie wodami", choć pojęcie to nie zostało zdefiniowane w Prawie wodnym. Jak stanowi art. 1 Prawa wodnego

1. Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi.

1a. Ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa.

2. Gospodarowanie wodami jest prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości.

---

[9] J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 78.

[10] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 45

[11] Dz.U. z 2012, poz. 145 ze zm.

3. Gospodarowanie wodami uwzględnia zasadę wspólnych interesów i jest realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne.
4. Gospodarowanie wodami jest prowadzone w taki sposób, aby działając w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczać do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio zależnych od wód.
5. Gospodarowanie wodami jest oparte na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe.

W ustawie Prawo wodne pojęcie gospodarowania wodami nie zostało normatywnie zdefiniowane, choć należy zauważyć, że odgrywa ono kluczową rolę w całej ustawie, a nawet w prawie wodnym rozumianym jako kompleksowa gałąź prawa[12].

Gospodarowanie wodami jest obok własności wód podstawową wartością regulowaną w Prawie wodnym. W piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się za Z. Mikulskim, że gospodarka wodna obejmuje prawidłowe gospodarowanie zasobami wodnymi na potrzeby jednostek i społeczeństwa oraz ochronę przed szkodliwym działaniem wody, głównie przed jej nadmiarem. Gospodarka wodna jest dziedziną gospodarki narodowej silnie powiązaną z innymi dziedzinami życia gospodarczego. Celem jej jest dostosowanie warunków wodnych występujących w przyrodzie do potrzeb człowieka, co polega zarówno na racjonalnym wykorzystaniu zasobów wodnych kraju, jak i na zabezpieczeniu przed szkodliwym działaniem żywiołu wodnego[13].

J. Szachułowicz wskazuje, iż gospodarowanie, w tym i gospodarowanie wodami oznacza ciągłą i systematyczną dbałość o racjonalne zarządzanie, w sposób przynoszący pożądany pożytek społeczny, z wyłączeniem wszelkich przejawów marnotrawstwa[14].

Z kolei J. Rotko, powołując się na literaturę specjalistyczną, zauważa, iż gospodarka wodna oznacza prawidłowe gospodarowanie zasobami wodnymi na potrzeby jednostek i społeczeństwa oraz ochronę przed szkodliwym działaniem wody, głównie jej nadmiarem[15].

Wreszcie rozważenia wymagają rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Jednak w tym wypadku ujęcie tej kwestii jest nieco inne. Prawodawca bowiem nie zdecydował się na określenie w przepisach ogólnych, iż ochrona przyrody obejmuje także gospodarowanie jej zasobami, ewentualnie, iż ochrona przyrody musi uwzględniać potrzeby gospodarczego wykorzystania jej zasobów[16]. Poprzestał jedynie na odwołaniu się w niektórych przepisach do pojęcia „gospodarcze wykorzystanie zasobów". W takim też kontekście użył tego poję-

---

[12] Bliżej: B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 15-36.

[13] Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 11.

[14] J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 12.

[15] J. Rotko, [w:] *Prawo wodne. Kometarz*, (red.) J. Rotko, Wrocław 2002, s. 12.

[16] Można by tu jeszcze wprowadzić kilka propozycji, co jednak mija się z celem tego opracowania.

cia w art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, dotyczący obszarów objętych ochroną krajobrazową,

Jako przykład można też wskazać art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody, w którym użyto sformułowania „pozyskiwanie do celów gospodarczych skał" (podobnie jak w art. 24 ust. 1 pkt 4).

W piśmiennictwie sformułowano pogląd, iż:

> Gospodarowanie na obszarach Natura 2000 polega na tym, że wszystkie działania, które nie będą wywierały istotnie negatywnego wpływu na chronione gatunki i siedliska przyrodnicze, są dopuszczalne, jednak planowane inwestycje oraz projekty planów i programów, których realizacja może mieć szkodliwy wpływ na obszary Natura 2000, wymagają przeprowadzenia uprzedniej oceny ich wpływu na siedliska przyrodnicze i gatunki, dla ochrony których ten obszar został utworzony[17].

Wprawdzie pogląd ten sformułowano w odniesieniu do obszaru Natura 2000, niemniej jednak zawiera istotne ujęcie problematyki gospodarowania. „Gospodarowanie" jest tu ujęte jako dopuszczalność wszystkich działań, które nie wpływają istotnie na przedmiot ochrony. Abstrahuje się od kwestii gospodarczych i ekonomicznych. Przyjęta w tej definicji konstrukcja zbliża poglądy autora bardziej do zasady proporcjonalności, niż samej istoty gospodarowania. Niemniej jednak jest to podejście oderwane od aspektów ekonomicznych, ujmujące działalność szeroko.

Pewne elementy istotne dla analizowanej problematyki dostrzec można w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze[18].

W art. 26 ust. 3 tejże ustawy posłużono się pojęciem „racjonalna gospodarka złożem kopaliny". Termin ten jest też używany przez ustawodawcę także i w innych przepisach, chociażby w art. 29 tejże ustawy, czy w art. 37. Niekiedy ustawodawca używa sformułowania „gospodarka złożem" (chociażby art. 109, ust. 1 pkt 2, art. 168 ust. 1 pkt 5 Prawa geologicznego i górniczego).

Wskazane wyżej normy prawne i przyjęte w poszczególnych aktach prawnych rozwiązania w zakresie gospodarki lub gospodarowania pozwalają na formułowanie pewnych wniosków natury ogólnej.

Ustawodawca używa zasadniczo dwóch bardzo podobnych pojęć – „gospodarka" i „gospodarowanie". Wprawdzie przedmiotem analizy jest pojęcie „gospodarowanie", ale jak wynika z analizy norm prawnych pojęcie „gospodarka" występuje nader często, a poza tym występuje owo pojęcie w odniesieniu do gospodarowania. Jak wskazywano wyżej niekiedy te dwa terminy są ze sobą utożsamiane.

Pojęcie „gospodarować" oznacza m.in. „zarządzać jakimiś zasobami i środkami, decydować o sposobie wykorzystania tego, co się ma"[19]. Pochodny od tego czasow-

---

[17] A. Duk-Majewska, *Gospodarowanie na obszarach Natura 2000. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 534.

[18] Dz.U. z 2014, poz. 613 ze zm.

[19] E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, t. I, Warszawa 2007, s. 205.

nika rzeczownik oznaczać więc będzie zarządzanie zasobami i środkami oraz decydowanie o sposobie ich wykorzystania.

Z kolei gospodarka oznacza „całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związana z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług; gospodarowanie, dysponowanie, zarządzanie czymś"[20].

Ze wskazanych wyżej norm prawnych wynika przede wszystkim, iż pojęcie „gospodarka" lub „gospodarowanie" używane jest w rożnych kontekstach z różnym natężeniem i z różnym znaczeniem tego samego zwrotu. Przykładem nadania gospodarce kluczowego charakteru jest chociażby Prawo wodne, w którym to akcie prawnym prawodawca gospodarki wodnej uczynił jedną z istotnych wartości, urzeczywistnieniu której ten akt prawny ma służyć. Niedowartościowana jest problematyka gospodarki lub gospodarowania zasobami przyrody, gdyż kwestia jest regulowana tylko przy okazji innych zagadnień. W ustawie o ochronie przyrody ustawodawca nie czyni z gospodarowania zasobami przyrody samodzielnej wartości. Jest to dowód na niedostrzeganie znaczenia gospodarowania zasobami przyrody. Pomija się w ten sposób jedną z istotnych okoliczności wykorzystywania tych zasobów. Postulować należy *de lege ferenda*, aby w normach prawnych regulujących ochronę przyrody gospodarowaniu zasobami przyrody nadać odpowiednią rangę i charakter. Marginalizacja tego zagadnienia i rozproszenie go w różnych miejscach w ustawie o ochronie przyrody powoduje niedocenienie gospodarowania zasobami przyrody. Tymczasem z punku widzenia ochrony przyrody, tak jak i z punktu widzenia prawa ochrony środowiska, gospodarowanie zasobami jest jednym z istotnych elementów. Wszak tego dotyczy zasada zrównoważonego rozwoju, jak i legalna definicja pojęcia ochrona środowiska.

Rozproszenie materii dotyczącej gospodarowania zasobami przyrody ma również ten skutek, że w ochronie przyrody dominują instrumenty ochronne nad instrumentami ekonomicznymi i gospodarczymi, pomimo iż zasada zrównoważonego rozwoju każe wyważać sprzeczne interesy. Innym wnioskiem, który z analizy wyżej cytowanych przepisów można wyprowadzić, jest wniosek, iż ustawodawca decyduje się na definicję legalną, a niekiedy nie. Przykładem definicji legalnej jest pojęcie gospodarki łowieckiej, czy gospodarki leśnej. W obu tych przypadkach można zrozumieć działanie prawodawcy, gdyż zarówno pojęcie gospodarki leśnej, jak i gospodarki łowieckiej, są kluczowymi pojęciami Prawa łowieckiego i ustawy o lasach. Zdefiniowanie tych pojęć jest zatem uzasadnione, gdyż zasady gospodarki leśnej oraz regulacje w zakresie gospodarki łowieckiej stanowią istotne elementy tych aktów prawnych. Niestety w tą konwencję wyjaśnienia motywacji ustawodawcy nie wpisuje się jego podejście do problematyki gospodarki wodnej, zaprezentowane w Prawie wodnym. Choć gospodarka wodna zdaje się być chronioną wartością w tym akcie prawnym, to jednak brak definicji legalnej tego pojęcia. Nie można zatem przyjąć ogólnej reguły, według której można by oceniać, dlaczego w niektórych sytuacjach prawodawca decyduje się na prowadzenie definicji legalnej, a w niektórych nie. Z całą pewnością

[20] S. Dubisz, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 2003, s. 1053.

brak konsekwencji utrudnia ustalenie jednolitego znaczenia pojęcia „gospodarka" lub „gospodarowanie" w kontekście zasobów środowiska. Niekonsekwencję można dostrzec również w samej ustawie p.o.ś., której użyto w wyżej cytowanych przepisach, pojęcia „gospodarowanie", jednak bez legalnej definicji tego pojęcia. Co bardziej istotne, pojęcie „gospodarowanie" pojawiło się tylko przy okazji regulowania innych zagadnień, takich chociażby jak ochrona środowiska. Mamy tutaj do czynienia zatem z taką samą sytuacją, jak w przypadku ochrony przyrody, gdzie kluczowy element został przez prawodawcę potraktowany w sposób niewłaściwy. W tym też kontekście zastanawiające jest, dlaczego w przepisach szczególnych, np. ustawy Prawo łowieckie, czy też ustawy o lasach, doceniono w należyty sposób problem gospodarowania zasobami, a w aktach prawnych dotyczących całego prawa ochrony środowiska problem gospodarowania zasobami środowiska, w tym przyrody, został potraktowany marginalnie. Biorąc pod uwagę daty uchwalania tych aktów prawnych można sformułować wniosek, iż materia związana z gospodarowaniem zasobami nie tylko nie ulega normatywnemu wzmocnieniu, ale wręcz normatywnemu osłabieniu.

Wskazywane wyżej definicje legalne pozwalają na zwrócenie uwagi na jeszcze jedną okoliczność, mianowicie różnorodną konstrukcję tych pojęć. Cechą wspólną definicji gospodarki łowieckiej i gospodarki leśnej, a więc przykładów dwóch definicji legalnych zawierających w sobie element gospodarki, jest to, że obie te definicje koncentrują się na różnego rodzaju działalności. Przy czym w ustawie o lasach prawodawca w sposób szczegółowy wylicza, co mieści się w pojęciu „gospodarka leśna", podczas gdy w ustawie Prawo łowieckie użyte sformułowania mają charakter ogólny.

Wydaje się też, że i pojęcie „gospodarka wodna" używane jest przez ustawodawcę w kontekście określonego rodzaju działalności. Wniosek taki można wyprowadzić biorąc pod uwagę art. 1 Prawa wodnego i ujęcie gospodarki wodnej odpowiednio w ust. 2-6. Biorąc pod uwagę te przepisy można przyjąć, że gospodarka wodna polega przede wszystkim na zapewnieniu określonych efektów, co wskazuje na eksponowanie przez prawodawcę właśnie określonego rodzaju działalności, z tym jednak zastrzeżeniem, że w przeciwieństwie do definicji gospodarki leśnej lub gospodarki łowieckiej prawodawca nie akcentuje samego rodzaju działalności, a jedynie jej efekt końcowy. Ujęcie pojęcia gospodarka w Prawie wodnym, Prawie łowieckim czy ustawie o lasach skłania do wniosku, że zasadniczym celem gospodarki jest określona działalność dotycząca poszczególnych rodzajów zasobów środowiska (odpowiednio wód, lasów i zwierzyny), podejmowana dla uzyskania prawem określonego efektu.

Zwrócić należy uwagę, że ten efekt oczekiwany przez prawodawcę może mieć wymiar zarówno ochronny, jak i gospodarczy. W przypadku gospodarki łowieckiej wskazuje się wprost na sprzedaż oraz na pozyskiwanie zasobów leśnych. Podobnie ujęto problem gospodarki wodnej z tym jednak zastrzeżeniem, że wyeksponowano potrzebę wykorzystania zasobów wodnych dla celów gospodarki.

W przypadku gospodarki łowieckiej prawodawca wskazał na pozyskiwanie zwierzyny, mając zapewne również na względzie aspekty gospodarcze.

Nieco inaczej do problematyki gospodarki podszedł prawodawca w Prawie geologicznym i górniczym oraz w ustawie o ochronie przyrody. W tym przypadku pojęcia te były używane dla oznaczenia gospodarczego wykorzystywania zasobów środowiska. Gospodarcze wykorzystanie zasobów środowiska, a więc w celach zarobkowych, ustawodawca konfrontował z potrzebami ochrony tych zasobów (ustawa o ochronie przyrody) bądź zaostrzał wymogi, sankcje lub konsekwencje dla określonego podmiotu (Prawo geologiczne i górnicze).

Powyższe rozważania wskazują na to, iż pojęcie gospodarka lub gospodarowanie w odniesieniu do zasobów środowiska, nie są przez ustawodawcę jednolicie rozumiane. Pojęcie gospodarka używane jest przez prawodawcę w dwojakiego rodzaju znaczeniach. Pierwsze ujęcie oznacza określonego rodzaju działania, które mają prowadzić do uzyskania określonego przez prawodawcę skutku. W tym znaczeniu gospodarowanie oznacza pewien ciąg działań podejmowanych w określonej kolejności, określonym czasie i miejscu z zamiarem uzyskania określonego rezultatu. Działania te powinna cechować racjonalność.

Drugie ujęcie pojęcia „gospodarka" w odniesieniu do zasobów środowiska odnosi się do wykorzystywania tych zasobów dla celów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, przy czym jak zwrócił uwagę w wyżej cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny, nie jest obecnie możliwy jakikolwiek rozejm bez jednoczesnego pozyskiwania zasobów środowiska. Gospodarcze znaczenie środowiska obejmuje nie tylko pozyskiwanie i wykorzystanie zasobów naturalnych, ale również oddziaływanie na środowisko (np. wprowadzanie ścieków do wód i powierzchni ziemi). Jednak ten drugi obszar oddziaływania na środowisko pozostaje poza nurtem rozważań w tym artykule.

Pojęcie „gospodarki" lub „gospodarowania" w odniesieniu do zasobów środowiska nie ma jednolitego i utrwalonego znaczenia. W zasadzie interpretator normy prawnej powinien każdorazowo stosując normę prawną, w której te pojęcia użyto, wykładać odrębnie, jednocześnie badając, w jakim kontekście pojęcie gospodarowania lub gospodarki zostało użyte. Takie niejednolite podejście ustawodawcy i jednocześnie rozproszenie tej materii w różnych aktach prawnych, nie sprzyja jednolitemu podejściu do gospodarki zasobami środowiska. Osłabia to w konsekwencji drugi istotny element zasady proporcjonalności, jakim jest właśnie gospodarcze wykorzystanie zasobów środowiska.

Wobec powyższych uwag krytycznych w odniesieniu do stanu d*e lege lata* należy sformułować postulaty *de lege ferenda*. Formułując postulaty *de lege ferenda* trzeba zauważyć, że polskiemu ustawodawcy nie jest obce podejście, które z gospodarki czyni samodzielną wartość normatywną. Takie podejście prawodawca prezentuje chociażby w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[21] czy w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rol-

[21] Dz.U. z 2014, poz. 518 ze zm.

nymi Skarbu Państwa[22]. Nadrzędną wartością w obu przypadkach są zagadnienia gospodarki nieruchomościami i nieruchomościami rolnymi. Oba te akty prawne świadczą o umiejętności prawodawcy skoncentrowania rozwiązań normatywnych wokół gospodarki. Również i ten kierunek powinien być obrany przez prawodawcę w odniesieniu do środowiska i jego zasobów. Oczywiście nie chodzi tutaj o kreowanie odrębnego aktu prawnego, gdyż mijałoby się to z celem regulacji i prowadziłoby do dalszej dekompozycji polskiego prawa ochrony środowiska. Natomiast rozważyć można byłoby ujęcie zagadnień gospodarki zasobami środowiska w wymiarze ogólnym w samej ustawie Prawo ochrony środowiska. Potrafił ustawodawca uregulować materię ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co oznacza, że może również ująć odrębną jednostką systematyczną zagadnienia gospodarki zasobami środowiska. W dalszej kolejności postulować należałoby o skonstruowanie legalnej definicji pojęcia gospodarki zasobami środowiska tak, aby mieć jasność w jakim kontekście prawodawca w przepisach Prawa ochrony środowiska posługuje się tym terminem.

Właściwe wydaje się pozostawienie *de lege ferenda* odrębnych regulacji dotyczących gospodarowania poszczególnymi elementami środowiska. Argumentem przekonującym jest to, że te elementy są na tyle różnorodne i specyficzne, że nie byłoby możliwe tworzenie jednolitej definicji gospodarowania zasobami środowiska, która pozwalałaby ową różnorodność i specyfikę pominąć. Przy konstruowaniu definicji gospodarowania zasobami środowiska bardziej chodzi o jednoznaczne wskazanie na jedno z dwóch możliwych znaczeń tego terminu, a nie na ujmowaniu cech wszystkich odrębnych zasobów środowiska. Efekt unifikacji został osiągnięty już w samej konstrukcji definicji środowiska.

Pozostawienie przepisów szczególnych, dotyczących gospodarowania poszczególnymi elementami środowiska, ma również ten walor, że pozwala ustawodawcy zachować elastyczność. Znaczenie gospodarowania w odniesieniu do konkretnych zasobów środowiska może być różne, co na płaszczyźnie przepisów szczególnych pozwala temu zagadnieniu nadawać odpowiednią rangę.

Podsumowując należy wskazać, że pojęcie gospodarki i gospodarowania w odniesieniu do zasobów środowiska nie ma charakteru jednolitego i używane jest w różnych kontekstach. Różne jest nasilenie użycia tego terminu i częstotliwość, z jaką się pojawia. Pojęcie „gospodarki", biorąc pod uwagę definicje legalne i rozwiązania przyjętych w przepisach szczególnych, oznacza zarówno pewien proces podejmowanych świadomie, zmierzający do uzyskania prawem określonego skutku i efektu, jak również oznacza wykorzystywanie zasobów środowiska dla celów gospodarczych.
Pojęcia tego ustawodawca używa w różnych kontekstach i jak widać w różnym znaczeniu. *De lege ferenda* powinno zmierzać do ujednolicenia znaczenia terminu „gospodarka" w odniesieniu do zasobów środowiska, jak również powinno zmierzać do podkreślenia wagi i znaczenia gospodarki zasobami środowiska również i dla prawa

[22] Dz.U. z 2012, poz. 1187 ze zm.

ochrony środowiska. Wszak zasada zrównoważonego rozwoju dotyczy właśnie wyważania sprzecznych interesów, głównie gospodarczych i środowiskowych.

II. ZAGADNIENIA HORYZONTALNE

Anna Fogel

Wskaźniki zagospodarowania jako instrument ochrony zasobów środowiska w planie miejscowym

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych współczesnych problemów procesów osadniczych i inwestycyjnych jest zachowanie równowagi pomiędzy potrzebami rozwojowymi oraz koniecznością zabezpieczenia procesów przyrodniczych. Dotyczy to w znacznej mierze stopnia zagospodarowania terenu. Teren, przede wszystkim powierzchnia gruntu, to dobro o wymiernym charakterze. Jest ono w określony sposób delimitowane (prawnie – przede wszystkim poprzez określenie granic nieruchomości, lecz również faktycznie – poprzez naturalne granice o charakterze geograficznym, jak brzegi rzek czy też skarpy). Przy tym to dobro ze swej istoty ograniczone. Dodatkowo teren charakteryzuje się określonymi cechami, zarówno determinującymi sposób jego zagospodarowania, jak i stwarzającymi określone oczekiwania wobec zagospodarowania.

Powszechnie znanym problemem jest nadmierne przeznaczanie terenów na cele budowlane, całkowicie nieproporcjonalne w stosunku do prognoz demograficznych i możliwości ekonomicznych inwestowania, a także nieproporcjonalne i nieuzasadnione ekonomicznie przeznaczanie pod zabudowę terenów wokół miast[1]. Realizacja zabudowy rozproszonej, bez wydzielonych wyraźnie granic pomiędzy terenami funkcjonalnymi, dodatkowo zwiększa antropopresję na przyrodę. Samorządy gmin położonych w promieniu kilkudziesięciu kilometrów od dużych aglomeracji miejskich przeznaczają w dokumentach planistycznych pod zabudowę znacznie większe powierzchnie gruntów, niż wynikałoby to z nowego popytu na ziemię, zarówno

[1] Szerzej: *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge,* European Environment Agency, Copenhagen, 2006.

wewnętrznego, jak i zewnętrznego, jak również prognoz demograficznych. W konsekwencji powstaje wiele rozproszonych ognisk urbanizacji, słabo powiązanych infrastrukturą, fragmentujących obszary powiązane przyrodniczo, krajobraz rolniczy i zakłócających ład przestrzenny. Takie działanie często w ogóle nie uwzględnia wymogów ochrony środowiska[2]. Dlatego racjonalne zagospodarowanie przestrzenne jest silnie powiązane z ochroną środowiska. Odniesienie do uwzględniania ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym zawarto już w zasadach prawa ochrony środowiska. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej jako: p.o.ś.) polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności (…) gospodarki przestrzennej, (…) i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.; dalej: u.p.z.p.) podstawę planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią: zrównoważony rozwój i ład przestrzenny. W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymieniony został przykładowy katalog wartości innych niż wymienione w ust. 1 tj. zrównoważony rozwój i ład przestrzenny, które powinny być szczególnie uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są to m.in. walory architektoniczne i krajobrazowe oraz wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Ich wskazanie nakazuje uznać, że ustawodawca do ich ochrony w planowaniu przestrzennym przywiązuje szczególną wagę. Uwzględnianie powyższych zasad jest więc warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami u.p.z.p.[3]

2. Teren jako zasób środowiska

Pojęcie zasobów środowiska nie jest zdefiniowane prawnie, co może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne. Według M. Pchałka za zasoby środowiska niewątpliwie zostaną uznane elementy abiotyczne, takie jak: woda, gleba, gazy atmosferyczne oraz biotyczne, obejmujące wszystkie żywe organizmy. Wymienione elementy środowiska mogą bowiem zostać nagromadzone (zebrane na określonej przestrzeni) w pewnej ilości oraz zmierzone[4]. Tak więc stosowanie wskaźników w wyraźny sposób odnosi się do mierzalnych elementów przestrzeni. Przestrzeń, w tym teren, warunkuje istnienie wszystkich innych zasobów środowiska, jest jednak również dobrem samym w sobie, podlegającym percepcji jak i ocenie jego jakości. Należy więc zaliczyć ją

---

[2] A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 137.

[3] Z. Niewiadomski, *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, (red.) Z. Cieślak, A. Fogel, Warszawa 2010, s. 20.

[4] M. Pchałek, *Komentarz do art. 81 Prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2011, s. 290.

do jednego z zasobów środowiska. Co prawda brzmienie art. 81 p.o.ś. może budzić wątpliwości, co do przypisania samej przestrzeni, w tym przestrzeni o należytej jakości, do zasobów środowiska. W przepisie tym, ramowo określającym zasady ochrony zasobów środowiska, przestrzeń nie została wskazana jako zasób środowiska. Również u.p.z.p. nie została wymieniona wśród przepisów szczególnych, które regulują szczegółowe zasady ochrony zasobów środowiska.

Nie oznacza to jednak, że wyżej wymieniony przepis wyklucza traktowanie przestrzeni jako zasobu środowiska. Po pierwsze, do elementów przestrzenno-krajobrazowych odnoszą się przepisy p.o.ś. oraz Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm. – dalej: u.o.p.) – zarówno poprzez określenie ogólnych wymogów, co do planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i odniesienia do walorów krajobrazowych. Można więc mówić o zasobach środowiska *sensu largo*, których ochrona regulowana jest w przepisach odrębnych wobec p.o.ś. W szczególności z przepisami tymi powiązany jest krajobraz, nierozerwalnie związany z przestrzenią. Zgodnie z Europejską Konwencją Krajobrazową[5], przez „krajobraz" rozumie się obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich.

Za zaliczeniem przestrzeni do zasobów środowiska opowiada się również P. Otawski wskazując, że w takim ujęciu planowanie przestrzenne staje się instrumentem koordynacji korzystania ze współwystępujących zasobów[6].

Ochrona niezabudowanych terenów łączy się w bezpośredni sposób z jakością życia. Przykładowo, jak wskazuje się w naukach przyrodniczo-geograficznych, istotną przesłanką ochrony gleb na obszarach miejskich jest zachowanie funkcji estetycznych przestrzeni, bezpośrednio związanych z różnorodnością biologiczną. Percepcja otaczającego nas krajobrazu jest integralnym czynnikiem decydującym o jakości życia. Monotonny krajobraz miejski, pozbawiony istotnego udziału zasobnych w wodę powierzchni czynnych biologicznie, tworzy nieprzyjazne człowiekowi „pustynie urbanizacyjne", powodujące poczucie dyskomfortu, zakłócenia relacji społecznych, ograniczające możliwości rekreacji, a poprzez interakcję tych czynników, bezpośrednio oddziałujących na stan zdrowia populacji. Obszary takie są w powszechnym odczuciu odbierane jako „zapylone i pozbawione powietrza" – a istnieje bezpośredni związek tego stanu rzeczy z jakością siedlisk glebowych, w których funkcjonują obszary zielone. W okresie letnim mieszkańcy osiedli przy gęstej zabudowie wyraźnie odczuwają dyskomfort związany z wyższymi temperaturami powietrza, w porównaniu ze skupiskami, gdzie siedliska dobrych gleb o wysokiej pojemności wodnej zachowano z przeznaczeniem pod obiekty zieleni i powierzchnie rekreacyjne. Gleby te i związana z nimi różnorodna gatunkowo roślinność mają zdolność akumulowa-

---

[5] Europejska Konwencja Krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r., Dz.U. 2006, Nr 14, poz. 98.

[6] P. Otawski, *Ochrona środowiska jako wartość i cel planowania przestrzennego,* [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, (red.) Z. Cieślak, A. Fogel Warszawa 2010, s. 65-66.

nia ciepła łagodząc ekstrema termiczne osiedli[7]. Takich gwarancji nie da się jednak zapewnić bez zabezpieczenia niezabudowanej przestrzeni i niezasklepionej powierzchni terenu.

Przestrzeń jako zasób środowiska powinna być więc analizowana w dwóch aspektach: zapewnienia miejsca dla pozostałych zasobów środowiska, zwłaszcza takich jak gleba, lasy, wody czy też siedliska i gatunki, lecz również zapewnienia potrzeb dla ludzi. Element antropocentryczny mieści się w klasycznym nurcie pojmowania zasobów środowiska[8]. Wolna i „aktywna przyrodniczo" przestrzeń zapewnia nie tylko miejsce dla funkcjonowania ludzi, w tym przyszłych pokoleń, lecz również właściwych warunków życia.

Do tych dwóch aspektów przestrzeni: zasobu środowiska przyrodniczego i zaspokojenia potrzeb ludzi, odnoszą się również przepisy p.o.ś. Zgodnie z art. 72 p.o.ś w planach miejscowych zapewnia się:

> (…) warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez (…) zapewnianie 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.

Zgodnie z art. 72 ust. 2 p.o.ś, w aktach planowania przestrzennego, 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. Jak podnosi Z. Bukowski, prawidłowe warunki życia winny być rozumiane w układzie antropocentrycznym [9]. Art. 72 ust. 2 p.o.ś. wprowadza więc w istocie ustawowy wymóg reglamentacji przeznaczania terenów na poszczególne cele i zasad ich zagospodarowania. Organ gminy nie ma w tym zakresie dowolności, musi dokonać stosownej oceny, czy nie doprowadził do nadmiernego zainwestowania terenu. Nie uwzględnienie wskazanych w tym przepisie szeroko rozumianych wymogów środowiskowych, poprzez dopuszczenie sposobu zagospodarowania godzącego w równowagę przyrodniczą i warunki życia, może stanowić o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Przestrzeń w takim ujęciu mieści się również w koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jako dobro nieodnawialne i ograniczone, powinno w szczególny sposób

---

[7] T. Stuczyński, P. Fogel, J. Jadczyszyn, *Ochrona gleb na terenach zurbanizowanych*, Urbanista 2008, nr 11, s. 23 i n.

[8] Por. definicję zasobów przyrody, zaproponowaną przez A. Jaroszyńskiego, *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972, s. 9. W ujęciu tym „zasobami przyrody są wszystkie te jej elementy, które w stanie naturalnym są wykorzystywane przez człowieka albo które w wyniku sztucznych procesów zachodzących w przyrodzie oraz procesów naturalnych bądź to przekształcają się w inne elementy przyrody, bądź też giną z otaczającego nas świata".

[9] Z. Bukowski, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 173.

podlegać reglamentacji co do wykorzystania. Jak wskazuje B. Rakoczy z definicji zrównoważonego rozwoju zawartej w p.o.ś. należy wyprowadzić m.in. wniosek, że zasada ta służy ochronie nieodnawialnych zasobów przyrody, skoro ustawodawca nakazuje chronić środowisko dla współczesnego i przyszłych pokoleń, to zakłada, że te zasoby, które są nieodnawialne lub trudno odnawialne, powinny podlegać szczególnej ochronie[10]. Takie założenie znajduje potwierdzenie w przepisach u.p.z.p., gdyż zasada zrównoważonego rozwoju jest, jak już wskazano, zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, podstawową zasadą planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Konieczność oszczędnego wykorzystania terenu wynika zarówno z ograniczoności „dostępnych do zagospodarowania" terenów, jak i istnienia granic, po przekroczeniu których wpływ takiego zagospodarowania będzie miał negatywne, często nieodwracalne skutki dla środowiska, a w konsekwencji – dla człowieka. W literaturze wskazuje się, że w planowaniu przestrzennym danej jednostki samorządu terytorialnego istnieje taki progowy poziom antropopresji, rozumianej jako oddziaływanie wszystkich czynników związanych z życiem ludzi i prowadzonymi przez nich działaniami, który pozwala określić, czy rozstrzygnięcia z zakresu planowania przestrzennego mogą być uznane za zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju, czy też zasadę tę naruszają [11].

3. Możliwości wprowadzania parametrów wykorzystania przestrzeni w planie miejscowym

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy u.p.z.p.:

> każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 1) 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; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Zgodnie z treścią art. 6 w związku z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) staje się podstawowym aktem normatywnym kształtującym treść prawa własności w odniesieniu do zindywidualizowanych przestrzennie możliwości zagospodarowania terenu. Dla określenia takich możliwości, jak również oceny zgodności późniejszych zamierzeń inwestycyjnych, celowe jest jednak nie tylko określenie ogólnych zasad zagospodarowania terenu, lecz również wprowadzenie obiektywnych, mierzalnych parametrów zagospodarowania.

W tym miejscu należy wskazać, że pojęcie „wskaźników zagospodarowania terenu " w naukach przyrodniczo-geograficznych używane jest przede wszystkim do

---

[10] B. Rakoczy, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 52.

[11] P. Fogel, M. Kistowski, *Kryteria pojemności przestrzennej dla potrzeb planowania przestrzennego w świetle strategii dla środowiska miejskiego*, „Człowiek i Środowisko", 2005, nr 29 (1-4), s. 60.

mierników stanu środowiska i jego zagospodarowania[12]. Jednak przepisy u.p.z.p. wyraźnie ujmują „wskaźniki" jako określenie dopuszczalnego zagospodarowania, a więc instrument *stricte* reglamentacyjny. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

> zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Natomiast zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2004 r., Nr 164, poz. 1587):

> ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że są one wzajemnie niespójne i niekompletne. Zgodnie z wykładnią językową oraz zasadami logiki wskaźnik intensywności zabudowy czy też powierzchni biologicznie czynnej, a także pozostałe parametry, w tym wysokość zabudowy nie są na gruncie u.p.z.p. wskaźnikami zagospodarowania terenu (ustawodawca nie użył łącznika („w tym"). Pierwszeństwo należy w tym wypadku przyznać wykładni funkcjonalnej i systemowej, co nakazuje uznać, że wszystkie wyznaczniki zagospodarowania terenu określone w art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p zawierają się we wskaźnikach zagospodarowania terenu *sensu largo.* Jednak nie jest to wyliczenie zamknięte, należy uznać, że do parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu można zaliczyć również minimalną powierzchnię działki budowlanej, a także szerokość frontu działki, gdy nie mamy do czynienia z działkami wydzielanymi w wyniku wtórnego podziału[13].

Wskaźniki zagospodarowania stanowią, obok określenia przeznaczenia terenu i zasad zagospodarowania, główny element reglamentacji przestrzeni w planie miejscowym. Warto w tym miejscu przywołać podział ustaleń planu miejscowego zaproponowany przez M. Kuleszę.

Wskazał on m.in. na postanowienia regulacyjne (o charakterze merytorycznym) – określające przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów, a więc m.in.

---

[12] Por. P. Fogel, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa 2012; (red.) P. Śleszyński, *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, Biuletyn KPZK PAN, z. 252, Warszawa 2013.

[13] Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r., II OSK 706/12.

linie podziału i linie rozgraniczające, służące na przykład określeniu podziału obszaru planistycznego na tereny o jednorodnym użytkowaniu lub wyodrębniającej się funkcji wiodącej oraz ustalenie intensywności wykorzystania terenów oraz zasad i charakteru zabudowy i urządzenia terenów. Postanowienia regulacyjne według tego autora służyły rozdysponowaniu przestrzeni obszaru objętego planowaniem i ustaleniu zasad zagospodarowania terenów[14] wraz ze wskaźnikami. Odpowiednie określenie mierzalnych wskaźników zagospodarowania pozwala planować i prognozować zgodny z przywołanymi wcześniej zasadami ochrony środowiska model zagospodarowania terenu. Pozwala ono jednak również monitorować zmiany w jego strukturze oraz oceniać podjęte inicjatywy inwestycyjne, przede wszystkim w odniesieniu do projektu budowlanego.

W dalszej części artykułu omówione zostały te spośród przewidzianych przepisami u.p.z.p. wskaźniki zagospodarowania terenu, które w wyraźny sposób odnoszą się do „zużycia terenu" a w konsekwencji – do zagwarantowania jego roli jako zasobu środowiska.

4. Wskaźnik intensywności zabudowy

Pierwszy wskaźnik zagospodarowania to jest wskaźnik maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, który w sposób istotny musi być określony zakresowo – a więc jako zarówno najmniejsza, jak i największa dopuszczalna wartość. Poprzez wskaźnik ten można programować intensywność zainwestowania, zwłaszcza ilość mieszkańców. Jest on stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy w urbanistyce przyjmowano stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie „wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej (tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012, II OSK 162/12).

Jednak w planach miejscowych, których opracowanie rozpoczęto po 21 października 2010 r., należy zastosować definicję ustawową zawartą w art. 15 ust. 1 pkt

[14] M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s.195 i n. Poza wyżej wymienionymi M. Kulesza wskazywał jeszcze na ustalenia strukturalne, dotyczące programu zamierzeń i typu operacyjnego, np. zawierające zalecenia co do sposobu wdrażania zawartych w nich ustaleń. W obecnie ukształtowanym modelu planu miejscowego takie ustalenia mogą się pojawiać marginalnie.

5 u.p.z.p., zgodnie z którą rozumie się przez to wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Nawet jednak wprowadzone obecnie do u.p.z.p. rozumienie „intensywności zabudowy" nie daje zadowalających rezultatów, co do jego czytelności. Definicję „powierzchni zabudowy" zawarto przy tym w 63 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm.), według którego powierzchnia zabudowy to:

> (…) pole powierzchni figury geometrycznej określonej przez kontur wyznaczony przez prostokątny rzut na płaszczyznę poziomą zewnętrznych płaszczyzn ścian zewnętrznych kondygnacji przyziemnej budynku, a w budynkach posadowionych na filarach, kondygnacji opartej na tych filarach.

Jak wskazuje się jednak w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można wprost przenosić regulacji prawnych wprowadzonych dla jednych potrzeb, jak w tym przypadku celów ewidencyjnych wiążących się ze sferą podatków, do załatwiania innych celów (potrzeb), przykładowo w sprawach z zakresu realizacji procesu inwestycyjnego (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 września 2011 r., II OSK 1283/10). Natomiast w stosunku do wcześniejszych planów można definiować wyżej wymienione pojęcie również w inny sposób, z uwzględnieniem wiedzy urbanistyczno-architektonicznej.

5. Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej

Drugi wskaźnik to jest wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, który jest kluczowym elementem równowagi przyrodniczej i właściwych warunków życia. W pierwszej kolejności gwarantuje on funkcjonowanie zieleni. Dzięki niezasklepieniu gruntu zapewnione jest prawidłowe funkcjonowanie struktur przyrodniczych – możliwość przemieszczania się gatunków, przenikania substancji. Jak wskazano wcześniej, w warunkach miejskich tereny czynne biologicznie pełnią niezwykle istotna rolę dla lokalnego klimatu – zwłaszcza łagodząc zjawisko tak zwanych „wysp ciepła". Kolejną rolą, jaką pełni powierzchnia biologicznie czynna, jest regulowanie lokalnych stosunków wodnych – możliwość wsiąkania wód opadowych i roztopowych pełni kluczową rolę przy zapobieganiu lokalnym podtopieniom, zwłaszcza w przypadku opadów nawalnych.

Pojęcie „powierzchnia biologicznie czynna" nie jest zdefiniowane prawnie. Dużą rozbieżność w rozumieniu tego terminu można dostrzec w naukach przyrodniczo-geograficznych. Stąd też pojęcie to powinno być na tyle jednoznacznie określone w słowniczku planu miejscowego, aby możliwe było dokonanie wykładni planu miejscowego w tym zakresie. Rada gminy powinna zatem doprecyzować to pojęcie na potrzeby planu z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań.

Należy przy tym wskazać, że zgodnie z przywołanym wcześniej art. 15 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p w planie miejscowym należy określić „powierzchnię biologicznie czynną",

a nie „teren biologicznie czynny". Organ gminy powinien więc odnosić ten termin do uwarunkowań przestrzenno-przyrodniczych, dokonując jego definicji na potrzeby planu miejscowego ze szczególnym uwzględnieniem normatywnej treści art. 72 p.o.ś. Parametr ten nie powinien zatem, co do zasady, być utożsamiany z pojęciem „teren biologicznie czynny", zdefiniowanym w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75, poz. 690 – dalej: r.w.w.t.). Świadczy o tym przede wszystkim leksykalna odmienność tego pojęcia. Jak wskazuje wykładnia historyczna rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, odmienność ta nie jest przypadkowa, ale jest celowym zabiegiem prawodawczym. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tego rozporządzenia, przez termin „powierzchni biologicznie czynnej" rozumiano:

> grunt rodzimy pokryty roślinnością oraz wodę powierzchniową na działce budowlanej, a także 50% sumy nawierzchni tarasów i stropodachów, urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym ich naturalną wegetację, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2.

Jednak w obecnie obowiązującym brzmieniu rozporządzenia w sprawie warunków technicznych zawarta jest definicja „terenu biologicznie czynnego" (przez co należy rozumieć „teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną wegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m^2, oraz wodę powierzchniową na tym terenie"). Wskazuje to na wyraźne rozróżnienie pojęcia „czynności biologicznej" na potrzeby warunków technicznych oraz planowania przestrzennego, gdzie oprócz elementów klimatyczno-geograficznych równie istotne są funkcje biocenotyczne, pełnione przez tereny niezasklepione i pokryte roślinnością. Ze swej istoty taka powierzchnia w planie miejscowym powinna być więc określana według innych kryteriów. Jednak w wielu sytuacjach, szczególnie planów sporządzanych dla intensywnej zabudowy miejskiej, zasadne będzie przeniesienie do pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej" treści normatywnej „terenu biologicznie czynnego" na potrzeby warunków technicznych. Nie może być jednak mowy o automatyzmie w tym zakresie.

Kolejnym zagadnieniem jest odniesienie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej do określonego obszaru. Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem u.p.z.p. – w planach miejscowych, których procedowanie rozpoczęto po 21 października 2010 r., udział powierzchni biologicznie czynnej należy określić dla działki budowlanej. Zgodnie z definicją ustawową zawartą w u.p.z.p. przez „działkę budowlaną" należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Wyznaczenie tego wskaźnika dla terenu (a nie dla działki), z możliwością wewnętrznego „bilansowania", będzie więc naruszeniem zasad sporządzania planu. Również dla starszych planów okre-

ślenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla całego terenu, w skład którego wchodzi wiele działek budowlanych, w dodatku stanowiących własność różnych podmiotów, może budzić wątpliwości w kontekście równego traktowania podmiotów. Przy takim zapisie uprzywilejowani będą bowiem właściciele tych nieruchomości, którzy jako pierwsi uzyskają pozwolenia na budowę. W konsekwencji mogliby oni „skonsumować" powierzchnię biologicznie czynną określoną dla danego terenu – skoro nie oznaczono powierzchni minimalnej dla działki budowlanej. Właściciele pozostałych działek mogą zostać pozbawieni możliwości zabudowy terenu, mimo że takie było jego przeznaczenie. Prowadzi to do wewnętrznej sprzeczności planu miejscowego i może zostać uznane za naruszenie prowadzące do jego nieważności.

Jednak z punktu widzenia przestrzeni jako zasobu środowiska odniesienie powierzchni biologicznie czynnej do zdefiniowanej wyżej „działki budowlanej" również nie jest wystarczające. Możliwe jest przecież zasklepienie terenu na działce nie spełniającej wymogów zaliczenia jej jako „działki budowlanej", w dodatku nie mieszczące się w realizacji obiektu budowlanego, która istotnie będzie oddziaływać zarówno na procesy przyrodnicze, jak i jakość życia ludzi. Określanie rozszerzające wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej – również do terenów, które nie spełniają definicji „działki budowlanej" umożliwi zapewnienie równowagi przyrodniczej. *De lege ferenda* należy więc postulować dopuszczenie takiego zakresu planu miejscowego.

6. Wskaźnik wysokości zabudowy

Wysokość zabudowy wywiera bezpośredni wpływ na walory krajobrazowe. Ma jednak istotne znaczenie również dla „pojemności przestrzennej terenu", poprzez wpływ na nasłonecznienie, a także jego przewietrzanie. Lokalizacja zbyt wysokiej zabudowy, poprzez zablokowanie tak zwanych „klinów napowietrzających", może bowiem często zakłócić dopływ świeżego powietrza do gęsto zabudowanych centrów miast. Wysokość zabudowy ma również istotne znaczenie dla przemieszczania się latających gatunków zwierząt, zwłaszcza migracji ptaków.

Często stosowanym zabiegiem jest zrównywanie pojęcia „wysokości zabudowy" z „wysokością budynku", określoną w r.w.w.t. Taki zabieg jest jednak nieprawidłowy. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w art. 6 r.w.w.t. nie została zawarta definicja legalna tego pojęcia. Cechą definicji legalnej jest określenie powszechnego znaczenia pojęcia prawnego w obowiązującym systemie prawnym. Tymczasem, zgodnie z § 6 przywołanego rozporządzenia, „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przykrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami

przeznaczonymi na pobyt ludzi". Oznacza to, że przepis ten ma charakter operacyjnej definicji wyłącznie na potrzeby tego konkretnego – niższego rangą niż ustawa – aktu prawnego „(…) do przyporządkowania temu budynkowi wymagań rozporządzenia (…)" i nie może być odnoszony do innych przepisów prawa.

Zdefiniowanie „wysokości zabudowy" poprzez wykorzystanie do tego celu definicji „wysokości budynku" uniemożliwia w istocie wymóg określenia wysokości projektowanej zabudowy. Sposób pomiaru wysokości budynku dotyczy wyłącznie budynków. Tymczasem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Dokonywanie pomiaru wysokości obiektów budowlanych innych niż budynki mogłoby być niewykonalne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r. II OSK 1549/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 614/13).

Ponadto należy wskazać na inne cele określania wysokości zabudowy na potrzeby warunków technicznych oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do warunków technicznych są to przede wszystkim wymogi konstrukcyjne oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Przesądza o tym § 1 r.w.w.t., zgodnie z którym ustala ono warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę. Natomiast w odniesieniu do planu równie istotnym elementem jest zapewnienie ładu przestrzennego oraz właściwe kształtowanie elementów kompozycyjnych i przyrodniczych (w tym również ochrony krajobrazu).

7. Minimalna powierzchnia działki budowlanej

Kolejnym wskaźnikiem często stosowanym w planach miejscowych jest minimalna powierzchnia działki budowlanej. Wskaźnik ten również odnosi się do zagęszczenia zabudowy. Z jednej strony większa gęstość zabudowy może prowadzić do większej efektywności wykorzystania infrastruktury, przede wszystkim komunikacyjnej i wodno-kanalizacyjnej. Może również przeciwdziałać rozpraszaniu zabudowy. Jednocześnie jednak nasila w miejscu lokalizacji zabudowy presję urbanizacyjną.

Możliwość określania w planie miejscowym powierzchni wydzielanych na nowo działek budowlanych, jako ustalenie fakultatywne, wprowadzona została w art. 15 ust. 3 pkt 5 u.p.z.p. wspomnianą już zmianą u.p.z.p., dokonaną ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. Nie jest to tożsame z obligatoryjnym określaniem powierzchni działki powstałej w wyniku procedury scalenia i wtórnego podziału. Należy jednak uznać, że zamieszczanie we wcześniej sporządzonych planach wskaźnika powierzchni „działki budowlanej" (bez określenia, że dotyczy to działki „nowowydzielanej") również jest dopuszczalne. Jest to bowiem w istocie parametr odnoszący się do cechy warunkującej zaliczenie do działki budowlanej a nie zasady dokonywania podziału działek na cele budowlane.

8. Wskaźniki w planie miejscowym wobec wymogu zgodności ze studium uwarunkowań

Jednym z podstawowych problemów uchwalenia planu miejscowego jest utrzymanie zgodności (lub – w zależności od daty przystąpienia do sporządzania planu miejscowego – nienaruszanie ustaleń) wskaźników określonych w planie miejscowym ze wskaźnikami określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium uwarunkowań). Zgodność ze studium uwarunkowań jest bowiem jednym z podstawowych warunków prawidłowości zasad sporządzania planu miejscowego. Co oczywiste, na poziomie studium uwarunkowań wskaźniki zagospodarowania określa się dla całych struktur przestrzennych, a nie dla poszczególnych działek. Wynika to zarówno z charakteru tego dokumentu, który jest aktem polityki przestrzennej, jak i ze skali, w jakiej jest on sporządzany. Dlatego też należy zaakceptować praktykę bilansowania w planie miejscowym powierzchni biologicznie czynnej dla wszystkich terenów i działek wchodzących w skład jednostek określonych w studium uwarunkowań, aby spełnić wymóg zgodności ze studium. Należy przy tym zauważyć, że nie wszystkie tereny ustalone w planie muszą i mogą spełniać wymagania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, ustalonej w studium. Często bowiem na terenie wskazanym w studium, dla którego określono minimalną powierzchnią biologicznie czynną, znajdują się obszary już zainwestowane, zurbanizowane, gdzie dotrzymanie tego wymogu wiązałoby się z wyburzeniem już istniejącej zabudowy lub odtwarzaniem powierzchni biologicznie czynnej na terenach zasklepionych (np. placach), podczas gdy są one funkcjonalnie powiązane z przyległymi terenami o wysokich walorach przyrodniczych. Dla spełnienia tego wymogu ważne jest zatem, by parametr minimalnej powierzchni biologicznie czynnej odnosić w ramach sporządzanego planu miejscowego, do całego terenu odpowiadającego terenowi określonemu w studium. Przyjęcie kryteriów i zakresu wymaganej zgodności planu miejscowego ze studium ustawodawca pozostawił bowiem uznaniu rady gminy (twórcy polityki przestrzennej gminy) i to ona dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego, stwierdzając zgodność zapisu planu z ustaleniami studium (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11). Zgodność ze studium nie może więc oznaczać automatyzmu przenoszenia jego postanowień „wprost", lecz harmonię z założonymi w tym dokumencie kierunkami rozwoju przestrzennego.

Anna Haładyj, Jacek Trzewik

„Strategiczne zasoby naturalne" jako dobra publiczne

Środowisko traktowane jako spójna całość, jak i wszelkie składające się na nią elementy przyrodnicze, jako uniwersalna wartość o doniosłym znaczeniu z punktu widzenia żywotnych interesów poszczególnych jednostek oraz jej zbiorowości, podlega różnorodnym klasyfikacjom i ocenom. W konsekwencji, przyjmując za podstawę różnorodne kryteria, przypisuje się mu często cechę obiektywnie cennego dobra kwalifikowanego jako pierwotne, prywatne, wolne, a przede wszystkim publiczne, wspólne czy ogólnonarodowe[1].

Stanowiąca cel naszych rozważań próba delimitacji poszczególnych zasobów środowiska zaliczanych przez ustawodawcę do zasobów strategicznych, a następnie dokonanie ich kwalifikacji jako dóbr publicznych, wymaga uprzedniego przedstawienia podstawowych konwencji terminologicznych.

Analizując pojęcie zasobów środowiska należy podkreślić brak legalnej, powszechnie uznanej i uniwersalnej definicji tego pojęcia, powodujący terminologiczny chaos w nauce prawa ochrony środowiska. O dziwo wydaje się, że najbardziej zbliżoną ku oddaniu istoty tego pojęcia jest definicja zasobów środowiska wynikająca z nauk społecznych. W jej ujęciu zasoby te określa się jako składniki przyrody (substancje i energie) wykorzystywane w procesie produkcji społecznej dla zaspokojenia materialnych i duchowych potrzeb społeczeństwa[2]. Takie ujęcie uwzględnia, naszym zdaniem, funkcjonujące definicje doktrynalne, kładąc jednak również nacisk na aspekt aksjologiczny stanowiący uzasadnienie regulacji ustawowej – poddanie zasobów reglamentacji prawnej następuje bowiem z uwagi na potrzeby człowieka.

---

1 B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 87.

2 M. Kistowski, *Zasoby środowiska*, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, (red.) J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 406.

Z kolei kategoria strategicznych zasobów naturalnych została wyodrębniona przez ustawodawcę ze zbiorczej kategorii zasobów środowiska. Nastąpiło to *expressis verbis* poprzez uwzględnienie niektórych kategorii zasobów w zamkniętym katalogu zasobów strategicznych. I tak, zgodnie z art. 1 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[3], do grona tak kwalifikowanych zasobów zalicza się:

- wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne;
- wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym i ich naturalnymi zasobami żywymi i mineralnymi, a także zasobami naturalnymi dna i wnętrza ziemi znajdującego się w granicach tych obszarów w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej;
- lasy państwowe;
- złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze;
- zasoby przyrodnicze parków narodowych.

Podkreślić jednak należy, że pomimo dokonanej przez prawodawcę mogłoby się wydawać *explicite* delimitacji zasobów postrzeganych w kategorii strategicznych, przepisy u.z.n.ch.s.z.n.k. nastręczać mogą wielu wątpliwości interpretacyjnych, które jednak pozostawione zostaną poza sferą niniejszych rozważań[4].

Chęć jednoznacznego dookreślenia charakteru, jaki przydany został przez ustawodawcę zasobom środowiska w kontekście podstawowych założeń u.z.n.ch.s.z.n.k. wymaga przede wszystkim odniesienia ich do wykorzystywanej w nauce prawa administracyjnego kategorii rzeczy (czy w szerszym ujęciu: dóbr[5]) publicznych. Koncepcja ta wiąże się z wyodrębnieniem – w oparciu o kryterium natury, przeznaczenia i zakresu dopuszczalnego korzystania – pewnej grupy rzeczy (dóbr), które w założeniu bezpośrednio lub pośrednio służą wykonywaniu zadań administracji publicznej[6].

---

[3] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, Dz.U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1051 ze zm., dalej: u.z.n.ch.s.z.n.k.

[4] Szerzej: zob. A. Haładyj, J. Trzewik, *Strategiczne zasoby naturalne – uwagi krytyczne*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" nr 3/2014.

[5] Regulacje prawne, w szczególności te z zakresu prawa ochrony środowiska, dotyczą niekiedy problematyki dóbr nie zaliczanych do kategorii rzeczy, jak chociażby niematerialne wartości składające się na krajobraz. Zob. D. Kijowski, *Rzeczy i urządzenia publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne materialne, System Prawa Administracyjnego,* tom 7, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 407.

[6] A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych: rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 64.

Należy przy tym podkreślić, że kategoria rzeczy (dóbr) publicznych podlega odrębnej, swoistej charakterystyce, a przez to i ocenie zasobów środowiska, na gruncie nauk ekonomicznych[7].

Współczesne definicje rzeczy (dóbr) publicznych czerpią w swojej treści z dorobku międzywojennej i wczesnej powojennej nauki prawa administracyjnego[8]. Władysław L. Jaworski, który jako pierwszy z polskich teoretyków podjął w swoich rozważaniach problematykę rzeczy publicznych, ujmował je jako rzeczy, które nie mogą pozostawać w rozporządzaniu osób prywatnych oraz nie mogą być poddane, choćby w drodze wyjątku, reżimowi prawa prywatnego. Innymi słowy rzeczami publicznymi określał on rzeczy służące w jakiejkolwiek formie celom administracji publicznej, pozostające w rozporządzeniu państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych, a podlegające przepisom prawa publicznego. W tym ujęciu przykładem zasobów środowiska stanowiących rzecz publiczną były kanały publiczne czy parki krajowe[9]. Z kolei S. Kasznica charakteryzował rzeczy publiczne jako te wszystkie rzeczy, którymi zarówno państwo, jak i każdy inny związek publicznoprawny posługują się dla wykonania swoich zadań. Dokonał on przy tym typologii rzeczy publicznych, dzieląc je na majątek skarbowy (służący pośrednio celom administracyjnym poprzez dostarczanie środków finansowych umożliwiających funkcjonowanie służby publicznej), majątek administracyjny (wykorzystywany bezpośrednio do wykonywania zadań publicznych) oraz rzeczy służące do użytku powszechnego (dobra publiczne)[10]. Szczególną cechą tych dóbr była możliwość korzystania z nich przez każdego, bez konieczności uprzedniego uzyskiwania stosownego zezwolenia. Za przykład rzeczy

---

[7] W tej płaszczyźnie pojęcie rzeczy publicznych obejmuje swym zakresem niekonkurencyjne (*non-rivalry* – korzystanie nie powoduje utraty walorów udostępnianego dobra) i podlegające równoczesnemu korzystaniu przez wiele osób dobra (*nonexcludability* – niedopuszczalność wykluczenia kogokolwiek z możliwości korzystania). Szerzej na temat koncepcji rzeczy (dóbr) publicznych w teorii ekonomii: R.G. Holcombe, *A Theory of the Theory of Public Goods*, "Review of Austrian Economics" 1997, nr 10, s. 1-22; na temat roli zasobów środowiska w ekonomicznej koncepcji dóbr publicznych: Ch.S. Pearson, *Economics and the Global Environment*, Cambridge University Press 2000, s. 53 i n.

[8] Szczegółowego przeglądu poglądów na kategorię rzeczy publicznych dokonał: P. Radzimiński, *Pojęcie „rzeczy publiczne" w polskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 7-8, s. 106-114; P. Radzimiński, *Pojęcia „dobra publiczne" i „rzeczy publiczne" we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 4, s. 3-12.

[9] W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 165 i n.

[10] Współczesna doktryna dochodzi niekiedy do niesłusznych w naszym przekonaniu wniosków, uznających kategorie rzeczy i dóbr publicznych za pojęcia nawzajem się przenikające, o tożsamej zawartości znaczeniowej. Co więcej, sugerowane jest przy tym także, jakoby – pomimo wyraźnego wyodrębnienia przez S. Kasznicę dóbr publicznych z kategorii rzeczy publicznych w oparciu o kryterium ich przeznaczenia i dostępności – autor ten skłaniał się ku jednolitemu rozumieniu obydwu przywołanych pojęć. Tak błędnie I. Sierpowska, *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozwiązań normatywnych*, [w:] *Własność – idea, instytucje, ochrona*, Wrocław 2009, s. 309 i n.; L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim: zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, s. 56.

publicznych, które dzięki swym naturalnym właściwościom lub wydaniu stosownego aktu przez właściwy organ władzy publicznej oraz dostępności do powszechnego użytku zyskiwały charakter dóbr publicznych, uznawał on chociażby przestrzeń powietrzną, wybrzeża morskie czy wody publiczne[11]. Pojęcie rzeczy publicznych stanowiło również przedmiot rozważań A. Peretiatkowicza. Przyjmował on, że w skład tego pojęcia wchodzą rzeczy publiczne w szerokim (rzeczy, którymi państwo, jak i pozostałe związki publicznoprawne posługują się w wykonywaniu swoich celów, jak drogi czy szpitale) oraz wąskim znaczeniu (służące do powszechnego użytku przez każdego, jak place czy rzeki publiczne oraz wykorzystywane bezpośrednio dla osiągnięcia konkretnych celów administracji publicznej, jak budynki szkolne czy muzea)[12].

Na obecnym etapie kształtowania teoretycznej koncepcji rzeczy (dóbr) publicznych, za dominujące w doktrynie należy uznać bliskie sobie stanowiska, wpisujące z jednej strony kategorię rzeczy (dóbr) publicznych w klasyczny podział majątku publicznego na majątek skarbowy, administracyjny i właśnie dobra publiczne[13], z drugiej zaś dostrzegające równocześnie potrzebę ustalenia na nowo porządku terminologicznego i klasyfikacji w zakresie środków rzeczowych, wykorzystywanych dla realizacji celów stawianych administracji[14]. *In genere* powszechnie uznanym jest również rozróżnienie rzeczy publicznych, utożsamianych współcześnie z majątkiem publicznym, w szerokim znaczeniu, obejmujących wszystkie rzeczy podlegające reżimowi prywatnoprawnemu, którymi podmioty publicznoprawne posługują się w wykonywaniu swoich celów, od rzeczy publicznych w ścisłym znaczeniu, objętych co do zasady reżimem prawa publicznego, które tworzą rzeczy służące bezpośrednio określonym celom administracji publicznej oraz te przeznaczone do powszechnego użytku, w skład których zalicza się dobra publiczne[15]. Przykładami takich rzeczy publicznych, wpisujących się w powyższe założenia, są zatem m.in. zarówno rzeczy, których byt warunkowany jest działalnością ludzką (jak drogi publiczne, mosty i wiadukty, porty i przystanie, sieci infrastrukturalne służące transportowi kolejowemu, lotniczemu, żegludze śródlądowej i morskiej, zaopatrzeniu w wodę, energię i paliwa, odprowadzające ścieki, składowiska odpadów, urządzenia służące łączności publicznej i telekomunikacji, muzea, biblioteki, teatry, domy kultury, szkoły publiczne wszelkich typów, komunalne obiekty służące sportowi i rekreacji, a także parki miejskie, gminne, narodowe, krajobrazowe czy rezerwaty przyrody), jak i te będące wytworem

---

[11] S. Kasznica, *Prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 145 i n.

[12] A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego,* Poznań 1946, s. 68 i n.

[13] W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2, s. 16 i n.; J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 14-16.

[14] Więcej zob. J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Wrocław 2010, s. 290-291.

[15] P. Radzimiński, *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, (red.) E. Konsala, A. Matan, G. Łaszczyca, Zakamycze 1999, s. 81-83.

natury (czego przykładem mogą być naturalne cieki i zbiorniki wodne, takie jak morze terytorialne, rzeki, strumienie, jeziora lub stawy z nieruchomościami znajdującymi się pod nimi i ich wybrzeżami czy lasy stanowiące własność Skarbu Państwa). Na tej podstawie, wspomagając się dorobkiem nauki prawa, w omawianym zakresie można zatem dodatkowo wyróżnić kategorię rzeczy w szerokim znaczeniu, przeznaczonych do celu publicznego, a znajdujących się w posiadaniu państwa lub innego związku publicznoprawnego (jak chociażby powietrze), a także w ich wąskim ujęciu, o podobnych celach i przeznaczonych dla każdego do powszechnego użytku, lecz o bardziej realistycznym kształcie lub formie (jak przykładowo park gminny)[16]. Znamiennym jest przy tym fakt, że zasoby środowiska odgrywają istotną rolę w obydwu grupach dóbr, składających się na kategorię rzeczy publicznych[17].

Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się natomiast przy okazji prób szczegółowego scharakteryzowania teoretycznej koncepcji rzeczy (dóbr) publicznych. Nie stanowią one bowiem jednolitej kategorii pojęciowej, przede wszystkim ze względu na ich różne przeznaczenie użytkowe, możliwość czy dopuszczalny sposób korzystania, a także materialny czy niematerialny charakter tworzącego je dobra[18]. Dla przykładu wystarczy chociażby przytoczyć jedną z nielicznych eksponowanych w literaturze ogólnych definicji rzeczy publicznych, w myśl której kategoria ta obejmuje:

> przedmioty materialne, wykreowane aktem właściwego organu władzy publicznej przeznaczającym ją na osiąganie celu publicznego służącego dobru wspólnemu, do których państwowym i samorządowym osobom prawnym przysługuje prawo własności lub inne prawa rzeczowe, używane i wykorzystywane na zasadach określonych prawem administracyjnym.[19]

Jej autor zauważa przy tym, że „pojęcie »rzeczy publiczne« łączone jest właśnie z ich materialnym charakterem i ze szczególnym przeznaczeniem przedmiotów zaliczanych do tej kategorii pojęciowej"[20].

Z definicją tą należy się co do zasady zgodzić, jednakże z pewnymi zastrzeżeniami. Przede wszystkim zdaje się ona bowiem nie uwzględniać w zbiorczej kategorii rzeczy publicznych dóbr o charakterze niematerialnym, w szczególności elementów niebędących z natury (jak chociażby krajobraz) lub niemogących być *ex definitione* kwalifikowanymi jako rzeczy w cywilnoprawnym rozumieniu tego pojęcia (jak chociażby czyste powietrze czy zwierzęta). Ponadto zauważyć należy, że analiza przepisów prawa uzasadnia odmienną od prezentowanej w definicji tezę, iż kategoria rzeczy publicznych nie ogranicza się wyłącznie do dóbr *sensu largo* przynależących do państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych. W konkretnym wypadku

---

16 Zob. L. Bielecki, *op. cit.*, s. 52.

17 Większą liczbę klasyfikacji rzeczy publicznych prezentuje: D. Kijowski, *op. cit.*, s. 414-417.

18 J. Niczyporuk, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, W. Taras, *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1-2, s. 16 i n.

19 D. Kijowski, *op. cit.*, s. 409-411.

20 *Ibidem*.

rzecz przeznaczona do powszechnego użytku, której wykorzystanie poddane jest regulacji norm prawa publicznego, może stanowić własność prywatną (czego doskonałym przykładem jest chociażby tworzony uchwałą rady gminy park gminny, zgodnie z dyspozycją art. 81 ustawy o ochronie przyrody[21] *in fine* mogący obejmować obszar nieruchomości niebędącej własnością gminy za zgodą jej właściciela), co też znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych[22].

Summa summarum można przyjąć, że wśród podstawowych (acz niewyczerpujących katalogu) cech charakteryzujących dane dobro *sensu largo* (obejmujące zarówno dobra materialne, jak i niematerialne) jako rzecz publiczną wymienić można, że:

- służą realizacji interesu publicznego (wykonywaniu zadań publicznych), a w konsekwencji zaspokajaniu potrzeb zbiorowych;
- są co do zasady wyłączone z obrotu (*res extra commercium*);
- zazwyczaj zarząd nad nimi sprawuje państwo lub organy samorządu terytorialnego;
- w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania (powszechnego, zwykłego) podlegają one regulacji prawa publicznego[23].

Analiza doktrynalnych stanowisk w przedmiocie teoretycznego wyodrębnienia rzeczy publicznych pozwala dodatkowo zauważyć, że:

> w każdym z proponowanych ujęć jedną z wyróżnionych kategorii są dobra (rzeczy) przeznaczone do powszechnego użytku, pośród których wymienia się rzeki, powietrze, parki narodowe, place, mosty, ogrody publiczne, studnie publiczne, wybrzeża morskie, drogi publiczne. Zasadniczym i wspólnie akceptowanym kryterium wyróżniającym tę kategorię dóbr (określanych niejednokrotnie jako „dobra publiczne") jest kryterium ich przeznaczenia. Zalicza się tu te wszystkie dobra, które zostały przeznaczone do „użytku powszechnego" (korzystania powszechnego), tzn. te, z których w określonym zakresie i na określonych zasadach może korzystać każdy.[24]

Dobra publiczne należy więc uznać za wyodrębniony rodzaj rzeczy publicznych w ich ścisłym znaczeniu, a równocześnie kategorię majątku publicznego i przedmiot własności publicznej, dwie ostatnie pozostawiając jednak poza sferą naszych rozważań. Powszechnie przyjmuje się również, że publiczny charakter danego dobra może wynikać bądź to z jego naturalnych właściwości (rzeka, wybrzeże morskie), bądź z jego prawnie przyjętego przeznaczenia (grunt rolny). W przypadkach wielu dóbr publicznych podział ten staje się coraz bardziej ulotny, szereg dóbr o rodowodzie naturalnym jest poddawanych intensywnej ingerencji człowieka (jak chociażby regulacja koryt rzek i wybrzeży)[25]. Co więcej, w literaturze podkreśla się także, że zarówno

---

[21] Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U z 2013 r., poz. 627, dalej cytowana jako u.o.p.

[22] Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. II SA/Kr 1209/05.

[23] Por. J. Boć, A. Błaś, *op. cit.*, s. 291-294.

[24] B. Iwańska, *op. cit.*, s. 97.

[25] L. Bielecki, *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, tom II, *Inflacja prawa administracyjnego*, (red.) P.J. Suwaj, Białystok 2012, s. 276.

dobra naturalne (park narodowy), jak i dobra wytworzone (droga publiczna), by stać się własnością publiczną, muszą przejść fazę kwalifikacji prawnej w formach uznanych za właściwe, co zwykle następuje poprzez akt administracyjny lub normatywny (jak utworzenie parku narodowego, rezerwatu przyrody czy parku krajobrazowego)[26].

Pomimo wytężonych prób konstruowania i uzasadniania koncepcji dóbr publicznych w literaturze prawa administracyjnego, wydaje się, że brak jest uniwersalnej i pozbawionej braków definicji tego pojęcia[27]. Dlatego należy ją wyprowadzić z cytowanych wyżej wypowiedzi doktryny, stanowisk judykatury, a częściowo także – z aktów prawnych[28]. Dokonawszy ich analizy uznajemy, że cechę dobra publicznego nosi każde dobro, zarówno materialne i niematerialne, należące do państwa lub do jednostek samorządu terytorialnego, a także – jeśli prawo tak stanowi – rzeczy stanowiące przedmiot własności prywatnej (np. nieruchomości przyległe do wód publicznych, do których dostęp właściciele takich nieruchomości są obowiązani zapewnić nieodpłatnie każdemu[29]), do których dostęp jest, co do zasady, nieograniczony i korzystanie z których, co do zasady, nie podlega opłatom. Wyjątek od tych założeń stanowi np. opłata uiszczana w parku narodowym, czy opłata klimatyczna[30], a wyjątek od zasady powszechnej dostępności dóbr – ustalenie dotyczące dopuszczalnej ilości osób przebywających w parku narodowym, możliwe na podstawie art. 12 ust. 2 u.o.p.), z tym że jest to ograniczenie ilościowe a nie jakościowe, tj. dotyczy wszystkich osób bez względu na ich cechy.

Zauważalne są równocześnie próby dotyczące doktrynalnego wypracowania pewnych obiektywnych kryteriów, pozwalających zakwalifikować dane dobro jako publiczne. Konsekwencją tych działań jest zatem wniosek, że ewentualne przyporządkowanie poszczególnych zasobów środowiska do kategorii dóbr publicznych uzależnione będzie od spełnienia przez nie pewnych wymogów. Wśród nich najczęściej przyjmuje się, że:

---

[26] J. Boć, A. Błaś, *op. cit.*, s. 292.

[27] Zgodnie z jedną z nielicznych definicji, bliskich oddaniu istoty kategorii dóbr publicznych, „pojęciem tym określa się ogólnie rzecz ujmując rzeczy, głównie nieruchomości, oraz inne dobra niebędące rzeczami w rozumieniu Kodeksu cywilnego, które z racji swego przeznaczenia mają służyć do użytku powszechnego i z tego tytułu nie mogą być przedmiotem zawłaszczenia przez osoby prywatne, ani też przedmiotem czynności prawnych rozporządzających dokonywanych pomiędzy tymi osobami". Zob. R. Blicharz, J. Grabowski, *Prawo a gospodarka*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego,* tom 8A, (red.) R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 14.

[28] Zob. pakiet uchwał Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w przedmiocie przyjęcia Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Jarft (M.P. z 2011 r., Nr 37, poz. 424), Dniestru (M.P. z 2011 r., Nr 38, poz. 425), Odry (M.P. z 2011 r., Nr 40, poz. 451), Wisły (M.P. z 2011 r., Nr 49, poz. 549), Dunaju (M.P. z 2011 r., Nr 51, poz. 560), Łaby (M.P. z 2011 r., Nr 52, poz. 561), Pregoły (M.P. z 2011 r., Nr 55, poz. 566), Ücker (M.P. z 2011 r., Nr 56, poz. 567), Niemna (M.P. z 2011 r., Nr 58, poz. 578) oraz Świeżej (M.P. z 2011 r., Nr 59, poz. 579).

[29] D. Kijowski, *op. cit.*, s. 409 i n.

[30] Za uznaniem tego wyjątku za dopuszczalny opowiada się zwłaszcza D. Kijowski, *ibidem*.

- po pierwsze – jeśli uwzględnić kryterium podstawy ich bytu, są to dobra, których istnienie jest niezależne od człowieka (wody płynące i ich zasoby), jak i te wytworzone przez człowieka (organizmy genetycznie modyfikowane);
- po drugie – z punktu widzenia ich zakresu przedmiotowego, dobra publiczne nie są ograniczone do kategorii rzeczy, choć zazwyczaj je obejmują;
- po trzecie – uwzględniając przyczyny przeznaczenia rzeczy do użytku publicznego, wskazuje się na naturę (istotę) danego dobra (wody publiczne) lub na akt przeznaczenia danej rzeczy do użytku publicznego (park narodowy);
- po czwarte – na podstawie kryterium reżimu prawnego są to dobra, które podlegają zasadniczo prawu publicznemu, określającemu w szczególności zasady udostępniania i korzystania z przedmiotowych dóbr oraz ich ochrony[31].

Niekiedy, jako dodatkowy wyróżnik dóbr publicznych, wskazuje się również cechę bezpośredniego (ze względu na wykorzystywany substrat materialny) czy pośredniego (poprzez chociażby zyski czy innego rodzaju korzyści) wspomagania realizacji zadań publicznych[32]. W każdym razie, pierwszorzędne znaczenie dla wyodrębnienia pewnej grupy dóbr, określanych jako publiczne, ma jednak zwykle walor powszechnej dostępności dobra dla ogółu społeczeństwa.

Odniesienie poddanych analizie kryteriów uznania danej kategorii dobra za dobro publiczne do przepisów u.z.n.ch.s.z.n.k. pozwala na uznanie, że wszystkie rodzaje zasobów strategicznych, wymienionych w art. 1 u.z.n.ch.s.z.n.k., mogą zostać zaliczone do kategorii dóbr publicznych. Stanowiąc własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, co do zasady, nie podlegają przekształceniom własnościowym (art. 2 u.z.n.ch.s.z.n.k.), a gospodarowanie nimi objęte jest szczególnym reżimem prawnym (zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego). Należy je więc uznać za wyłączone z powszechnego obrotu. Zasoby strategiczne służą celom fiskalnym – budżet państwa czerpie z nich dochody (np. opłata eksploatacyjna za wydobywanie kopalin, dochody parków narodowych, dochody z trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w znowelizowanej ustawie o lasach[33]), a równocześnie służą one realizacji szerokiego wachlarza innych celów i zadań publicznych (np. parki narodowe – edukacji ekologicznej, kanały i drogi wodne – żegludze transportowej rzecznej, wody polskich obszarów morskich i pas nadbrzeżny – także celom związanym z obronnością państwa).

Nie ulega wątpliwości, że zasoby strategiczne służą do użytku powszechnego. Powiązanie sposobów korzystania z zasobów strategicznych z koncepcją powszechnego korzystania ze środowiska widoczne jest zwłaszcza w art. 5 i 6 u.z.n.ch.s.z.n.k.,

---

[31] Por. B. Iwańska, *op. cit.*, s. 97.

[32] *Ibidem*.

[33] Ustawa z dnia 14 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, Dz.U. z 2014 r., poz. 222.

zgodnie z którymi świadczenia pozaprodukcyjne zasobów naturalnych Skarbu Państwa oraz wykorzystywanie zasobów leśnych i wód do celów rekreacji, wypoczynku i uprawiania sportu jest wolne od reglamentacji (obowiązku uzyskania zezwolenia) i nieodpłatne. Odmiennie ukształtowany został zakres korzystania z kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa, jednak *ratio legis* korzystania szczególnego – i to koncesjonowanego – stanowi cel (gospodarczy, z użyciem instalacji) i zakres tego korzystania[34].

Kolejnym argumentem jest fakt, że dobrem publicznym jest zarówno zasób naturalny, jak i wytworzony przez człowieka, co pozwala uznać za dobra publiczne także utworzone w sposób sztuczny kanały i zbiorniki wodne, jak i uprawy leśne.

Opierając się na powyższej kategoryzacji dóbr można zatem zauważyć, że dopuszczalność klasyfikowania poszczególnych strategicznych zasobów naturalnych kraju jako dóbr publicznych, prócz istotnych walorów naukowych, ma również określone skutki w sferze prawnej. Dostrzeżenie szczególnego charakteru zasobów naturalnych jako dóbr publicznych pozwala bowiem w pewnej mierze uzasadnić konieczność objęcia ich specjalnym reżimem prawnym ochrony.

Prawne konsekwencje uznania zasobów środowiska za dobra publiczne w głównej mierze odnoszą się do zagadnień dotyczących sfery stosunków własnościowych. Chodzi przy tym zarówno o przeznaczone do powszechnego użytku zasoby środowiska będące własnością Skarbu Państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych[35] (wody publiczne), jak i te klasyfikowane wprawdzie jako mienie prywatne, jednakże pełniące funkcje dóbr publicznych (nieruchomości gruntowe pozostające wprawdzie własnością prywatną, lecz wchodzące równocześnie w skład parków narodowych). O ile bowiem organy władzy publicznej są w pewnym zakresie uprawnione do decydowania o nadaniu bądź utracie publicznego charakteru określonego dobra poprzez wydanie stosownego aktu, o tyle zmiana przeznaczenia czy zbycie

---

[34] Z kolei zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2011 r., Nr 163, poz. 981 ze zm., dalej cytowana jako pr.g.g., wydobywanie piasków i żwiru na potrzeby własne osoby fizycznej z nieruchomości stanowiącej przedmiot jej własności lub użytkowania wieczystego, bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną i bez użycia środków strzałowych w określonej ilości rocznie, stanowi korzystanie zwykłe w rozumieniu art. 4 u.p.o.ś., wymaga bowiem zgłoszenia właściwemu staroście. Kopaliny te nie są jednak zasobami strategicznymi w rozumieniu u.z.n.ch.s.z.n.k.

[35] W doktrynie podkreśla się przy tym, że w przypadku majątku skarbowego, będącego swoistym majątkiem prywatnym państwa, poddanym reżimowi prawa cywilnego, którym dysponując i rozporządzając państwo zachowuje się jak zwykły prywatny właściciel i przez to, oddając ten majątek do korzystania podmiotom prywatnym, państwo posługuje się instrumentami prywatnoprawnymi (jak chociażby dzierżawa). Natomiast rzeczy (dobra) publiczne nie stanowią własności państwa w cywilistycznym rozumieniu własności. Państwo sprawuje nad nimi „rodzaj publicznoprawnego zarządu, zaś reglamentując podmiotom prywatnym dostęp do tych rzeczy, państwo wykorzystuje instrumenty publicznoprawne (np. koncesje)". M. Szydło, *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 1, s. 47. Zob. również M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne* (*Wybrane zagadnienia*), „Kontrola Państwowa" 1997, nr 1, s. 50 i n.

dóbr objętych własnością publiczną wymaga spełnienia przewidzianych prawem warunków i podlega kontroli państwowej[36], sądowej[37], a także społecznej[38]. Ponadto, w klasycznej literaturze prawa administracyjnego stwierdza się również, że dobra publiczne o szczególnych wartościach historycznych, kulturowych, narodowych podlegają szczególnej ochronie prawnej i z tego względu dopóki służą celom użyteczności publicznej, jako całkowicie wyłączone z obrotu są niezbywalne, nie podlegają przedawnieniu, zastawowi i egzekucji przymusowej[39]. Zestawiając to z przepisami u.z.n.ch.s.z.n.k. można jednak zauważyć, że w braku odmiennych postanowień wynikających z przepisów odrębnych, wyrażony w art. 2 u.z.n.ch.s.z.n.k. zakaz przekształceń własnościowych odnosić można jedynie do tych zasobów strategicznych, które będąc równocześnie dobrami publicznymi stanowią jednak wyłączną własność Skarbu Państwa[40], co też ze względu na wymóg zachowania istoty ograniczanego prawa własności należy uznać za prawidłowe w kontekście założeń zasady proporcjonalności. *Lege non distinguente* publiczny charakter zasobów strategicznych będących własnością publiczną skutkować będzie również tym, że w odróżnieniu od dóbr pozostających własnością prywatną, w przypadku Skarbu Państwa wyłącza się możliwość zrzeczenia prawa własności. Jako szczególną należy wskazać natomiast sytuację, w ramach której ochrona niektórych zasobów strategicznych, traktowanych jako dobra publiczne, oddziałuje równocześnie na elementy niebędące ich częścią, czego przykładem jest przyjęcie przez ustawodawcę reguły, że grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi, za wyjątkiem sytuacji przewidzianych tą ustawą, nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (art. 14 ust. 2 ustawy Prawo wodne[41]).

Objęcie zasobów strategicznych specjalnym reżimem ochrony dóbr publicznych przejawiać się może również istnieniem i stosowaniem odpowiednich zasad dotyczących zarządzania takimi dobrami. Obowiązujący materiał normatywny pozwala dokonać w tym zakresie podstawowego rozróżnienia na gospodarowanie rzeczami (dobrami) publicznymi w ujęciu rozporządzającym, związanego z możliwością dokonywania czynności prawnych, prowadzących do zbycia, utraty lub obciążenia ich ograniczonym prawem rzeczowym, a także w ujęciu nierozporządzającym, dotyczącym

---

36 Zob. np. Informacja o wynikach kontroli w zakresie gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych, LKI410-23–00-2009, Najwyższa Izba Kontroli, Kielce 2010, http://www.nik.gov.pl/plik/id,2308,vp,2911.pdf [dostęp: 08.03.2014].

37 Na temat konieczności uwzględniania celów leżących u podstaw przyjęcia u.z.n.ch.s.z.n.k. przy dokonywaniu przekształceń własnościowych zasobów strategicznych będących dobrem publicznym zob. wyrok SN z dnia 5 października 2007 r., sygn. I CSK 223/07, „OSNC-ZD" 2008, nr 2, poz. 47.

38 L. Bielecki, *Rzecz publiczna*, s. 276.

39 W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 159 i n.

40 W konsekwencji oznacza to możliwość korzystania z nich chociażby w drodze ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych (użytkowanie wieczyste czy użytkowanie górnicze) czy na podstawie umowy dzierżawy, zob. zwłaszcza art. 39 ustawy o lasach.

41 T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm., dalej: p.w.

przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki[42]. W przypadku zasobów strategicznych, będących dobrem publicznym, podmiot władający nim obciążony jest przede wszystkim koniecznością uwzględniania w swojej działalności wyrażonych *expressis verbis* w u.z.n.ch.s.z.n.k. podstawowych zasad gospodarowania. Chodzi tu zwłaszcza o wynikający z przepisów o charakterze klauzul generalnych wymóg gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego czy obciążające wszystkie podmioty sprawujące, niezależnie od ich prawnej podstawy, nadzór nad strategicznymi zasobami naturalnymi oraz obowiązki utrzymywania, powiększania i doskonalenia zasobów odnawialnych jak również użytkowania złóż kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[43]. Postanowienia te są konkretyzowane w ustawach szczegółowych, dotyczących gospodarowania określonym zasobem, np. w art. 9 ustawy o lasach[44], zgodnie z którym wszyscy właściciele lasów są zobowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych. Prócz tego, mając na względzie przyjęte przez prawodawcę w dziale II ustawy o gospodarce nieruchomościami[45] szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że znajdą one zastosowanie względem tych zasobów strategicznych, mających charakter dóbr publicznych, które stanowią równocześnie nieruchomość gruntową w rozumieniu art. 4 pkt 1 u.g.n. Poza tym, gospodarowanie dobrami publicznymi powinno także spełniać kryterium otwartości i przejrzystości[46].

Ponadto, słusznym wydaje się stanowisko wskazujące, że podmioty własności publicznej jako dobra publicznego nie mogą czerpać z niego pożytków, lecz spoczywa na nich obowiązek zachowania substancji rzeczy, czynienia nakładów i konserwacji zgodnie z ich społecznym przeznaczeniem. Zakwalifikowanie mienia jako dobra publicznego wyłącza zatem zarządzanie tym mieniem według zasad prawa cywilnego w szerokim tego słowa znaczeniu, przenosząc ocenę zarządzania w realia ustalone przepisami prawa administracyjnego[47]. Ten wymóg jednak został znacząco złagodzony w odniesieniu do gospodarki leśnej prowadzonej w lasach, stanowiących

---

[42] Zob. L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej*, s. 231.

[43] Wymóg ten nie ma jednak żadnego przełożenia na uregulowania przyjęte w pr.g.g. czy p.w., tak: J.A. Stefanowicz, *Aktywa geologiczno-górnicze Skarbu Państwa*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego" 2010, nr 439, s. 221.

[44] T.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm., dalej cytowana jako u.o.l.

[45] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: u.g.n.

[46] G. Baran, *Przejrzystość i legitymizacja działań jako składowa społecznie odpowiedzialnego zarządzania w organizacjach publicznych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, A. Nalepka, A. Ujwary-Gil, Nowy Sącz 2010, s. 185.

[47] J. Szachułowicz, *op. cit.*, s. 19.

własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe".[48]

Ma to szczególnie istotne znaczenie w kontekście konieczności zapewnienia harmonijnego współistnienia różnych interesów, a zwłaszcza publicznego i prywatnego, co też dostrzec można w sferze udostępniania zasobów strategicznych, uznanych za dobra publiczne. Za pośrednictwem dóbr publicznych administracja wypełnia bowiem zadania publiczne, zaspokajając potrzeby społeczeństwa zarówno w sferze materialnej, służące bezpośrednio rozwojowi i poprawie poziomu życia poprzez gospodarcze wykorzystanie zasobów, jak i niematerialnej, kiedy dobro publiczne zawiera w sobie pierwiastki narodowe, patriotyczne, historyczne czy kulturowe i przez to kształtuje uniwersalne wartości wypełniające duchowe potrzeby jednostek oraz ułatwiające tworzenie społecznego porozumienia i spajania więzi międzyludzkich. Stąd też zagwarantowanie możliwości powszechnego korzystania z poszczególnych zasobów środowiska (w tym także tych o wymiarze strategicznym) należy uznać za podstawową cechę warunkującą uznanie dóbr za publiczne[49]. Zarówno powojenna, jak i współczesna nauka prawa administracyjnego przyjmują, że rzeczy przeznaczone do użytku powszechnego są z reguły przedmiotem regulacji materialnego prawa administracyjnego, a korzystanie z nich może mieć charakter korzystania zwykłego, wzmocnionego lub specjalnego[50]. Korzystanie ze strategicznych zasobów środowiska jako dóbr publicznych, podobnie jak w przypadku ogólnej zasady korzystania ze środowiska jako całości czy składających się na nie poszczególnych elementów przyrodniczych, może się różnić co do jego sposobu, celu, zakresu bądź też warunków oraz podstawy prawnej upoważniającej do korzystania[51]. W konsekwencji doktryna wskazuje, że przybrać może ono różne postaci (formy) – korzystania powszechnego, korzystania zwykłego i tzw. korzystania reglamentowanego[52].

W sposób wyraźny należy jednak zastrzec, że – pomimo waloru powszechnej dostępności – ze względu na objęcie dóbr publicznych szczególną ochroną prawną jako dóbr obiektywnie cennych, ich właściciele zobowiązani są do sprawowania nad nimi właściwej pieczy. W szczególności ochrona ta sprowadzać się może do strzeże-

---

[48] Zgodnie z definicją ustawową (art. 6 ust. 1 p. 1 u.o.l.) gospodarka leśna oznacza 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, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

[49] P. Radzimiński, *op. cit.*, s. 91.

[50] S. Kasznica, *op. cit.*, s. 160 i n. W tym zakresie doktryna precyzuje jednak, że wprawdzie do zarządzania rzeczami (dobrami) publicznymi stosuje się przepisy prawa prywatnego (zwłaszcza prawa rzeczowego), ale już w aspekcie korzystania z nich dominującą rolę przyznaje się właśnie normom prawa publicznego. Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 139.

[51] B. Iwańska, *op. cit.*, s. 102.

[52] M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2011, s. 130.

nia tych dóbr i ich użytkowników przed działaniami polegającymi na niewłaściwym korzystaniu z nich (przejawiającymi się w używaniu dóbr niezgodnie z ich przeznaczeniem lub w ramach przeznaczenia lecz z naruszeniem ustalonych warunków korzystania), mogącymi prowadzić do ich zużycia, zniszczenia czy zmiany naturalnego przeznaczenia. Co istotne, bezwzględna konieczność ochrony dóbr publicznych przed tego rodzaju działaniami uniemożliwia ustawodawcy całkowite wykluczenie obowiązku uzyskiwania pozwoleń na korzystanie z nich[53].

Jako, że realizacja niektórych zadań publicznych ściśle łączy się z powszechnym dostępem do dobra publicznego, w konsekwencji uprawnioną jest teza, iż dobra publiczne służą zatem bezpośrednio interesom publicznym, spełniając równocześnie cel publiczny użyteczności publicznej. *Usus publicus* dóbr publicznych wiąże się bowiem z faktem wykorzystywania ich do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności wskutek powszechnej dostępności do danego dobra[54]. W konsekwencji pojęcie dóbr publicznych niejako zlewa się z kategorią urządzeń użyteczności publicznej, co widać chociażby na tle części definicji wiążących dobra publiczne z urządzeniami użyteczności publicznej oraz świadczonymi za ich pomocą usługami, które pozostając ściśle związane z interesem publicznym lub publicznym zainteresowaniem, mają tym samym charakter użyteczności publicznej[55].

Ponadto polski ustawodawca uwzględnił w katalogu ogólnych celów publicznych (art. 6 u.g.n.) także te związane w sposób bezpośredni lub pośredni z ochroną zasobów środowiska, w tym również tych uznanych za strategiczne, jak chociażby budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych, służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego czy poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą. A zatem, jak wskazuje J. Szachułowicz, w tym wypadku:

> relacja pomiędzy celem publicznym a interesem publicznym wyraża się w tym, że cel publiczny wiąże się z obowiązkową działalnością podmiotów administracji publicznej nakierowaną na realizację zadań noszących znamiona praktyczności i użyteczności społecznej. Interes publiczny dotyczy powszechnego korzystania z tak zrealizowanych zadań.[56]

---

[53] *Komentarz do art. 1 ustawy o drogach publicznych*, [w:] *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, W. Maciejko, P. Zaborniak, LexisNexis 2010, LexPolonica nr 3886515.

[54] Por. art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

[55] S. Piątek, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986, s. 57-60.

[56] J. Szachułowicz, *op. cit.*, s. 17.

Dotychczasowe rozważania pozwalają zatem twierdzić, że pojęcia „rzeczy publicznych" oraz „dóbr publicznych" nie są obce polskiemu piśmiennictwu prawniczemu. Bezsprzecznym jest jednak, że brak jednolitej i uporządkowanej siatki pojęciowej, w szczególności ustalenia zupełnych i wzajemnie komplementarnych zakresów przedmiotowych tworzących ją terminów, uniemożliwia ostateczne zakończenie dyskusji doktrynalnej nad istotą rzeczy (dóbr) publicznych. Jakkolwiek brak legalnych definicji tych terminów w znaczący sposób utrudnia badania nad tą problematyką, posiłkując się dorobkiem doktrynalnym, możliwe jest wytypowanie pewnych obiektywnych cech, które pośrednio pozwalają na kwalifikowanie poszczególnych dóbr *sensu largo* jako dóbr czy rzeczy publicznych. Biorąc pod uwagę powyższe założenia można przyjąć, że środowisko, a w każdym razie niektóre z jego zasobów, także tych postrzeganych na mocy rozstrzygnięcia ustawodawcy jako strategiczne, wykazują znamiona rzeczy (dóbr) publicznych. Uznanie zaś tej kategorii zasobów za dobra publiczne, ze względu na wiążące się z tym konsekwencje prawne dotyczące dotrzymywania ustalonych wymogów w zakresie gospodarowania nimi i ich ochrony, ma wymiar nie tylko faktyczny, ale i prawny.

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Opłaty podwyższone jako rodzaj sankcji administracyjnych za naruszenie zasad korzystania ze środowiska

1. Pojęcie i rola sankcji administracyjnej w ochronie środowiska

Środowisko jest chronione instrumentami zaliczanymi do różnych gałęzi prawa, jak prawo cywilne czy karne[1], jednakże szczególną rolę w prawnej ochronie odgrywają instrumenty administracyjnoprawne. Dla ochrony środowiska jako dobra wspólnego organy administracji wykorzystują przede wszystkim władcze metody, a w szczególności nakładają sankcje administracyjne w formie decyzji, egzekwując w swoistej dla administracji procedurze odpowiedzialność za zdarzenia, działania lub zaniechania podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, tj. naruszające wymagania ochrony środowiska[2].

Przez sankcję administracyjną w ochronie środowiska należy rozumieć wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki prawne dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków związanych z ochroną środowiska, wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa, nakładane

---

[1] Zob. np. rozdział XXII k.k. z 1997 r. – przestępstwa przeciwko środowisku. Zob. W. Radecki, *Odpowiedzialność za wykroczenia jako środek prawny ochrony środowiska*, [w:] M. Pchałek, B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 297-314.

[2] W doktrynie prawa zazwyczaj sankcja prawna pojmowana jest jako dolegliwość, ujemna konsekwencja dla podmiotów naruszających przepisy prawa. Zob. rozważania P. Chmielnickiego nt. sankcji pozytywnych: P. Chmielnicki, *Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 31-54.

w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej[3]. Za sankcjami idą ujemne konsekwencje o charakterze administracyjnoprawnym, powstające dla podmiotów naruszających przepisy dotyczące ochrony środowiska z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej. Do sankcji administracyjnych w ochronie środowiska zaliczane są zatem również, będące formą „samoukarania", opłaty podwyższone, o których mowa w art. 276 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[4], oraz opłaty produktowe, choć co do charakteru prawnego tych drugich, poglądy doktryny nie są jednolite[5]. Wskazane sankcje są instrumentami odpowiedzialności administracyjnej ze względu na tryb jej egzekwowania[6]. Za sankcje typu administracyjnego uznaję zatem wszelkie konsekwencje związane z faktem niezrealizowania czy też nieprawidłowego zrealizowania określonego obowiązku, które to konsekwencje powinien wyciągać organ zobowiązany do czuwania nad wykonywaniem danego obowiązku.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sankcja administracyjna ma charakter zobiektywizowany i jest stosowana automatycznie w przypadku niewykonania przez dany podmiot obowiązków wynikających z przepisów prawa[7]. W rezultacie dla możliwości zastosowania sankcji administracyjnej nie ma znaczenia okoliczność, czy niewykonanie obowiązku przewidzianego przepisami prawa admi-

---

[3] Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedury ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

[4] Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem p.o.ś.

[5] Opłaty produktowe większość przedstawicieli doktryny uznaje, por. M. Górski, *Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania ze środowiska*, [w:] (red.) B. Rakoczy, M. Pchałek, *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 315 i n. Odmienne stanowisko konsekwentnie prezentuje zob. B. Draniewicz, *Opłata produktowa. Wybrane zagadnienia prawne*, „Odpady i Środowisko" 2005, nr 2 oraz B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 223 i n.

[6] Moim zdaniem sankcja prawna stanowi przejaw odpowiedzialności prawnej, jednakże nie jest jej synonimem. Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Instrumenty realizacji odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorcy w ochronie środowiska,* [w:] J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.) *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 86-88.

[7] Zob. wyrok z dnia 15 stycznia 2007 r. (sygn. akt P 19/06, OTK z 2007 r., Nr 1/A, poz. 2). W wyroku z dnia 22 września 2009 r. (sygn. akt SK 3/08, OTK z 2009 r. Nr 8/A, poz. 125) Trybunał Konstytucyjny kontynuując dotychczasową linię orzeczniczą, zwrócił uwagę, że „(...) cechą odróżniającą »karę« w rozumieniu przepisów karnych od »kary« – sankcji administracyjnej jest to, że ta pierwsza musi mieć charakter zindywidualizowany - może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa (wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego), natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny. Wymierzenie opłaty (...) stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale ingerencja ta jest konsekwencją jej niezgodnego z prawem zachowania".

nistracyjnego zostało zawinione przez podmiot, w stosunku do którego wymierzana jest opłata. Poglądy prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny sugerują zatem, iż wymierzając opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska, o której mowa w art. 276 ust. 1 p.o.ś., organ administracji publicznej nie ma możliwości badania przyczyn, które doprowadziły do tego, iż korzystanie to odbywa się bez wymaganego pozwolenia. Stanowisko takie prezentowane jest również w piśmiennictwie, jednakże nie znajduje potwierdzenia w obecnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych, gdzie zaczął dominować pogląd, iż organ wymierzając opłaty podwyższone powinien brać jednak pod uwagę przyczyny braku wymaganego pozwolenia, które mogą być diametralnie różne.

2. Konstrukcja prawna opłaty podwyższonej jako sankcji administracyjnej o charakterze finansowym za naruszanie zasad korzystania ze środowiska w świetle przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska

W systemie polskiego prawa ochrony środowiska opłaty podwyższone obok administracyjnych kar pieniężnych są podstawowymi sankcjami administracyjnymi o charakterze finansowym za naruszanie zasad korzystania ze środowiska. Zaliczane są do instrumentów finansowoprawnych ochrony środowiska[8], które cechują się bodźcowym oddziaływaniem i są przejawem realizacji systemowej zasady ogólnej współczesnego prawa środowiskowego, określanej popularnie jako zasada „zanieczyszczający płaci" czyli, według art. 7 p.o.ś., zasady odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczenia środowiska za konsekwencje takiego zanieczyszczenia.

Same nazwy administracyjnych sankcji finansowych wskazują, iż charakter instrumentów sankcyjnych jest zróżnicowany: kary nakładane są, co do zasady, w drodze decyzji administracyjnej, zaś do opłat podwyższonych, przewidywanych przepisami p.o.ś. mimo ich sankcyjnego charakteru, ma zastosowanie zasada samonaliczania, rozumiana jako obowiązek samodzielnego wyliczenia należnej opłaty przez podmiot korzystający ze środowiska i wniesienia jej bez wezwania (w systemie rocznym, do dnia 31 marca następnego roku) na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego, co odbywa się pod nadzorem marszałka województwa[9]. Zasadą funkcjonowania mechanizmu opłat podwyższonych w świetle przepisów p.o.ś. jest zatem bezdecyzyjny tryb realizacji obowiązku uiszczenia opłaty.

Zgodnie z art. 276 ust. 1 p.o.ś., podmiot korzystający ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, ponosi opłatę podwyższoną za korzystanie ze środowiska. W rozumieniu ustawy p.o.ś. naruszeniem, powodują-

---

[8] Zob. np.: A. Lipiński, Prawne podstawy ochrony środowiska, Kraków 2002, s. 285 i n.; A. Jaworowicz-Rudolf, *Ekologiczne koszty działania przedsiębiorstwa*, [w:] *Przedsiębiorstwo w gospodarce rynkowej*, ZN WSEiA 2000, nr 2, s. 127 i n.

[9] Zob. szerzej: A. Jaworowicz-Rudolf, M. Górski, *Instrumenty finansowoprawne*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 149.

cym sankcję w postaci opłat podwyższonych w przypadku emisji lub poboru wody, jest niedopełnienie obowiązku uzyskania wymaganego pozwolenia emisyjnego (na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów lub na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi), a w odniesieniu do składowania odpadów – określone sposoby nieprawidłowego postępowania z odpadami (brak decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów jest „inną decyzją", o której mowa w art. 276 ust. 1 p.o.ś.).

W dwóch pierwszych przypadkach opłata dotyczy całej ilości emitowanych substancji, wprowadzanych ścieków czy pobieranej wody i wynosi 500% stawki opłaty podstawowej. Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca sankcjonuje formalny brak wymaganej decyzji, zastosowana sankcja nie odnosi się do skutków wywoływanych w środowisku przez prowadzoną działalność. W odniesieniu do postępowania z odpadami opłaty są zróżnicowane w zależności od sposobu nieprawidłowego postępowania[10]. Opłata jest ponoszona do czasu usunięcia zaniedbania bądź uzyskania wymaganej zgody, bądź zaprzestania prowadzenia działalności i w tym zawarty jest jej podstawowy sens sankcyjny, ale równocześnie i bodźcowy oraz dyscyplinujący zobowiązane podmioty.

Ustawodawca nie rozstrzyga *expressis verbis* czy opłata podwyższona jest opłatą dodatkową, tzn. zobowiązany podmiot obciążony jest opłatą podstawową i podwyższoną (w sytuacjach, kiedy przepis nakłada na niego obowiązek poniesienia takiej opłaty), czy też ponosi się ją w określonych sytuacjach, zamiast opłaty zwykłej. J. Ciechanowicz-McLean w komentarzu do ustawy stwierdza, że w przypadku obciążenia obowiązkiem poniesienia opłaty podwyższonej zobowiązany podmiot płaci stawkę sześciokrotną, czyli zarówno opłatę zwykłą, jak i podwyższoną[11]. Z poglądem tym należy się zgodzić, biorąc pod uwagę wykładnię systemową przepisów działu I w ty-

[10] Za składowanie odpadów bez uzyskania decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska odpadów podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w wysokości 0,05 jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku, za każdą dobę składowania. Magazynowanie odpadów bez wymaganej decyzji, określającej sposób i miejsce magazynowania, traktuje się jako składowanie odpadów bez wymaganej decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska. Za składowanie odpadów w miejscu na ten cel nieprzeznaczonym podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone w wysokości 0,7 stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą tonę odpadów i każdą dobę składowania (art. 293 ust. 3 p.o.ś.). Stawki są zaostrzone w przypadku pozbycia się odpadów we wskazanych ustawą – p.o.ś. miejscach (wymagających szczególnej ochrony, np. brzegi zbiorników wodnych, tereny leśne). Np. w przypadku pozbycia się odpadów do śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, morskich wód wewnętrznych lub wód morza terytorialnego stawka opłaty podwyższonej to 100-krotna jednostkowa stawki opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku. Opłaty podwyższone stosowane są również w odniesieniu do składowania odpadów, w stosunku do których obowiązujące przepisy przewidują zakaz ich składowania (art. 293 ust. 6 p.o.ś.). Oznacza to, że składowanie takich odpadów podlega opłacie podwyższonej nawet w sytuacji, gdy są one składowane na legalnie działającym składowisku.

[11] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, komentarz do art. 292 teza 1.

tule V ustawy p.o.ś., które to wprowadzają obowiązek ponoszenia opłaty za korzystanie ze środowiska za określone sposoby takiego korzystania, niezależnie od podstawy prawnej prowadzonej działalności, a następnie ustanawiają obowiązek poniesienia opłaty podwyższonej, jeżeli korzystanie cechuje się szczególną właściwością – jest prowadzone bez wymaganej decyzji. Konstruując obowiązek poniesienia opłaty podwyższonej, przepisy nie wyłączają obowiązku poniesienia opłaty zwykłej[12]. Z drugiej jednak strony konstrukcja obu przepisów zawartych w art. 276 p.o.ś. prowokuje do wniosku odwrotnego – przepis ust. 2 wyraźnie stwierdza, że sankcję w postaci administracyjnej kary pieniężnej stosuje się niezależnie od obowiązku poniesienia opłaty (podmiot ponosi opłatę i uiszcza karę), zaś dotyczący sankcji w postaci opłat podwyższonych ust. 1 mówi wyłącznie o obowiązku poniesienia opłaty podwyższonej, nie wspominając o opłacie podstawowej.

Aby uniknąć niebezpieczeństwa traktowania opłat podwyższonych jako swoistego charakteru „opłat komercyjnych", których poniesienie zwalnia z obowiązku przestrzegania określonych wymagań, ustawodawca zastrzegł, iż wniesienie opłaty nie zwalnia z innych sankcji przewidzianych z tytułu niewypełnienia obowiązku uzyskania wymaganej decyzji administracyjnej, np. odpowiedzialności karnej, a także innych form odpowiedzialności administracyjnej, w tym odpowiedzialności za szkody w środowisku.

W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, sugerowany wyznaczonymi przez Trybunał Konstytucyjny standardami w zakresie sankcji administracyjnej, iż opłata podwyższona ma charakter bezwzględny i organ wymierzając ją nie ma możliwości badania przyczyn, które doprowadziły do tego, iż korzystanie ze środowiska odbywa się bez wymaganego pozwolenia. Jak wskazuje K. Gruszecki, sankcja administracyjna jaką jest opłata podwyższona ma charakter zobiektywizowany i jest stosowana automatycznie w przypadku niewykonania przez dany podmiot obowiązków wynikających z przepisów prawa. Dla możliwości zastosowania sankcji administracyjnej nie ma znaczenia okoliczność, czy niewykonanie obowiązku przewidzianego przepisami prawa administracyjnego zostało zawinione przez podmiot, w stosunku do którego wymierzana jest opłata[13]. Jego zdaniem brak jest jakichkolwiek podstaw pozwalających na odstąpienie od obowiązku ponoszenia opłat podwyższonych. Wskazuje, że z zasady praworządności wynika, że organy administracji (i nie tylko) zobowiązane są z urzędu do przestrzegania przepisów prawa, a skoro te nie przewidują możliwości odstąpienia od obowiązku wniesienia opłat podwyższonych, to oznacza, że ustawodawca ich po prostu nie przewidział i nie mogą być wyinterpretowane. Dodaje, że w sytuacji nieprawidłowości w pracach organów upoważnionych do wydawania pozwoleń na korzystanie ze środowiska, które uniemożliwiają uzyskanie zainteresowanym pozwoleń o czasie, ze względu na przewlekłość postępowania, powinny znaj-

[12] M. Górski, *op. cit.*, s. 317.

[13] Por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2008, wyd. II, komentarz do art. 276.

dować zastosowanie środki dyscyplinujące, takie jak np. zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie, o którym mowa w art. 37 § 1 k.p.a.

3. Wymierzanie opłaty podwyższonej w linii orzeczniczej sądów administracyjnych

Na tle odmiennej wykładni art. 276 ust. 1 p.o.ś. w orzecznictwie sądów administracyjnych ujawniły się rozbieżne stanowiska dotyczącego tego, czy organ administracji publicznej, wymierzając podwyższoną opłatę za korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia, powinien brać pod uwagę przyczyny braku tego pozwolenia.

W części orzeczeń sądów administracyjnych przyjęto, że obowiązek uiszczenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia ma charakter obiektywny, tj. wynika z samego faktu korzystania ze środowiska bez wymaganego pozwolenia. Fakt ten zwalnia organ administracji publicznej, prowadzący postępowanie na podstawie art. 276 ust. 1 p.o.ś., z obowiązku badania przyczyn braku pozwolenia. W wyroku z dnia 17 marca 2006 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że art. 276 ust. 1 p.o.ś. nie uzależnia obowiązku ponoszenia podwyższonych opłat od tego, z jakich przyczyn podmiot korzystający ze środowiska bez pozwolenia nie posiadał takiego pozwolenia[14]. Również w wyroku z dnia 25 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1823/08) w ślad za piśmiennictwem NSA przyjął, iż w przepisach art. 276 ust. 1 i art. 292 p.o.ś. nie ma jakichkolwiek podstaw do formułowania przesłanek pozwalających na odstąpienie od obowiązku opłat podwyższonych. Wskazany nurt orzeczniczy podtrzymany został w wyroku NSA z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt II OSK 1401/09). W wyroku tym NSA wskazał, iż sformułowanie przepisu artykułu 276 ust.1 p.o.ś. jest kategoryczne, jego brzmienie nie daje żadnych możliwości wartościowania przyczyn korzystania ze środowiska bez zezwolenia. Zdaniem sądu

> (…) Samo tylko korzystanie ze środowiska bez pozwolenia lub innej decyzji pociąga za sobą konieczność poniesienia opłaty podwyższonej. Brzmi on bowiem «ponosi» opłatę podwyższoną, nie używa sformułowania np. «może ponieść», «organ może wymierzyć», itp. Nie ma zatem miejsca w postępowaniu o poniesienie podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska bez pozwolenia na rozważanie przyczyn nie posiadania tego pozwolenia. Podwyższona opłata nie jest uzależniona od stopnia winy korzystającego ze środowiska, przyczynienia się innego podmiotu do tego faktu, tylko od braku pozwolenia.

W orzecznictwie prezentowane były jednak także poglądy, że rozstrzygając sprawę na podstawie art. 276 ust. 1 p.o.ś. należy brać pod uwagę nie tylko sam fakt braku pozwolenia, lecz też przyczyny jego braku. W wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 871/09) skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, iż:

[14] Sygn. akt II OSK 646/05, Lex nr 198331.

> (...) w celu określenia znaczenia pojęcia «braku wymaganego pozwolenia» należy oprzeć się na wykładni systemowej. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę przyczyny braku wymaganego pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza oraz ustalić przesłanki, które to spowodowały. Dlatego biorąc pod uwagę stan faktyczny przedmiotowej sprawy należy jednoznacznie stwierdzić, że skarżąca spółka nie ponosi odpowiedzialności za brak przedmiotowego pozwolenia sektorowego, ponieważ jest to wynik przewlekłości postępowania właściwego organu administracji publicznej.[15]

Analogiczny pogląd prawny został zaprezentowany przez NSA w wyroku z dnia 20 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 785/09).

W prawomocnym wyroku z dnia 19 maja 2008 r.[16] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, że sam fakt korzystania z zasobów środowiska bez wymaganego prawem pozwolenia nie jest wystarczającą przesłanką zastosowania sankcji w postaci podwyższonej opłaty. Zdaniem sądu należy zindywidualizować przypadki braku pozwolenia. W każdym indywidualnym przypadku organ administracji obowiązany jest zbadać, czy korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia wynika z działania lub zaniechania korzystającego. Okolicznością decydującą o zastosowaniu podwyższonej opłaty powinno być zatem np. niezłożenie wniosku wraz z konieczną dokumentacją, czy też złożenie kolejnego wniosku w terminie tak bliskim wygaśnięcia dotychczasowego pozwolenia, że nie jest możliwe uzyskanie zgody na emisję w odpowiednim czasie. Natomiast brak decyzji, gdy jej wydanie jest zależne wyłącznie od podmiotu ubiegającego się o pozwolenie, nie powinien przesądzać o automatycznym wymierzeniu podwyższonej opłaty.

Ujawnione w orzecznictwie sądów administracyjnych istotne rozbieżności interpretacyjne i brak konsekwencji w linii orzeczniczej skłoniły w 2011 r. Rzecznika Praw Obywatelskich do złożenia wniosku, by powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnął zagadnienie prawne, czy w sprawie dotyczącej wymierzenia podwyższonej opłaty za korzystanie ze środowiska sam fakt korzystania ze środowiska bez pozwolenia stanowi wystarczającą przesłankę wymierzenia tej opłaty czy też organ administracji publicznej powinien badać również przyczyny braku pozwolenia[17]. Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczył, iż w jego ocenie należy przychylić się do tego kierunku wykładni art. 276 ust. 1 p.o.ś., który dopuszcza w toku postępowania prowadzonego w sprawie wymierzenia podwyższonej opłaty za korzy-

---

[15] Orzeczenie NSA zasługuje na uwagę również z innego względu. Sąd odniósł się bowiem do formalnoprawnej kwestii skutku upływu okresu, na jaki zostało wydane pozwolenie. Zdaniem sądu upływ okresu, na jaki zostało wydane pozwolenie, powoduje skutek materialnoprawny w postaci wygaśnięcia uprawnienia. Natomiast nie oznacza to, że następuje skutek procesowy w postaci wyeliminowania decyzji administracyjnej z obrotu prawnego. Aby to nastąpiło, organ właściwy do wydania pozwolenia powinien w osobnej decyzji stwierdzić wygaśnięcie pozwolenia. Konkludując, sąd podkreślił, że nie może być wymierzona opłata podwyższona, jeżeli termin, na jaki zostało wydane pozwolenie, upłynął, lecz nie została wydana decyzja stwierdzająca wygaśnięcie pozwolenia.

[16] Sygn. akt II SA/Łd 237/08, LexPolonica, nr 1978002.

[17] RPO-675468-V-ll/ST.

stanie ze środowiska badanie przyczyn, które spowodowały, iż podmiot korzystający ze środowiska czyni to bez pozwolenia.

12 grudnia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę, w której stwierdził, że przepis art. 276 ust. 1 p.o.ś. należy interpretować zgodnie z wykładnią systemową i celowościową. Stąd też, jak podkreślono w uzasadnieniu, w sprawie o wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska bez wymaganego pozwolenia lub innej decyzji, o której mowa w art. 276 ust. 1 p.o.ś., przyczyna braku pozwolenia może mieć znaczenie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska na podstawie wymaganego pozwolenia wystąpił o wydanie pozwolenia na kolejny okres[18].

Z interpretacją przedstawioną przez Naczelny Sąd Administracyjny należy się w pełni zgodzić. Komentowana uchwała napawa optymizmem, że orzecznictwo sądów administracyjnych nie tylko bierze pod uwagę literalne brzmienie przepisów, ale zwraca również uwagę na realia postępowań administracyjnych. Sytuacje braku pozwolenia mogą być bowiem diametralnie różne. Wymierzenie podwyższonej opłaty środowiskowej powinno nastąpić w stosunku do podmiotu, który rozpoczął działalność i nie uzyskał jeszcze odpowiedniej decyzji. To samo będzie dotyczyć podmiotu, w stosunku do którego uchylono decyzję lub w przypadku którego upłynął termin obowiązywania decyzji. Zdecydowanie odmienna sytuacja będzie miała miejsce, gdy co prawda termin obowiązywania decyzji upłynął, ale wniosek o jej wydanie został złożony w czasie obiektywnie umożliwiającym wydanie kolejnego pozwolenia jeszcze przed tym terminem.

Cytowana wyżej uchwała NSA dotyczy co do zasady wystąpienia przewlekłości postępowania z winy organu. Jednak w moim przekonaniu, analogicznie należy brać pod uwagę sytuacje, gdy do postępowania wstąpią inne podmioty, które nie będą miały charakteru strony, lub ich zarzuty okażą się nieuzasadnione. Może to mieć istotny wpływ na chwilę wydania decyzji, która miałaby charakter ostateczny. Z drugiej jednak strony, podmiot korzystający ze środowiska, aby uniknąć konieczności uiszczenia opłaty podwyższonej, powinien złożyć do organu taki wniosek, który będzie spełniał wszelkie ustawowe wymagania. Jeśli bowiem okaże się, że wniosek był niekompletny i wymagał jego uzupełniania, przed koniecznością uiszczenia opłaty podwyższonej nie powinna chronić nawet przewlekłość postępowania, której dopuściłby się organ.

Precedensowy wymiar mają wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawach II OSK 1959/12 oraz II OSK 1960/12, w których to sąd rozstrzygnął na korzyść spółki wodnej w Bydgoszczy spór z organami ochrony środowiska o opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska. Przedmiotem sporu była niebagatelna kwota ponad 25 mln zł, jaką Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego nałożył w 2011 r. na spółkę na skutek uchylenia w roku 2010 pozwolenia wodnoprawnego obowiązującego od roku 2006. Spółka w oparciu o to

[18] Sygn. akt II OPS 2/11.

pozwolenie odprowadzała oczyszczone ścieki do rzeki Wisły. W roku 2010 dopatrzono się wadliwości tego pozwolenia i z urzędu stwierdzono jego nieważność. Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej potwierdza wadliwość od dnia jej wydania i wywołuje skutki wstecz (*ex tunc*), więc w tym stanie faktycznym Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego potraktował spółkę jak podmiot, który nigdy nie uzyskał wymaganej prawem decyzji środowiskowej i naliczył opłaty podwyższone od roku 2006, wskazując, iż nie ma przepisów pozwalających organom uwzględniać przyczyny, dla których dany podmiot nie uzyskał lub utracił wymagane pozwolenie na korzystanie ze środowiska i w związku z tym nie ma podstaw odstąpienia od nałożenia opłat podwyższonych.

Należy podkreślić, iż wskazane orzeczenia NSA w tej sprawie mają doniosły wymiar o charakterze precedensu, gdyż przesądzają na gruncie aktualnego brzmienia p.o.ś. możliwość uwzględniania takich przyczyn przez organy ochrony środowiska i w konkretnych sprawach uzasadniać będą mogły odstąpienie od automatycznego i często niesłusznego lub po prostu niesprawiedliwego nakładania opłat podwyższonych. Ponadto przedmiotowe orzeczenia potwierdzają pogląd, że adresat decyzji administracyjnej działający na jej podstawie nie może ponosić negatywnych skutków późniejszego stwierdzenia jej nieważności. O ile pogląd ten był konsekwentnie wyrażany przez sądy choćby w orzeczeniach dotyczących prawa budowlanego (np. kwestia opłat legalizacyjnych za obiekty wzniesione na podstawie później uchylonych pozwoleń na budowę), to brak było takiej wypowiedzi w orzecznictwie dotyczącym decyzji środowiskowych.

4. Podsumowanie

Sankcja administracyjna ze swej natury ma motywować do postaw legalistycznych. Podstawowymi funkcjami sankcji administracyjnych w ochronie środowiska jest funkcja prewencyjna, wychowawcza, a także represyjna[19]. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy obiektywnie niezgodne z prawem działanie podmiotu podlegającego sankcji nie wynika z jego zachowania, lecz zaniechań leżących po stronie organu administracji publicznej, polegających na niewydaniu w przewidzianym przez prawo terminie decyzji administracyjnej w sprawie pozwolenia na korzystanie ze środowiska, czy też na błędnej ocenie stanu faktycznego, materiału dowodowego, błędnej wykładni przepisów itd. W moim przekonaniu w sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska dołożył należytej staranności ubiegając się o kolejne pozwolenie, sankcja administracyjna w postaci opłaty podwyższonej, która jest bezpośrednim skutkiem naruszenia prawa przez organ administracji publicznej w oczywisty sposób godzi w zasadę zaufania uczestników postępowania do organów władzy publicznej, wyrażoną w treści art. 8 k.p.a. Trudno jest postulować, by odpowiedzialność administra-

[19] Zob. szerzej: A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *op. cit.*, s. 218 i n.

cyjna funkcjonowała na zasadzie winy, jednakże uważam, że w stosunkowo rzadkich w praktyce przypadkach, gdy posiadacz instalacji dochował wszelkiej staranności, aby uzyskać ostateczną decyzję w terminie, a wyłączna odpowiedzialność za brak pozwolenia spoczywa na organie administracji, w demokratycznym państwie prawnym powinna być zagwarantowana możliwość uniknięcia zapłaty opłaty podwyższonej. Należy zatem przyjąć, że organ administracji publicznej, prowadząc postępowanie w sprawie opłaty podwyższonej, powinien mieć na uwadze nie tylko treść art. 276 ust. 1 p.o.ś., lecz także treść art. 8 k.p.a., który nawiązuje wprost do konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa stanowiącej element składowy zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Treść tej zasady oznacza[20], że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być swoistą pułapką dla obywatela i że obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania decyzji[21]. Zasada ochrony zaufania obywatela nakazuje też organom władzy publicznej działać uczciwie i przewidywalnie.

Co prawda bezkrytyczna interpretacja treści art. 276 ust. 1 p.o.ś. prowadzi do wniosku, że wymierzenie opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska następuje bez względu na towarzyszące tej sytuacji okoliczności. Ustawodawca użył bowiem słowa „ponosi", nie wskazując aby organ ochrony środowiska miał możliwość jakiejkolwiek oceny zasadności wymierzenia tej opłaty, jednakże stosując art. 276 ust. 1 p.o.ś. należy mieć na uwadze również i to, że przepis ten nie może, przez wzgląd na zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa, stać się swoistą pułapką zastawioną na podmiot, który korzysta ze środowiska. Podmiot ten nie może zostać obciążony bardzo dotkliwą administracyjną odpowiedzialnością za niesprawne funkcjonowanie administracji publicznej.

---

[20] Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, OTK z 1996 r. Nr 6, poz. 52.

[21] Zob. szerzej: A. Nałęcz, *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP*, [w:] (red.) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *op. cit.*, s. 640.

Beata Jeżyńska

Funkcja środowiskowa gospodarstw rolnych

1. Zrównoważony rozwój rolnictwa

Rolnictwo stanowiło i nadal stanowi działalność determinującą warunki przetrwania i rozwoju społeczności ludzkich. Jako podstawowa forma aktywności człowieka na przestrzeni wieków przechodziło gruntowne zmiany organizacji i funkcjonowania. Ostatnie fazy tych przemian wiążą się z industrializacją rolnictwa i modernizacją powodowaną przez postęp biologiczny, technologiczny oraz funkcjonalny. W konsekwencji wieloletniej, nie do końca kontrolowanej intensyfikacji działalności rolniczej, możliwości produkcyjne wielokrotnie przekroczyły potrzeby konsumentów, wypaczyły reguły rynkowe, spowodowały rabunkową eksploatację środowiska oraz wywołały dysproporcje społeczne. Konieczne okazały się daleko idące zmiany, tak w samej organizacji produkcji rolnej, jak i funkcji przypisywanych rolnictwu.

Współczesne założenia rozwoju rolnictwa oparte zostały na koncepcji zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz wielofunkcyjności gospodarstw rolnych. Pierwszą próbę zdefiniowania zrównoważonego rozwoju podjęła Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa ONZ (FAO), która w roku 1987 określiła zrównoważy rozwój rolnictwa, jako takie wykorzystanie i konserwację zasobów naturalnych oraz zorientowanie technologii i instytucji, aby osiągnąć i utrzymać zaspokajanie ludzkich potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń. Taki rozwój w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie, konserwując glebę, zasoby wodne, rośliny oraz genetyczne zasoby zwierząt, nie degraduje środowiska, wykorzystuje odpowiednie technologie, jest żywotny ekonomicznie i akceptowany społecznie [1]. Światowa Komisja ds. Środowiska Naturalnego i Rozwoju w roku 1996 uznała, że sednem koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju jest zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia, nie ograniczając jednocześnie

[1] Szerzej: J. Wilkin, *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2003.

możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Zasada ta wymaga przestrzegania równowagi w trzech podstawowych sferach, to jest ekonomicznej, środowiskowej i społecznej.

Dalszą konkretyzację koncepcji zrównoważonego oraz wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa pojęło piśmiennictwo, przede wszystkim nauk ekonomicznych[2]. Mimo pojawiających się pewnych różnic, co od zakresu omawianego pojęcia, dość powszechnie przyjmuje się, że rolnictwo zrównoważone jest nowoczesną koncepcją programowania rozwoju, który kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. Zrównoważony rozwój skierowany jest na harmonizowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, prowadzących do wzrostu jakości życia w teraźniejszości, z zachowaniem możliwości zaspokajania potrzeb ludzkich w przyszłości[3]. Postulowane jest dalsze poszerzenie koncepcji rozwoju zrównoważonego i trwałego, w którym poza dotychczasowymi aspektami oddziaływania (społecznymi, gospodarczymi, środowiskowymi) ujęte zostaną także nowe wymiary, takie jak rozwój instytucjonalny, technologiczny, przestrzenny, kulturowy i etyczny[4]. Zdecydowanie najszerzej koncepcję zrównoważonego rozwoju rolnictwa traktuje J. Wilkin, wskazując na konieczność przechodzenia od polityki sektorowej do polityki zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. W strategii i polityce zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich proponuje przyjęcie pewnej hierarchii celów rozwojowych. I tak, jako cel pierwszy wskazuje rozwój i wszechstronne wykorzystanie zasobów ludzkich na obszarach wiejskich; dalej, podnoszenie jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego; instytucjonalizację dialogu społecznego między interesariuszami zamieszkującymi obszary wiejskie, organizacji społecznych i politycznych zajmujących się problematyką rozwoju wsi i rolnictwa; nadto, stworzenie odpowiednich i wzmocnienie istniejących instytucji niezbędnych dla zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich; opracowanie odpowiedniej strategii i polityki rozwoju oraz sys-

---

[2] M. Adamowicz dokonał przeglądu stanowisk piśmiennictwa w zakresie zrównoważonego rozwoju rolnictwa w publikacji, *Zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa a agronomia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" Lublin–Polonia, Sectio E, vol. LX 2005, s. 71-91; zob. też: M. Adamowicz, M. Zwolińska-Ligaj, *Koncepcja wielofunkcyjnego jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, PEFIM 2008, nr 51, s. 11-19.

[3] S. Zawisza, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich*, Bydgoszcz 2004; M. Adamowicz, *Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe", seria II z 2000, nr 1, s. 69-81. Natomiast A. Woś [w]: *Rolnictwo zrównoważone*, Encyklopedia Agrobiznesu, Warszawa 1998, wskazuje na następujące cechy wyróżniające zrównoważone rolnictwo: 1) zasoby naturalne powinny być wykorzystywane tak, aby zachowana była ich samoodnawialność 2) przyrost produkcji żywności musi chronić zasoby i zachować ich wysoką jakość dla przyszłych pokoleń, 3) musi wystąpić symbioza celów produkcyjnych i ekologicznych, 4) zarządzanie zasobami naturalnymi umożliwia zaspakajanie potrzeb, zachowując wysoką jakość środowiska naturalnego i chroniąc jego zasoby oraz 5) rolnictwo wykazuje małą podatność na wahania i wstrząsy.

[4] Zob. J.L. Siemiński, *Koncepcje „instainable development" rozwoju zrównoważonego i trwałego obszarów wiejskich w Polsce* (*szanse i możliwości*), Referat Konferencji IUNG w Puławach, cyt. za M. Adamowiczem, *Zrównoważony i wielofunkcyjny*.

temu publicznego wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich; a także stworzenie mechanizmu zarządzania publicznego zasobami wiejskimi, które nie poddają się mechanizmom regulacji rynkowej, a są niezbędne dla podtrzymania zainteresowania rolników nie tylko produkcją rolną, ale także rozwojem pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich[5].

W pewnym uogólnieniu można, zatem przyjąć, że najnowsza koncepcja rolnictwa zrównoważonego przekracza ramy samego rolnictwa, jako działu gospodarki i ma charakter wielopłaszczyznowy.

2. Wielofunkcyjność rolnictwa oraz gospodarstw rodzinnych

Wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju rolnictwa wymagało zmiany zasad działalności gospodarstw rolnych oraz odmiennego od dotychczasowego pojmowania funkcji, jakie realizowane są w takich jednostkach gospodarczych. Tradycyjna funkcja produkcyjna musiała stać się tylko jedną z wielu, związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych. Nowe oczekiwania środowiskowe i społeczne, jak też poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów przez rolników i ich rodziny, ukształtowały model wielofunkcyjnych gospodarstw rolnych[6].

Pojęcie wielofunkcyjności jest definiowane i interpretowane na różne sposoby. Bywa utożsamiane z pojęciami, takimi jak dywersyfikacja produkcji czy wieloaktywność (wielozawodowość) producentów rolnych. Dywersyfikacja, dotyczy miejsca pracy (produkcji) i oznacza poszerzenie wachlarza wytwarzanych produktów i usług na sprzedaż. Wieloaktywność zaś jest określana jako kombinacja działalności rolniczych i nierolniczych wykonywanych przez rolników lub członków gospodarstwa domowego rolników. Oznacza łączenie dochodów rolniczych z dochodami spoza gospodarstwa rolnego. Różne formy rolniczej i pozarolniczej aktywności mogą być źródłem różnorodnych funkcji, które zaspokajają potrzeby społeczne[7].

3. Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych

Rolnictwo europejskie przez lata gospodarowania stworzyło specyficzne środowisko przyrodnicze, charakteryzujące się bogatymi ekosystemami stanowiącymi połączenie środowisk naturalnych (dzikich) i rolniczo przekształconych, na których zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, prowadzone muszą być czynności

---

[5] Por. J. Wilkin, *op. cit.*, Warszawa 2003.

[6] Zagadnienia prawne wielofunkcyjności gospodarstw rodzinnych stanowią przedmiot ekspertyzy: B. Jeżyńska, *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne*, Opinia zlecona, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Senatu RP, styczeń 2014, OE-214, Warszawa 2014, s. 1-19.

[7] G. Durand, G. van Huylenbroeck, *Mulitfunctional and rural development: A general framework* [in:] *Multifunctionality Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, 2003, Ashgate 1–16.

gospodarcze związane z produkcją żywności wraz z działaniami proekologicznymi zapobiegającymi degradacji i erozji gruntów, ochroną krajobrazu oraz zapobieganiem wyludnianiu terenów wiejskich. Koncepcja wielofunkcyjnego rolnictwa przyjęta została na mocy postanowień szczytu w Luksemburgu w 2003 r., a następnie została sprecyzowana w ramach Strategii Lizbońskiej w roku 2005 [8]. Dalsze zmiany wprowadzone zostały po dokonaniu w roku 2008 przeglądu wspólnej polityki rolnej, którego wyniki stały się podstawą do przyjęcia dokumentów modyfikujących dotychczasowe strategiczne wytyczne[9] oraz priorytety europejskiej gospodarki rolnej, konsolidując je z szerzej zakrojonymi celami polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej[10]. Lista dotychczasowych priorytetów WPR została poszerzona o tzw. „nowe wyzwania" koncentrujące się na przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, zachowaniu różnorodności biologicznej, propagowaniu wytwarzania energii odnawialnej oraz prowadzeniu racjonalnej gospodarki wodnej. „Nowe wyzwania" wyznaczyły dodatkowe płaszczyzny oddziaływania wspólnej polityki rolnej oraz nałożyły nowe funkcje, jakie realizować mają gospodarstwa rolne.

Kolejne poszerzenie funkcji rolnictwa ustalił Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanych z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi[11]. Komisja przyjęła, że rolnictwo jest integralną częścią gospodarki i europejskiego społeczeństwa. Aktywne gospodarowanie zasobami stanowi zaś kluczowy środek do zachowania krajobrazu wiejskiego, utrzymania różnorodności biologicznej oraz łagodzenia klimatu. Osłabienie, czy ograniczenie europejskiej aktywności rolnej pociągnęłoby negatywne skutki, tak dla sektora produkcyjnego, jak i sektorów pozarolniczych, takich jak turystyka, transport oraz usługi publiczne i lokalne. Wspólna polityka rolna wdrożyć miała mechanizmy poprawiające konkurencyjność produkcji, przeciwdziałające zmianom klimatu i utracie bioróżnorodności oraz zmierzające do utrzymania równowagi terytorialnej i społecznej. Zmiany miały promować wytwarzanie zróżnicowanej żywności wysokiej jakości, produkowanej w sposób zrównoważony. Normatywnie, nowe założenia ujęte zostały w rozporządzeniach Parlamentu i Rady z 2013 r. tworzących tzw. *Pakiet legislacyjny Wspólnej Polityki Rolnej 2020*[12].

---

[8] Komisja Europejska, *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Dokument końcowy*, KOM 2005, Bruksela 7.6.2005.

[9] Decyzja Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich, Dz.Urz. L 30, z 31.1.2009, s. 112 -115.

[10] Zob. Komunikat Komisji Europejskiej, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela dnia 3.3.2010r. KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

[11] Bruksela 18.11.2010 KOM (2010) 627 wersja ostateczna.

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz

Uwzględniając dotychczasowe wymagania oraz najnowsze założenia wspólnej polityki rolnej, wielofunkcyjność gospodarstw rolnych ma charakter wielopłaszczyznowy, pozwalający na sklasyfikowanie najważniejszych aktywności rolniczych w pewne kategorie. Jakkolwiek, dokonana klasyfikacja nie ma charakteru wyczerpującego i zupełnego, to jednak pozwala na zobrazowanie wielości i różnorodności pełnionych przez gospodarstwa rolne społecznych i gospodarczych funkcji. Przedmiotem niniejszego opracowania jest funkcja środowiskowa, mająca obecnie szczególne znaczenie dla mechanizmów interwencyjnych i wspierających wspólną politykę rolną. Omówienie założeń i znaczenia funkcji środowiskowej wymaga jednak zwięzłego wskazania pozostałych funkcji pełnionych przez gospodarstwa rolne, ponieważ we wszystkich funkcjach na producentów rolnych nałożone zostały obowiązki prośrodowiskowe.

3.1. Funkcja produkcyjna gospodarstw rolnych

Funkcja produkcyjna gospodarstw przesądza o rolniczym charakterze danej jednostki produkcyjnej. Dla uznania za gospodarstwo rolne konieczne jest, choć w minimalnym zakresie, wykonywanie funkcji produkcyjnej. Polega na wytwarzaniu żywności i produktów nieżywnościowych z uwzględnieniem parametrów ilościowych, jako-

Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz.UE L 3467 z 20.12.2013, s. 320; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005, Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 487; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz.UE L 347, 20.12.2013, s. 549; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 608; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.Urz. UE L 347 20.12.2013, s. 671; Rozporządzenie (UE) NR 1310/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014, a także i zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie ich stosowania w roku 2014, Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 865.

ściowych, zróżnicowaniu oraz zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Funkcja produkcyjna rolnictwa kształtowana jest wymaganiami konsumentów oraz zmianami w agrobiznesie i systemach dystrybucji towarów. Funkcja produkcyjna niesie za sobą skutki społeczne związane z wykorzystaniem zasobów, określa miejsce i rolę rolnictwa w gospodarce narodowej. Funkcja produkcyjna należy do najstarszych i tradycyjnie realizowanych w gospodarstwach rolnych. Polega ona na wytwarzaniu produktów żywnościowych lub pasz i wiąże się z obsługą cyklów biologicznych (w całości, określonej części lub wskazanych częściach). Warunki prowadzenia działalności rolniczej są prawnie regulowane w nader obszernym zakresie, zwłaszcza co do gospodarki i obrotu gruntami rolnymi, trybu i zasad zawierania umów produkcyjnych, wprowadzania produktów do obrotu, certyfikacji i oznakowań produktów, wymagań zdrowotnych i bezpieczeństwa konsumentów, ochrony weterynaryjnej oraz udzielania środków wsparcia finansowego czy realizacji programów operacyjnych i środowiskowych. Podkreślić należy, że działalność rolnicza – funkcja produkcyjna, w myśl najnowszych regulacji, wykonywana może być tylko przez rolników aktywnych zawodowo, a uzyskanie takiego statusu wiąże się z zachowaniem, co najmniej wymagań określanych zasadą *cross compliance*, której zasadniczy trzon stanowią wymagania środowiskowe, związane z utrzymaniem gruntów w dobrej kulturze rolnej, zachowaniem wymagań zdrowotnych i bezpieczeństwa produktów oraz dobrostanu zwierząt. Tym samym, realizacja funkcji produkcyjnej wymaga przestrzegania wymagań środowiskowych, co najmniej w stopniu podstawowym, określanym przez poszczególne państwa członkowskie.

3.2. Funkcja gospodarcza gospodarstw rolnych

Funkcja gospodarcza gospodarstw rolnych, określana jest mianem „agroprzedsiębiorczości". Jakkolwiek w prawie polskim działalność rolnicza nadal nie została jednolicie zdefiniowania[13], to jednak można przyjąć, że ma naturę gospodarczą i jest wyłączona z powszechnych reguł przedsiębiorczości oraz podlega regulacjom szczególnym. Funkcja agroprzedsiębiorczości nie ma jednolitego charakteru.

3.2.1. Gospodarstwa wielkotowarowe

Znaczna wielkość obszarowa i produkcyjna gospodarstwa determinuje funkcje polegające na takiej organizacji i funkcjonowaniu gospodarstw, która zbliżona jest, lub odpowiada przedsiębiorstwom. Tak rozumiane funkcje gospodarcze przypisywane są jednostkom produkcyjnym określanym w typologii gospodarstw rolnych jako bardzo

[13] Szerzej: R. Budzinowski, *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie polskim*, Poznań 1992, s. 103 i n. oraz powołana tam literatura; idem, P*rawne pojęcie działalności rolniczej*, Prawo i Administracja, t. II, Piła 2003, s 167; zob. też M. Budzinowska, *Kilka uwag w kwestii kwalifikacji oraz pojęcia działalności wytwórczej w rolnictwie w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Prawo i Administracja, t. IX, Piła 2010, s. 219-230.

duże i duże, czyli „wielkotowarowe". Gospodarstwa te z uwagi na wielkość produkcji i sposób jej organizacji, stają się miejscem pracy zatrudnionych pracowników, podlegają odmiennym reżimom organizacyjnym (np. spółki osobowe, spółki kapitałowe, spółdzielnie), rachunkowym i podatkowym, a także tworzą bardzo wyraźne powiązania około rynkowe – w sferze przetwórstwa, usług, transportu, przechowywania i innych zależnych od profilu produkcji. Przepisy polskiego prawa nie znają pojęcia przedsiębiorstwa rolnego i nie tworzą dla tej grupy gospodarstw szczególnego reżimu prawnego. Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętych w Unii Europejskiej, gdzie wyróżnia się przedsiębiorstwa rolne oraz przedsiębiorstwa przyjazne bioróżnorodności. Uzyskanie statusu przedsiębiorstwa przyjaznego bioróżnorodności dotyczy wszystkich jednostek gospodarczych prowadzących działalność w sferze szeroko rozumianego rolnictwa i wymaga spełnienia rygorystycznie określonych wymagań środowiskowych. Natomiast skutkuje przyznaniem szczególnej pozycji w obrocie gospodarczym oraz specjalnych profitów ekonomicznych[14].

3.2.2. Gospodarstwa prowadzące działy specjalne produkcji rolnej

Kolejną grupę stanowią gospodarstwa prowadzące działy specjalne produkcji rolnej. Regulacje prawne tej formy aktywności gospodarczej ukształtowane zostały jeszcze przez ustawodawstwo gospodarki planowej, a ich celem było ograniczenie uzyskiwanych dochodów z określonych działalności rolniczych. Przepisy te, mimo zmiany reguł gospodarki na wolnorynkową, w niewielkim stopniu uległy modyfikacji. Paradoksalnie, stanowią jedno z nielicznych rozwiązań prawnych dostosowujących przynajmniej w sferze podatkowej rolniczą produkcję towarową do warunków wyznaczanych przez zasady swobodnej przedsiębiorczości. Z uwagi na to, że działy specjalne z reguły prowadzone są przez gospodarstwa rolne klasyfikowane w typologii jako średnio duże, średnio małe i małe, stanowią przejaw realizacji funkcji gospodarczej, innej niż wielkotowarowa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że działy specjalne stanowią formę przejściową między typową funkcją produkcyjną, realizowaną przede wszystkim w oparciu o aktywne wykorzystywanie gruntów rolnych, a nowoczesną funkcją gospodarczą, która może w szerszym zakresie wykorzystywać inne sposoby wytwarzania oraz prowadzić do specjalizacji produkcji, a w konsekwencji sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi[15].

3.2.3. Wytwarzanie agroenergii w gospodarstwach rolnych

Kolejna forma agroprzedsiębiorczości polega na wytwarzaniu agroenergii, i jest dodatkową, komplementarną działalnością, jaka może i coraz powszechniej jest prowadzona w gospodarstwa rolnych, o różnym potencjale gospodarczym. Produkcja

[14] Jak dotychczas w Polsce status taki ma tylko jedno przedsiębiorstwo.

[15] Problematyka działów specjalnych doczekała się opracowania monograficznego. Zob. J. Bieluk, *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne*, Białystok 2013.

z odnawialnych źródeł energii stanowi jeden z obszarów łączących politykę rolną, energetyczną, klimatyczną i ochrony środowiska. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) wiąże się ze zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, a tym samym jest działaniem sprzyjającym ochronie środowiska i walce ze zmianami klimatu. Z tych też względów funkcje energetyczne gospodarstw rolnych są pozytywnie oceniane.

Pozytywna ocena nie jest jednak bezdyskusyjna. Coraz powszechniej podnoszony jest argument, że działalność ta niesie ze sobą poważne ryzyko w innych obszarach środowiskowych, gdyż zwiększanie produkcji na cele energetyczne prowadzi do zmian w sposobie wykorzystania gruntów rolnych (tzw. bezpośrednia zmiana wykorzystania gruntów *land use change—LUC* ; pośrednia zmiana wykorzystania gruntów *indirect land use change—ILUC*[16]) oraz wpływa na bezpieczeństwo i wielkość produkcji żywności. Produkcja agroenergii stanowi przedmiot monitoringu na skalę światową. Prowadzona jest przez *Bioenergy and Food Security* (*BEFS*) przy FAO, która analizuje wpływ rozwoju bioenergetyki na bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście globalnym. W analizach *BEFS* brane są pod uwagę aspekty ekonomiczne, demograficzne, przyrodnicze, polityczne i społeczne, jakie związane są z wytwarzaniem przez rolnictwo agroenergii. Opinie wskazują, że funkcje energetyczne rolnictwa mają znaczący wpływ na bezpieczeństwo żywności w czterech aspektach – dostępności, osiągalności, wykorzystania oraz stabilności[17] i jest to wpływ negatywny.

3.2.4. Agroturystyka oraz usługi na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich

Kolejną działalnością komplementarną gospodarstw rolnych jest agroturystyka oraz usługi na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich, a także różne formy działalności rzemieślniczej, często o charakterze tradycyjnym. Funkcje rekreacyjne oraz usługi i rzemiosło tradycyjne związane z obsługą ruchu turystycznego. Z reguły podejmowane są przez małe gospodarstwa rodzinne, położone na obszarach atrakcyjnych turystycznie lub na terenach o nie dość korzystnych warunkach produkcyjnych oraz chronionych, na których działalności produkcyjna jest ograniczana wymogami środowiskowymi.

---

[16] LUC – co do zasady sprowadzają się do przeznaczenia gruntów rolniczych na cele pozarolnicze, niezwiązane z produkcją żywności; ILUC – są to zmiany w sposobie wykorzystania gruntów, polegające na tym, że wyparte przez uprawy energetyczne uprawy rolne lub pastwiska pojawiają się na nowych obszarach niebędących wcześniej gruntami rolnymi; szerzej: U.S. Departament of Energy, Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, Biomass Program, *Land—Use Change and Bioenergy*, lipiec 2011. A także K. Błażejewska, *Pozyskiwanie biomasy z gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2(11), s. 11-29. Idem, *Wsparcie produkcji bioenergii na obszarach wiejskich w świetle propozycji legislacyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2(9), s. 157-178.

[17] *Impacts of Bioenergy on Food Security. Guidance for Assessment and response at National and Projects Level*, Raport przygotowany w ramach projektu "Bioenergy and Food Security Criteria and Indicatiors"—BEFSCI, Rzym 2012.

Funkcje rekreacyjne i turystyczne cieszą się coraz większą popularnością wśród mieszkańców dużych miast, zaś dla gospodarstw rolnych stanowią alternatywne źródło dochodów. Działalność usługowa dla rolnictwa oraz działalność rzemieślnicza w gospodarstwach rolnych jest prowadzona natomiast, bez względu na miejsce położenia gospodarstwa, ale związana jest z potrzebami lokalnymi oraz organizacją otoczenia produkcji wytwórczej. Ma istotne znacznie dla aktywizacji zawodowej oraz rozwoju obszarów wiejskich, a zatem poprawia wymagania zrównoważonego rozwoju. Funkcje usługowe obejmują wkład rolnictwa w utrzymanie produktywności zasobów ziemi oraz bogactwa środowiska naturalnego i społecznego dla potrzeb rozwoju ekonomiczno-społecznego, zatrudnienia istniejących zasobów pracy, właściwego gospodarowania odpadami, a także dla zachowania równowagi między sferą środowiskową, ekonomiczną i społeczną.

3.3. Funkcja innowacyjna gospodarstw rolnych

Wchodzący w skład Strategii *Europa 2020* dokument pt. *Unia Innowacji,* stawia przed państwami członkowskimi konieczność skonstruowania efektywnego systemu organizacji, nauki, innowacji. W sferze rolnictwa funkcja innowacyjna ma realizować koncepcję zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju. Na gruncie obowiązujących rozwiązań organizacyjnych i prawnych można wyróżnić dwa aspekty innowacji realizowanych przez gospodarstwa rodzinne: innowacje organizacyjne oraz produkcyjne.

3.3.1. Innowacje organizacyjne

Innowacje organizacyjne, w jakich mogą i powinny uczestniczyć gospodarstwa rolne, ukształtowane zostały stosunkowo niedawno i określane są mianem klastrów innowacyjnych (sieci współpracy) oraz Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego (EPI). Z uwagi na dopiero rozpoczęty siedmioletni okres programowania WPR, nie można jeszcze dokonać oceny skuteczności innowacji organizacyjnych w rolnictwie oraz ich wpływu na zrównoważony rozwój.

3.3.2. Innowacja produktowa

Pojęcie „innowacja produktowa" zakłada, że produkt innowacyjny prezentuje najwyższe parametry jakościowe i w możliwie najwyższym stopniu spełnia wymagania klienta. W szczególności wprowadza w produktach zmiany związane z dostosowaniem do standardów ochrony środowiska, podwyższa parametry zdrowotne, dostosowuje produkt do potrzeb i oczekiwań indywidualnego klienta. W takim ujęciu produktami innowacyjnymi w sektorze rolnictwa mogą być zarówno produkty rolno-spożywcze wytwarzane metodami tradycyjnymi, zwłaszcza produkty ekologiczne, tradycyjne czy regionalne, jak i wytwarzane przy zastosowaniu najnowszych osiągnięć biotechnologii, jak to ma miejsce w przypadku produktów żywnościowych genetycznie zmodyfikowanych (GMO) oraz nowych odmian roślin. Innowacyjne mogą też

być tradycyjne produkty żywnościowe, których skład zostaje wzbogacony lub zmodyfikowany dla potrzeb profilaktyki zdrowotnej[18]. Oczywiście cechy innowacyjności są tu diametralnie różne. W przypadku GMO oraz tworzenia i upraw nowych odmian, innowacyjność polega na wykorzystaniu najnowszych osiągnięć biotechnologii. Podobnie w odniesieniu do produktów specjalnego przeznaczenia żywieniowego, gdzie innowacyjność z reguły związana jest z wdrożeniem wyników najnowszych badań naukowych i postępu technologicznego. Zaś w odniesieniu do produktów tradycyjnych innowacyjność polega na wytwarzaniu żywności o najwyższych parametrach zdrowotnych i organoleptycznych, gwarantujących zaspokojenie wymagań biologicznych i zdrowotnych konsumentów oraz wytwarzanych w procesie produkcyjnym korzystnym dla środowiska oraz zachowującym istniejące ekosystemy[19].

Teza, w myśl której produkcja rolno-spożywcza uwzględnia wymogi zdrowotne konsumenta oraz zrównoważone korzystanie z zasobów środowiskowych, ma szczególną postać innowacji i zyskała akceptację na forum europejskim. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1639/2006/WE zdefiniowała *innowacje ekologiczne*, jako wszelkie formy innowacji zmierzające do znacznego i widocznego postępu w kierunku realizacji celu w postaci zrównoważonego rozwoju poprzez ograniczenie oddziaływania na środowisko lub osiąganie większej skuteczności i odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego oraz wykorzystania zasobów naturalnych w tym energii i wody. Postanowienia Decyzji zwracają uwagę, że pojęcie ekologicznych innowacji ma charakter ewolucyjny, a zatem programy wspierające gospodarkę innowacyjną muszą uwzględniać możliwość uznania za innowacyjne ekologicznie działania w sferach dotychczas nie podejmowanych[20]. W takim ujęciu zadania z zakresu ekoinnowacji odnoszą się do niemal wszystkich działalności w rolnictwie. Tym samym działalność rolnicza, a co najmniej pewne jej procesy prowadzone w ramach rolnictwa zrównoważonego, ekologicznego, a nawet tradycyjnego, ale realizowanego z zachowaniem wymagań zasad ochrony środowiska, zasobów wodnych, dobrej kultury rolnej, dobrostanu zwierząt oraz bezpieczeństwa zdrowotnego produktów, mogą mieć charakter działań innowacji ekologicznej.

---

[18] Przykładowo wskazać można na margaryny ze sterolami roślinnymi kontrolującymi poziom cholesterolu, jogurty o wzbogaconej florze bakteryjnej poprawiającymi trawienie czy podnoszącymi odporność zdrowotną, a także produkty o obniżonej zawartości tłuszczu, bezcukrowe, bezglutenowe i inne.

[19] Zagadnienia zasad produkcji i wprowadzania do obrotu produktów ekologicznych omawiają m.in.: I. Canfora, *Rolnictwo ekologiczne w prawie wspólnotowym*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008 r., nr 2 (4), s. 115-126; K. Leśkiewicz, *Prawna ochrona terminów używanych od oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2008 r., nr 2 (4), s. 127-145; idem, *Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2009 r., nr 1 (5), s. 79-95; idem, *Sankcje w rolnictwie ekologicznym*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2010 r., nr 1 (6), s. 51-71. M.A. Król, *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007*, [w:] *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, (red.) B. Jeżyńska, Lublin 2009, s. 84-105.

[20] Zob. pkt 25 Preambuły oraz art. 14 Decyzji nr 1639/2006/WE.

3.4. Funkcje socjalne gospodarstw rolnych

Wielofunkcyjność gospodarstw rolnych powoduje, że w pewnych sytuacjach gospodarstwo staje się w mniejszym stopniu miejscem pracy czy działalności gospodarczej, a pozostaje jedynie miejsce zamieszkania (niekiedy czasowego), życia w okresie po aktywności zawodowej (emerytury i renty), a coraz częściej także miejscem dożycia spokojnej starości i doczekania kresu dni. Pełni wówczas funkcje socjalne, polegające na zaspakajaniu potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców wsi. Zgodnie z Deklaracją z Cork zrównoważony rozwój, wymaga odwrócenia procesu migracji ze wsi, walki z biedą i wykluczeniem społecznym, tworzenia równych szans oraz zaspokajania narastających potrzeb ludności wiejskiej, co do poprawy warunków bytu, rozwoju osobistego, form spędzania wolnego czasu, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa oraz świadomego i odpowiedzialnego kształtowania i korzystania ze środowiska naturalnego, krajobrazu i przestrzeni [21].

Reasumując, przedstawione najistotniejsze założenia współczesnych funkcji gospodarstw, jednoznacznie należy wskazać, że bez względu na to, jaka forma aktywności jest realizowana w ramach gospodarstwa rodzinnego, wymaga uwzględniania oraz wdrażania mechanizmów chroniących środowisko naturalne.

4. Funkcja środowiskowa gospodarstw rodzinnych

Funkcja środowiskowa określana także jako środowiskowo-przestrzenna dotyczy sposobu wykorzystania środowiska, ochrony jakości krajobrazu, kontroli i minimalizacji skażeń środowiskowych, odpowiedzialnej gospodarki odpadami, ochrony przyrody i bioróżnorodności. Rozwój wielofunkcyjności wiąże się z oddziaływaniem gospodarstwa rolnego na otoczenie zewnętrzne, a więc na środowisko lokalne wsi, gminy, powiatu (mikro- i mezoregionu). Ponieważ wkład rolników przy realizacji wskazanych zadań, związanych z ochroną środowiska i zachowaniem dziedzictwa kulturowego, nie może być wynagradzany poprzez mechanizmy rynkowe, dlatego też potrzebne są różne formy wsparcia ujęte w ramach polityki rolnej i rozwoju wsi. Funkcje środowiskowe przypisane gospodarstwom rolnym w mechanizmach wspólnej polityki rolnej w ostatnich latach nabrały szczególnego znaczenia.

4.1. Zasada *cross compliance*

Dotychczasowe instrumenty, które generowały podejmowanie zadań ekologicznych w ramach wspólnej polityki rolnej wynikały z obowiązku realizowania zasady *cross compliance*, zwanej zasadą wzajemnej zgodności (lub współzależności)[22].

---

[21] *The Cork Declaration—A living countryside*, The European Conference on Rural Development, Cork 1996. Europejska Konferencja na temat Rozwoju Wiejskiego w Cork przyjęła 10 zasad kształtujących program rozwoju obszarów wiejskich, zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju.

[22] Zasada wzajemnej zgodności sprowadzała się do uzależnienia uzyskania oraz ustalenia wysokości płatności bezpośrednich od wypełnienia przez uprawnionego producenta rolnego szeregu wymagań

W świetle najnowszych regulacji zasada *cross compliance* została zawarta w przepisach art. 91-95 rozporządzenia 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, przyjmując jako zasadę założenie, że finansowe wsparcie ze środków wspólnej polityki rolnej, może zostać przyznane i być wykorzystane przez beneficjentów tylko wówczas, gdy przestrzegają oni szczególnych wymagań ustalonych, co do ochrony i racjonalnego korzystania ze środowiska, przeciwdziałają zamianom klimatu, utrzymują grunty w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, przestrzegają wymagań ochrony zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt. Szczegółowe regulacje zawarte zostały w rozporządzeniach Parlamentu i Rady UE nr 1305/2013, 1307/2013, 1308/2013 tworzących *Pakiet Legislacyjny WPR 2020* [23]. Realizacja zasady wzajemnej zgodności ma przyczynić się do kształtowania reguły zrównoważonego rozwoju rolnictwa oraz pogodzenia celów WPR z oczekiwaniami społeczeństwa europejskiego poprzez poprawę spójności tej polityki z politykami w zakresie ochrony środowiska oraz ochrony zdrowia publicznego[24].

Ujęcie zasady wzajemnej zgodności w rozporządzeniu horyzontalnym wskazuje na szczególną wagę wymagań środowiskowych, traktowanych jako nadrzędne względem pozostałych warunkujących uczestniczenie w systemie wsparcia finansowego, tak na poziomie podstawowym (płatności bezpośrednie), jak i w reżimie szczególnych płatności ekologicznych. Zmiana miejsca regulacji znacząco wykracza poza zmianę techniczną o znaczeniu redakcyjnym. Skutkuje przesunięciem ciężaru i znaczenia regulacji do wymiaru horyzontalnego, bazowego dla oceny sytuacji gospodarczej rolnika ubiegającego się o uzyskanie dopłat oraz stanowi, co do zasady, podstawową przesłankę udzielenia wsparcia. Zgodnie z treścią art. 92 i 93 rozporządzenia 1306/2013 warunki zasady wzajemnej zgodności muszą spełniać: rolnicy ubiegający się o płatności bezpośrednie (art. 91 rozporządzenia 1307/2013), dokonujący restrukturyzacji, przekształcenia winnic (art. 46 rozporządzenia 1308/2013) oraz zbiorów zielonych (art. 47 rozporządzenia 11308/2013), a także dokonujący inwestycji w rozwój obszarów wiejskich i poprawę rentowności lasów, ubiegający się o: środki rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolnictwa ekologicznego, środki na rzecz: obszarów Natura 2000 objętych dyrektywą wodną; obszarów z ograniczeniami naturalnymi; dobrostanu zwierząt oraz świadczenia usług leśno-środowiskowych i klimatycznych (roczne premie na podstawie art. 21 ust.1 lit.a) b), art. 28-31, art. 33 i 34 rozporządzenia 1305/2013). W takim ujęciu zachowanie wymogów ekologicznych staje się zasadniczą przesłanką uzyskania większości środków wsparcia oraz elementem stałego monitoringu, kontroli i oceny działań gospodarczych rolnika na pozio-

z zakresu ochrony środowiska (Obszar A), ochrony zdrowia publicznego (Obszar B) oraz dobrostanu zwierząt (Obszar C).

[23] Zob. przypis nr 12.

[24] Tak pkt 54 preambuły do rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1306/2013.

mie europejskim. Następuje też wyraźne przesunięcie akcentu oceny prawidłowości działań rolniczych ze sfery wielkości i jakości produkcji na aspekty środowiskowe.

4.2. Filar I WPR

Finansowanie funkcji środowiskowych w ramach Filaru I WPR dokonywane jest przez różne kategorie płatności. Uzyskanie „płatności podstawowej" wymaga przede wszystkim uzyskania statusu rolnika aktywnego zawodowo oraz spełnienia warunków określonych w ramach zasady wzajemnej zgodności. Dalsze środki finansowe proekologiczne ujęte zostały jako „płatność za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska", które wymagają bądź dywersyfikacji upraw, bądź utrzymywania istniejących trwałych użytków zielonych, bądź utrzymywania na użytkach rolnych obszarów proekologicznych, m.in. gruntów ugorowanych, tarasów, stref buforowych, obszarów zalesionych, obszarów z zagajnikami, obszarów z międzyplonami, obszarów upraw wiążących azot (art. 43-46 rozporządzenia 1307/2013). Włączenie tego środka do sfery wsparcia finansowego jest obowiązkowe i obejmuje 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie (art. 47 rozporządzenia 1307/2013).

4.3. Filar II WPR

Oddziaływanie o charakterze środowiskowym i przestrzennym w ramach II filaru WPR uległo wyraźnemu poszerzeniu. Zwiększona została liczba kategorii i rodzajów świadczeń możliwych do pozyskania, przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków ciążących na wszystkich producentach rolnych, prowadzących produkcję w warunkach założonej w WPR wzmożonej ochrony środowiska. Za priorytetowe w zakresie rozwoju obszarów wiejskich uznano odtwarzanie i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem, w tym przede wszystkim wzbogacanie różnorodności biologicznej, poprawę gospodarki wodnej, kontrolę nawożenia i stosowania pestycydów, zapobieganie erozji gleby oraz optymalizację gospodarki glebą, wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, racjonalną gospodarkę odpadami, produktami ubocznymi i pozostałościami produkcyjnymi, a także redukcję gazów cieplarnianych wytwarzanych przez rolnictwo.

Realizacja tak określonych priorytetów została wsparta specjalnymi środkami finansowymi, których pozyskanie przez beneficjentów jest możliwe przy spełnieniu szczegółowo określonych wymagań środowiskowych.

4.3.1. Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów

Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów obejmują działania polegające na zakładaniu lasów, tworzeniu systemów rolno-leśnych, zapobieganiu niszczeniu lasów wskutek pożarów, klęsk żywiołowych oraz odtwarzanie lasów

zniszczonych i podnoszenie odporności ekosytemów. Wsparcie udzielane jest publicznym i prywatnym posiadaczom gruntów, na których podejmowane są działania na rzecz poprawy lesistości. Wsparcie obejmuje koszty założenia i roczną premię na okres do dwunastu lat (art. 21-22 rozporządzenia 1305/2013).

4.3.2. Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne

Działanie to ma na celu zachowanie oraz propagowanie niezbędnych zmian w praktykach rolnych, które stanowią pozytywny wkład w ochronę środowiska i klimatu. Włączenie tego środka do krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe na poziomie krajowym lub regionalnym. O uzyskanie płatności z tego tytułu mogą ubiegać się rolnicy, grupy producentów lub grupy innych osób gospodarujących gruntami, którzy dobrowolnie podejmują się przeprowadzenia operacji obejmujących, co najmniej jedno zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne, które odnosi się od gruntów rolnych. Zobowiązania mają charakter działań długoterminowych, a wsparcie finansowe może być udzielone od pięciu do siedmiu lat (art. 28 rozporządzenia 1305/2013).

4.3.3. Rolnictwo ekologiczne

Wsparcie dla rolnictwa ekologicznego zostało przewidziane dla producentów prowadzących produkcję w reżimie określonym rozporządzeniem 834/2007[25]. Zobowiązania w ramach tego działania podejmowane są na czas określony od pięciu do siedmiu lat, a płatności udzielane są corocznie.

4.3.4. Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt

Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt przyznawane są rolnikom, którzy dobrowolnie podejmą się realizacji działań zmierzających do poprawy dobrostanu zwierząt. Działania takie musza być ujęte w formie programu ustalonego na czas określony od roku do siedmiu lat, z możliwością przedłużenia (art. 33 rozporządzenia 1305/2013).

4.3.5. Płatności w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów

Płatności w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów stanowią rozwiązanie nowe, mające charakter wieloletnich programów (operacji), określonych w planie urządzenia lasu, który realizuje założenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Mogą także być udzielone podmiotom publicznym lub prywatnym na ochronę i promowanie genetycznych zasobów leśnych. Czas finansowania wynosi od pięciu

[25] Dz.U. UE L 189 z 20.7.2007, s. 1.

do siedmiu lat, a środki są przyznawane wówczas, gdy realizowane zadania wykraczają poza obowiązkowe wymogi określane w ustawodawstwie krajowym w zakresie gospodarki leśnej (art. 34 rozporządzenia 1305/2013).

4.3.6. Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz płatności związane z ramową dyrektywą wodną

Do płatności dla obszarów Natura 2000 oraz płatności związanych z ramową dyrektywą wodną kwalifikują się obszary rolne i leśne objęte siecią Natura 2000, wyznaczane zgodnie z dyrektywami 92/43/EWG i 2009/147/WE oraz inne obszary ochrony środowiska, na których mają zastosowanie środowiskowe ograniczenia działalności rolnej lub leśnej, a także użytki rolne włączone do planów gospodarowania wodami w dorzeczach stosownie do wymagań dyrektywy wodnej (art. 30 rozporządzenia 1305/2013).

5. Konkluzje

Dokonując podsumowania dotychczasowych rozważań, należy zauważyć, że funkcje środowiskowe w najnowszych założeniach wspólnej polityki rolnej stały się najważniejszymi i są traktowane jako zasadniczy instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju wsi i obszarów wiejskich. Niewątpliwie będą realizowane przez wszystkie gospodarstwa rodzinne, które choćby w minimalnym zakresie korzystają z mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Zakres i wielkość realizowanych zadań proekologicznych może być różna. Z natury rzeczy wyższy stopień prezentować będą gospodarstwa prowadzące produkcję ekologiczną czy funkcjonujące w strefach ochronnych, na obszarach Natura 2000, czy innych o kontrolowanym sposobie wykorzystania środowiska naturalnego (parki, otuliny parków). Szczególne obowiązki będą ciążyć na przedsiębiorstwach – działających w sferze rolnictwa – ubiegających się lub posiadających status przedsiębiorstw przyjaznych bioróżnorodności. Natomiast obowiązująca względem niemal wszystkich gospodarstw konieczność dywersyfikacji upraw, podejmowania działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, praktyk korzystnych dla klimatu oraz utrzymywania użytków zielonych, tworzenia zadrzewień, zalesień i zakrzewień śródpolnych, utrzymywania i konserwacji obszarów ekologicznych powoduje, że funkcja środowiskowa została zrównana z funkcją produkcyjną, a w praktyce może okazać się determinująca dla funkcjonowania gospodarstw rolnych, korzystających z instrumentów wsparcia wspólnej polityki rolnej.

Magdalena Micińska-Bojarek

Geopolityczno-prawne uwarunkowania gospodarki zasobami naturalnymi Federacji Rosyjskiej

1. Uwagi wprowadzające

Zasoby naturalne – bogactwa Ziemi, mające szczególną wartość ze względu na swą ograniczoną dostępność i niezbędność dla rozwoju cywilizacyjnego poszczególnych regionów globu, stanowią nie od dziś pole konkurencyjnej walki. Problematyka zasobów naturalnych, tak jak wszystko, co związane z przestrzenią, ziemią i glebą, jawi się większości jako najważniejsze czynniki wpływające na historyczny rozwój ludzkości zwłaszcza w jego przestrzennym kontekście[1].

Krajem dysponującym największymi na świecie zasobami naturalnymi jest Federacja Rosyjska. Zajmuje ona pierwsze miejsce pod względem złóż gazu ziemnego, ocenianych na blisko 48 bilionów m^3, (prawie 1/3 zasobów światowych), drugie pod względem wielkości zasobów węgla kamiennego (prawie 160 mld t), siódme co do złóż ropy naftowej, szacowanych na 10,2 mld ton. Federacja posiada także duże pokłady węgla brunatnego, rud żelaza oraz metali kolorowych i diamentów. Wyżej wymienione mineralne zasoby naturalne Rosji rozprzestrzenione są po jej terytorium dość nierównomiernie, a znaczna ich część znajduje się w dalekich i odludnych regionach kraju. Ważnymi bogactwami Rosji są też zasoby przyrodnicze. Ogromne obszary leśne zajmują ok. 45% powierzchni kraju, a rezerwy drewna oceniane są na ok. 80 mld m^3. Cennym bogactwem jest również rozbudowany system rzeczny, wykorzy-

[1] А. Дугин, Геополитыка природных ресурсов, http://federalbook.ru/files/TEK/Soderzhanie/Tom%2011/V/Dugin.pdf [dostęp: 24.03.2014].

stywany nie tylko do celów transportowych, ale także do produkcji energii elektrycznej (hydroelektrownie generują ok. 18% całości wytwarzanej energii elektrycznej)[2].

Regulacje prawne, odnoszące się do gospodarowania zasobami naturalnymi, są ideologicznie uwarunkowane przesłankami geopolitycznymi. Geopolityka to nauka badająca wpływ czynników geograficznych na zjawiska i procesy społeczno-polityczne. Zajmuje się ona badaniami wzajemnych relacji między cechami geograficznymi państwa a jego polityką. Teoria geopolityki operuje uniwersalnym „kluczem" do rozpoznania mechanizmu dziejów. Chodzi tu o odwieczną opozycję między lądem a morzem, a więc konflikt między tellurokracją (euroazjatyzmem) a tallassokracją – (atlantyzmem). Pierwsza potęga czerpie swą moc z zasobów kontynentu – druga z dominacji na morzach i ocenach. Z punktu widzenia geografii sakralnej[3] ląd symbolizuje żywioł ziemi i męskość jak również stabilność, gęstość, przestrzeń, trwałość i odporność na zmiany. Z kolei morze symbolizuje żywioł wody i żeńskość, jak również ruch, miękkość, dynamikę i czas"[4]. Odwieczne zmagania żywiołów ziemi i wody, starotestamentowy obraz walki Lewiatana i Behemota[5], ikona świętego Jerzego przebijającego złotą włócznią żmija – oto metafory mechanizmu dziejowego, który napędza bieg historii cywilizacji.

Celem tego artykułu jest scharakteryzowanie podstaw geopolityki zasobów naturalnych oraz ich prawnoustrojowego odzwierciedlenia w obowiązujących przepisach w Federacji Rosyjskiej. Niniejsza praca ma charakter przyczynkowy i stanowi jedynie impuls do rozpoczęcia szerzej zakrojonych badań w tym zakresie. Należy bowiem zauważyć, że jak dotąd polsko-rosyjskie studia prawnoporównawcze leżą poza zakresem zainteresowań badawczych krajowej jurysprudencji. Pilne wypełnienie tej luki jest wskazane ze względu na perspektywy współpracy gospodarczej i politycznej obu państw.

2. Geopolityczne modele gospodarowania zasobami naturalnymi

Na przestrzeni dziejów stolice imperiów lądu i morza zmieniały swoje położenie. Centrum polityczne Eurazji mieściło się niegdyś w Troi, a później w Sparcie i Rzymie. Współcześnie, zgodnie z określoną na przełomie XIX i XX w. makinderowską

---

[2] Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Moskwie, http://moskwa.trade.gov.pl/pl/russia/article/detail,98,O_Rosji.html

[3] A. Jackowski, 2003, *Święta przestrzeń świata. Podstawy geografii religii*, Kraków 2003.

[4] D. Madejski, *Spojrzenie z góry. Geopolityka jako nauka pomocnicza historii,* http://geopolityka.net/geopolityka-jako-nauka-pomocnicza-historii/ [dostęp: 24.03.2014].

[5] „W owym dniu zostaną rozłączone od siebie dwa potwory: żeński potwór, któremu na imię Lewiatan, zamieszka głębokości morza nad źródłami wód, natomiast [potwór] męski o imieniu Behemot zajmie swoją piersią ogromną pustynię zwaną Dendain, [leżącą] na wschód od ogrodu, gdzie mieszkają wybrani i sprawiedliwi, gdzie mój pradziad został przyjęty, będący siódmy od Adama, pierwszego człowieka, którego stworzył Pan Duchów", *Księga Henocha*, 60, 7-8; http://pl.wikipedia.org/wiki/Lewiatan

teorią geopolityczną[6], za biegun Eurazji uznaje się tzw. *heartland* czyli rdzenną ziemię rosyjska, leżąca w głębi terytorium kraju, stanowiącą bastion tellurokracji (Moskwa). Natomiast biegun mocarstwa morskiego (*sea power*), w początkowym okresie znajdował się na południowych wybrzeżach Europy Zachodniej (Ateny, Wenecja), a dziś ulokowany został w strefie oceanicznej (Wielka Brytania, USA). Pomiędzy tymi strefami wpływów znajduje się tzw. *rimland* czyli obszar o niezdecydowanej, wahającej się tożsamości geopolitycznej, będący swoistym „kordonem sanitarnym". Archetypiczna konfrontacja pomiędzy tymi dwoma politycznymi biegunami obejmuje aspekty cywilizacyjne, technologiczne, strategiczne i kulturalne, wpływając również na kwestie gospodarowania zasobami naturalnymi.

Położenie geograficzne Rosji – największego państwa świata zajmującego 15% lądu Ziemi, jednoznacznie determinuje jego strategię jako strategię *heartlandu*, czyli tellurokracji. Adekwatnie do klasycznej formuły makindera stanowiącej, że: „ten, kto kontroluje Eurazję kontroluje świat", Rosja winna określać swoją politykę wewnętrzną i zagraniczną tak, aby wzmacniać potencjał geopolityczny Eurazji – włączając w to również problematykę gospodarowania zasobami naturalnymi.

Paralelnie, do dwóch przeciwstawnych koncepcji i strategii politycznych, istnieją również dwa bazowe modele traktowania przestrzeni geograficznej naszej planety i jej zasobów naturalnych. Te dwa projekty determinują specyfikę rozwoju regionów, kultur, cywilizacji, etnosów i systemów politycznych, dążąc do umiejscowienia ich we własnym kontekście geopolitycznym. Oba te projekty zakładają własne makro-scenariusze zarządzania przestrzenią i bogactwami Ziemi, włączając w to cały cykl gospodarowania tj. poszukiwanie i rozpoznawanie złóż zasobów mineralnych, wydobycie surowców, ich przetwarzanie, dostawę i zbyt[7].

Kontynentalny model gospodarowania zasobami, realizowany przez Rosję carską, ZSRR, a aktualnie przez Federację Rosyjską, zakłada wzmocnienie potencjału geopolitycznego Eurazji poprzez:

- maksymalne rozszerzenie wpływów na obszary *rimlandu,* czyli na państwa leżące pomiędzy *heartlandem* a *sea power,*
- nacjonalizację priorytetowych zasobów naturalnych,
- maksymalne zintegrowanie w strategicznym, ekonomicznym i technologicznym sensie wydobycia, przetwarzania, dostarczania i zbytu zasobów naturalnych na możliwie szerokiej przestrzeni kontynentu,
- dostarczanie surowców drogą lądową (ropociągi, gazociągi, kolej).

Drugi projekt gospodarowania zasobami mineralnymi wywodzi się z tradycji anglosaskiego imperializmu kolonialnego, aktualnie realizowany jest przez USA oraz inne państwa przestrzeni atlantyckiej. Model ten zakłada:

---

[6] H.J. Mackinder, S.V. Mladineo, *Democratic ideals and reality a study in the politics of reconstruction,* London, 1924.

[7] А. Дугин, Геополитыка природных ресурсов, http://federalbook.ru/files/TEK/Soderzhanie/Tom%2011/V/Dugin.pdf [dostęp: 24.03.2014].

- przejęcie kontroli nad strefą wybrzeża (*rimland*), która oddziela rdzenne terytoria Rosji od dostępu do południowych mórz Europy;
- prywatyzację strategicznych zasobów (własność prywatna lub transnarodowych korporacji);
- dążenie uzależnienia Europy od dostaw ropy naftowej pochodzących z państw arabskich zdominowanych przez wpływy atlantyckie (Arabia Saudyjska, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie);
- dostarczanie surowców mineralnych drogą morską – z wykorzystaniem tankowców;
- rozwijanie nowych, alternatywnych źródeł energii (np. gaz łupkowy)[8].

3. Konstytucyjne podstawy gospodarowania zasobami naturalnymi Rosji

W zakresie prawnych podstaw gospodarowania zasobami geopolityczna strategia kraju uwidacznia się przede wszystkim w kwestiach odnoszących się do problematyki własności i zarządzania. Zagadnienia te znajdowały i nadal znajdują swoje odzwierciedlenie w rosyjskich konstytucjach – aktach ustanawiających podstawy ustroju państwa i nadających najwyższą rangę określonym zasadom prawnoustrojowym[9].

W Związku Radzieckim państwowa własność ziemi była jednym z podstawowych dogmatów ustrojowych. Konstytucja ZSRR z 1936 r. głosiła, że ziemia, podglebie, wody i lasy są własnością państwową[10]. Podobnie Konstytucja ZSRR z 1977 r. stanowiła, że ziemia, jej zasoby, wody, lasy, stanowią wyłączną własność państwa[11]. Ziemia rolna przekazywana była w bezterminowe i nieodpłatne użytkowanie kołchozom a obywatele mogli jedynie użytkować przekazane im działki ziemi w celu prowadzenia gospodarstwa rolniczego (łącznie z chowem bydła i drobiu) sadownictwa i ogrodnictwa a także dla indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Przy czym ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych kraju stanowiły wyłączną kompetencję najwyższych organów władzy ZSRR a zarazem konstytucyjny obowiązek obywateli Kraju Rad[12].

Rozpad Związku Radzieckiego w latach 1988–1991 pociągnął za sobą nie tylko fundamentalne zmiany społeczno-gospodarcze i polityczne wewnątrz kraju, ale także spowodował zachwianie dwubiegunowego porządku Świata. W Konstytucji Federacji Rosyjskiej – nowego podmiotu państwowego, powstałego po upadku ZSRR, problematyka bogactw naturalnych zajęła poczesne miejsce. Art. 9 ust.1 tej kon-

---

8 *Ibidem*.

9 Por. B. Rakoczy, *Problematyka ochrony środowiska w konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Prawo i Środowisko" 2004 nr 3, s. 101.

10 *Конституция СССР 1936 года* http://www.tarasei.narod.ru/konst1936.htm odczyt 25 marca 2014.

11 *Konstytucja* (*Ustawa Zasadnicza*) *Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1977 roku*, przeł. S.R. Dobrowolski, Warszawa 1977.

12 *Ibidem*.

stytucji stanowi, że „Ziemia i inne zasoby naturalne są wykorzystywane i chronione w Federacji Rosyjskiej jako podstawa życia i działalności narodów zamieszkujących dany obszar". Z przepisu tego wynika, że pośród licznych bogactw naturalnych Konstytucja Federacji Rosyjskiej na pierwszym miejscu wymienia ziemię. Ziemia jawi się zatem jako najcenniejszy i niczym niezastępowalny zasób. Wychodząc jednak naprzeciw nowej rzeczywistości polityczno-gospodarczej Konstytucja Rosji gwarantuje funkcjonowanie różnych typów własności ziemi i innych bogactw naturalnych. Jej art. 9 ust 2 stanowi, że „Ziemia i inne zasoby naturalne mogą być przedmiotem własności prywatnej, państwowej, municypalnej oraz innych form własności". Zważywszy jednak na ekologiczną i socjalno-ekonomiczną wartość tych zasobów ustrojodawca federalny zapewnia, że posiadanie, użytkowanie i rozporządzanie ziemią i innymi zasobami realizowane jest przez właścicieli swobodnie, o ile nie wyrządza to szkody w środowisku naturalnym i nie narusza praw i słusznych interesów innych osób (art. 36 ust. 1 i 2 Konstytucji FR). Z przepisów tych wynika jednoznacznie, że własność prywatna ziemi i innych zasobów może być ograniczona z uwagi na określone konstytucją przesłanki – szkodę w środowisku oraz prawa i słuszne interesy innych osób[13].

4. Formy własności ziemi w Federacji Rosyjskiej

Dekret Prezydenta FR z 1993 r. – o federalnych zasobach naturalnych[14] – rozgraniczył państwową własność ziemi i innych zasobów naturalnych pomiędzy federacją a podmiotami federacji (republikami, obwodami, krajami i in.). Państwowa własność federalna obejmuje tereny o przeznaczeniu dla obrony i bezpieczeństwa państwa, ochrony granic, miejsca występowania użytecznych kopalin o znaczeniu ogólnofederacyjnym, miejsca występowania gatunków zamieszczonych w Czerwonej Księdze FR oraz chronione obszary przyrodnicze. Zajmuje ona około 60% ogółu ziemi FR.

Nową formą własności w Rosji jest własność municypalna. Pomiotami tej własności są organy władzy samorządowej miast i obwodów[15], obejmuje ona około 20% ogółu ziemi FR. Własność prywatna obejmuje pozostałe około 20% gruntów FR. Zgodnie z Kodeksem Ziemskim FR z 2001 r.[16] osoby fizyczne (obywatele FR) i osoby prawne FR mogą być właścicielami gruntów rolnych, budowlanych i przemysłowych w tym także gruntów specjalnego przeznaczenia. Również cudzoziemcy mogą być właścicielami ziemi w Rosji jednakże – z pewnymi istotnymi zastrzeżeniami.

Ogólnie rzecz ujmując najwięcej ograniczeń związanych jest z własnością i obrotem ziemią rolną. Ziemia ta stanowi 37% ogólnego obszaru kraju, jednakże jej areał ulega stałemu zmniejszaniu się ze względu na rozwój miast, infrastruktury

---

[13] B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 101.

[14] О федеральных природных ресурсах – Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. N 2144, О федеральных природных ресурсах.

[15] Право собственности на природные ресурсы, Экологическое право, http://partnerstvo.ru/lib/pravo/node/732 , [dostęp: 31.01.2014].

[16] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ [ред. от 28.12.2013].

drogowej i energetycznej. Zasób ten podlega nadto erozji wietrznej i wodnej oraz zanieczyszczeniom, stąd wynika konieczność jego wzmocnionej ochrony. Zgodnie z paradygmatem geopolitycznym prawo ogranicza dostęp do własności ziemi rolnej osobom zza granicy. I tak, cudzoziemcy i firmy z powyżej 50-cio procentowym kapitałem zagranicznym mogą posiadać w Rosji grunty rolne tylko na prawach dzierżawy – określa to ustawa federalna z dnia 24 lipca 2002 r. – O obrocie ziemią przeznaczenia rolniczego[17]. Zgodnie z nią zagraniczne osoby prawne, obcokrajowcy i osoby bez obywatelstwa, a także rosyjskie osoby prawne posiadające powyżej 50-cio procentowy kapitał zagraniczny, zaliczają się do grona osób, które są zobowiązane zbyć grunt rolny lub swój udział we współwłasności ziemi rolnej. W przypadku, jeśli właściciel nie dokona w wyznaczonym terminie zbycia gruntu rolnego lub swojego udziału we współwłasności ziemi rolnej, organy sprawiedliwości dokonujące rejestracji praw do majątku nieruchomego zobowiązane są w formie pisemnej powiadomić o tym organ władzy państwowej właściwego podmiotu federacji. Organ ten w ciągu miesiąca od dnia, kiedy został powiadomiony o naruszeniu przepisów ustawy, zobowiązany jest zwrócić się do sądu z wnioskiem o przymuszenie takiego właściciela do sprzedaży gruntu lub współwłasności w drodze przetargu. W przypadku braku osoby, która wyraziła chęć nabycia gruntu lub współwłasności – grunt nabywa po cenie wywoławczej podmiot FR lub w przypadkach przewidzianych przez ustawę danego podmiotu FR – organ samorządu miejskiego[18].

Stosownie do przepisów Kodeksu Ziemskiego obrót ziemią, przeznaczoną pod budowę, obiekty przemysłowe i infrastrukturę, jest bardziej swobodny, jednakże i w tym przypadku cudzoziemcy oraz zagraniczne osoby prawne nie mogą:

- nabywać na własność gruntów znajdujących się na terenach przygranicznych i innych terytoriach szczególnych (zamkniętych jednostkach terytorialnych, obiektach strategicznych, obiektach wojskowych);
- nabywać na własność gruntów leżących na szelfie kontynentalnym, gruntów zasobów leśnych oraz gruntów, na których wydobywane są złoża. Grunty te mogą być udostępnione tylko na prawie użytkowania lub dzierżawy pod warunkiem, że osoby te mają prawo prowadzić na nich swoją działalność;
- posiadać gruntów, które są udostępniane przez stowarzyszenia sadownicze, ogrodnicze lub letniskowe.

Pewne ograniczenia zostały także wprowadzone w związku z prywatyzacją gruntów należących do przedsiębiorstw państwowych. Grunty (budowlane, inwestycyjne), będące własnością państwową lub samorządową, mogą zostać przekazane na sprzedaż lub na własność obcokrajowcom, osobom bez obywatelstwa i zagranicznym

---

[17] Об обороте земель сельскохозяйственного назначения.Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ [ред. от 28.12.2013].

[18] *O możliwościach posiadania ziemi w Rosji przez cudzoziemców* Konsulat Generalny RP w Sankt Petersburgu Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, http://petersburg.trade.gov.pl/pl/przewodnik/article/detail,841,O_mozliwosciach_posiadania_ziemi_w_Rosji_przez_cudzoziemcow.html

osobom prawnym tylko za stosowną opłatą, której wysokość została określona przez Kodeks Ziemski. Obywatelom FR i osobom prawnym w określonych przypadkach, grunty te są oddawane na własność bezpłatnie.

Zmiana kategorii ziemi odbywa się w Rosji na wniosek zainteresowanego, na podstawie ustawy federalnej z 21 grudnia 2004 r.– O zmianie kategorii ziem i działek ziemskich z jednej kategorii w drugą[19], Kodeksu Ziemskiego oraz innych aktów prawnych federalnych i aktów podmiotów prawnych FR. Wymaga to jednak załączenia szeregu dokumentów motywujących wniosek[20].

Prawo własności gruntu potwierdza się dokumentami zgodnie z ustawą federalną z 21 lipca 1997 r. – O państwowej rejestracji prawa do nieruchomości i transakcjach z nim związanych[21]. Przedziały wielkości działek przekazywanych obywatelom na własność, na prowadzenie gospodarstwa rolnego, sadownictwa, ogrodnictwa, hodowli, ogródków działkowych, ustalane są przez właściwe władze FR, zaś na prowadzenie gospodarstw pomocniczych lub indywidualnego budownictwa mieszkaniowego – przez miejscowe samorządy. Dla innych celów przedziały wielkości działek ustalane są zgodnie z planami zagospodarowania.

Przy transakcjach z nieruchomościami, nabywca otrzymuje te same prawa do ziemi, co poprzedni właściciel. Istnieje również prawo pierwszeństwa zakupu ziemi dla właścicieli, dzierżawców, użytkowników zabudowy, infrastruktury. Posiadanie, dzierżawa, użytkowanie ziemi jest w Rosji odpłatne. Formą płatności jest podatek ziemski i opłata dzierżawna.

5. Własność wód i innych zasobów przyrodniczych

Rosja należy do światowej czołówki krajów najbogatszych w zasoby wodne. Na jej terytorium znajduje się m.in. ok. 120 tys. rzek i 200 tys. jezior. Sam Bajkał zawiera ok. 1/5 światowych zasobów wody słodkiej (bez lodowców). Stosownie do przepisów Konstytucji FR zasoby wodne mogą być przedmiotem własności federalnej, municypalnej i prywatnej. Kodeks wodny Federacji Rosyjskiej z 1995 r.[22] stanowi natomiast, że państwowa własność federalna obejmuje wszystkie:

- powierzchniowe i podziemne obiekty wodne położone na obszarze dwóch lub więcej podmiotów federacji;
- obiekty wodne niezbędne dla zabezpieczenia potrzeb obrony, bezpieczeństwa, transportu federalnego, federalnych systemów energetycznych i innych potrzeb federalnych;

---

[19] О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую. Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. N 172-ФЗ.

[20] *Zasady obrotu ziemią w FR,* Konsulat Generalny RP w Kaliningradzie, http://www.kaliningrad.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polak_w_ok/obrit_ziemia/

[21] О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ.

[22] Водный кодекс Российской Федерации от 16.11. 1995 N 167-ФЗ.

- obiekty wodne cenne przyrodniczo o znaczeniu federalnym;
- obiekty transgraniczne;
- morza terytorialne FR[23].

Kodeks wodny przewiduje także municypalną własność zamkniętych wód stojących tak naturalnych, jak i sztucznych. Chodzi tu o niepołączone z innymi powierzchniowymi wodami obiekty wodne, jeziora i nieduże sztuczne zbiorniki, które mogą należeć do miast i wsi w celu spełniania lokalnych potrzeb. Kodeks ten przewiduje również prywatną własność małych obiektów wód stojących. Powyższa regulacja w swej istocie daje wyraz charakterystycznej dla europejskiego porządku zasadzie prawa rzymskiego – *flumina autem omnia et portus publica sunt,* zapewniającej publiczną własność wód płynących poprzez wyłączenie ich spod obrotu cywilno-prawnego.

Rosja jest również krajem świata najzasobniejszym w lasy – zajmują one ponad 45% jej powierzchni. Zgodnie z Kodeksem leśnym Federacji Rosyjskiej z 2006 r.[24] lasy, jak również ziemie wchodzące w skład tzw. zasobu leśnego FR, stanowią państwową własność federalną. Osoby fizyczne nie mogą posiadać na własność lasów w Federacji Rosyjskiej. Na tle dominującej w Europie prywatnej własności lasów (sięgającej od 60% do 100%)[25] państwowa własność federalna lasów Rosji jest kolejnym świadectwem zasadniczo różnego podejścia do kwestii własności bogactw naturalnych – reżimach w tellurokracji i telassokracji.

Analogicznie tzw. zasób świata zwierząt rozumiany jako wszystkie dzikie zwierzęta, znajdujące się na stałe lub okresowo na obszarze FR, włączając w to szelf kontynentalny i wyłączną strefę ekonomiczną FR, a także mikroogranizmy, jak również zasoby genetyczne świata ożywionego stanowią – stosownie do art. 4 ustawy o świecie zwierząt z 1995 r[26]. – federalną własność państwową. Zwraca w tym miejscu uwagę fakt, że pomimo zaległości w regulacjach prawnych, dotyczących problematyki organizmów modyfikowanych genetycznie (brak ratyfikacji protokołu kartageńskiego do Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej), w Rosji wyraźnie zaznacza się polityczna wola wprowadzenia poważnych ograniczeń w obrocie i produkcji GMO. Rośliny GMO są bowiem nie integralną częścią środowiska przyrodniczego Eurazji,

---

[23] С.А. Боголюбов, Экологическое право. Учебник для вузов, Москва 2001, http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-1/index.htm [dostęp: 31.01.2014].

[24] Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 N 200-ФЗ.

[25] *Mapping the distribution of forest ownership in Europe*, European Forest Institute, źródło: http://www.efi.int/files/attachments/publications/private_forest_ownership_map_of_europe_april_2013.pdf, [dostęp: 31.01.2014]. Znaczący wyjątek na tym tle stanowi Polska, na obszarze której 78% lasów stanowią lasy państwowe. Stan ten jest wynikiem uchwalenia w drodze inicjatywy obywatelskiej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, (Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051) wprowadzającej zakaz prywatyzacji lasów państwowych, wód płynących, obszarów morskich wraz z linią brzegową, parków narodowych oraz kopalin.

[26] О животном мире –Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ [ред. от 07.05.2013].

ale opatentowanym produktem, będącym prywatną własnością zagranicznych koncernów biotechnologicznych[27].

6. Własność kopalin i innych zasobów mineralnych

Zasobem o strategicznym znaczeniu jest tzw. podglebie. Pod tym pojęciem federalna ustawa – Prawo o podglebiu z 1995 r.[28] definiuje cześć skorupy ziemskiej położoną poniżej warstwy gleby, a przy jej braku, poniżej powierzchni ziemi i dna jezior i rzek, sięgającą w głąb wnętrza ziemi, dostępną do badań geologicznych i zagospodarowania. Pojęcie „podglebia" odnosi się również do powierzchni ziemi, jeśli zawiera ona złoża użytecznych kopalin[29].

Dostarczając cennych surowców (gazu, ropy, skał, minerałów, rud, metali i kamieni szlachetnych) warstwa podglebia stanowi podstawę dla przemysłu wydobywczego w Rosji, który zapewnia ponad 75% wpływu do budżetu państwa. Zwraca w tym miejscu uwagę fakt, że rosyjski ustawodawca objął regulacją całą warstwę geologiczną Ziemi, a nie tylko same kopaliny złożone w tej warstwie. Odnośnie gospodarowania i ochrony warstwy podglebia literatura przedmiotu wskazuje na dwa główne problemy – racjonalne użytkowanie zasobów mineralnych oraz składowanie w podglebiu odpadów toksycznych[30].

Artykuły 1 i 2 ustawy o podglebiu ustanawiają państwową własność podglebia – federalną lub podmiotów federacji. Poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie z podglebia użytecznych kopalin i innych zasobów odbywa się na podstawie koncesji, która może być przyznana zarówno państwowym jak i prywatnym przedsiębiorstwom. Na rynku wydobywczym w Rosji dominują jednak przedsiębiorstwa państwowe – Gazprom i Rosnieft, które otrzymały wyłączne prawo na wydobywanie złóż na szelfie kontynentalnym.

Analogicznie ustawa o drogocennych metalach i drogocennych kamieniach z 1998 r.[31] wprowadza państwową własność – federalną i podmiotów federacji odnośnie warstwy podglebia zawierającego drogocenne metale (złoto, srebro, platynę) oraz drogocenne kamienie (diamenty, szmaragdy, rubiny, szafiry, aleksandryty). I w tym przypadku tylko przedsiębiorstwa krajowe, bez udziału cudzoziemców i zagranicznego kapitału, mogą po otrzymaniu koncesji, poszukiwać, wydobywać, przetwarzać i wprowadzać do obrotu drogocenne metale i kamienie.

---

[27] Путин: Россия должна и может запретить ГМО, соблюдая правила ВТО, http://ria.ru/economy/20140327/1001323024.html [dostęp: 28.03.2014].

[28] О недрах Закон Российской Федерации от 21.02.1992 N 2395-1 [ред. от 28.12.2013].

[29] Н.В. Кузнецова, Экологическое право, Учебное пособие, Юриспруденция 2000, http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-2/ [dostęp: 31.01.2014].

[30] С.А. Боголюбов, Экологическое право. Учебник для вузов, Москва 2001, http://www.bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-1/index.htm [dostęp: 31.01.2014].

[31] О драгоценныхметаллах и драгоценных камнях. Федеральный закон от 26.03.1998 N 41-ФЗ [ред. от 21.11.2011].

7. Aspekt instytucjonalny zarządzania zasobami

W sferze zarządzania zasobami naturalnymi Rosji wyróżnić można organy kompetencji ogólnej – takie jak Prezydent FR i rząd oraz organy kompetencji szczególnej – minister ekologii i zasobów naturalnych i podległe mu jednostki organizacyjne, jak również organy mające kompetencje zbieżne problematyką zarządzania zasobami, to jest minister: zdrowia, obrony cywilnej, katastrof i klęsk żywiołowych, rolnictwa, energetyki[32].

Prezydent FR jako gwarant porządku konstytucyjnego określa główne kierunki wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa, zapewnia skoordynowane działanie organów władzy państwowej w tym również organów związanych z zarządzaniem zasobami. Powołuje i przewodniczy Radzie Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, wydaje dekrety i rozporządzenia.

Rząd FR zapewnia prowadzenie wspólnej polityki ekologicznej państwa, zarządza państwową federalną własnością zasobów, kieruje pracą ministerstw federalnych i innych federalnych organów władzy wykonawczej, w tym również organów związanych z zarządzaniem środowiskiem i zasobami. W ramach swoich kompetencji organizuje wykonywanie wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa. Wydaje rozporządzenia i inne akty wykonawcze.

Minister ekologii i zasobów naturalnych jest federalnym organem władzy wykonawczej w zakresie rozpoznawania, użytkowania, odtwarzania i ochrony zasobów naturalnych, włączając w to podglebie, wody, lasy, świat żywych organizmów (z wyłączeniem zwierzyny łownej) oraz chronione obszary przyrodnicze. Minister ten koordynuje i kontroluje działalność podległych mu jednostek organizacyjnych tj. Federalnej Służby Hydrometeorologii i Monitoringu Środowiska, Federalnej Służby Nadzoru Korzystania ze Środowiska FR, Federalnej Służby Nadzoru Ekologicznego, Technologicznego i Atomowego, Federalnej Agencji Zasobów Wodnych FR, Federalnej Agencji Użytkowania Podglebia. Do organów szczególnych należy zaliczyć także Federalną Agencję Gospodarstwa Leśnego FR, podlegającą ministrowi rolnictwa FR.

8. Podsumowanie

Podsumowując poczynione rozważania stwierdzić należy, że system gospodarowania zasobami naturalnymi FR w aspektach własności i zarządzania wyróżnia się mocno zaakcentowaną rolą państwa. Wynika to ze scharakteryzowanego wyżej paradygmatu geopolitycznego zakładającego wzmacnianie i koncentrowanie potencjału Eurazji poprzez:

---

[32] Экологическое управление в Российской Федерации, Краткий лекционный курс по экологическому праву (электронный учебник), https://sites.google.com/site/ecolpravo/home/lekcii/ekologicesko-eupravlenie [dostęp: 31.01.2014].

- utrzymanie przeważającego udziału ziemi państwowej, federalnej lub podmiotów federacji, stanowiącej ok. 60% gruntów Rosji;
- wprowadzenie zakazu posiadania na własność ziemi rolnej – cudzoziemcom i osobom prawym z 50% kapitałem zagranicznym;
- utrzymanie państwowej własności lasów, dominującej państwowej własności wód;
- strategiczne, ekonomiczne i organizacyjne integrowanie systemu rozpoznawania wydobycia, przetwarzania, dostarczania i zbytu mineralnych zasobów środowiska z preferencyjnym traktowaniem przedsiębiorstw państwowych.

Utrzymanie państwowego charakteru zasobów przestrzennych takich, jak: ziemia, lasy, duże obiekty wodne, ułatwia także lokalizację i instalację strategicznych urządzeń technicznych. Dominująca w telassokracji doktryna liberalizmu gospodarczego uznaje takie rozwiązania za anachroniczną spuściznę po poprzednim ustroju. Jednakże z punktu widzenia ekologii mogą one przynosić korzystne efekty, zasoby nie podlegają, bowiem przekształceniom własnościowym i regułom wolnego rynku. Taki model zarządzania zapewnia też powszechny dostęp do dóbr środowiska, co jest szczególnie istotne dla obywateli w szczególności zaś dla rdzennych ludów azjatyckiej części Rosji.

W aspekcie instytucjonalnym system ochrony zasobów naturalnych FR wyróżnia się znaczącą koncentracją kompetencji władczych. Minister ekologii jest jednocześnie ministrem odpowiedzialnym za gospodarkę zasobami naturalnymi, która stanowi podstawę gospodarki narodowej. Rozwiązanie takie nie znajduje analogii w systemach zachodnich. Niewątpliwie umożliwia to prowadzenie lepszej koordynacji i integracji działań w sferze ochrony i korzystania ze środowiska oraz pozwala uniknąć konfliktów resortowych między ochroną a eksploatacją zasobów naturalnych. Jednak w praktyce ochrona zasobów może mieć znacznie niższy priorytet niż ich eksploatacja.

Małgorzata Szalewska

Partycypacja społeczna w gospodarowaniu zasobami środowiska

1. Wprowadzenie

Partycypacja społeczna jest pojęciem, które w nierozerwalny sposób łączy się z ideą państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego, w którym urzeczywistniana jest podmiotowość prawna jednostki. O ile we współczesnej doktrynie prawa publicznego sama idea partycypacji pozostaje bezdyskusyjna o tyle, w zakresie szczegółowych rozwiązań form partycypacji coraz częściej pojawiają się głosy krytyczne. Stan ten wynika m.in. z faktu, iż pojęcie partycypacji staje się w pewnych obszarach „wytrychem", bezrefleksyjną *idea fix*, która z natury rzeczy samej ma stanowić wyższy (lepszy) model zarządzania publicznego.

Już samo zdefiniowanie zakresu znaczeniowego partycypacji społecznej może nastręczać pewnych trudności, chociażby ze względu na interdyscyplinarność analizowanej materii. W literaturze nauk społecznych pojęciu „partycypacji" przypisuje się trojakiego rodzaju znaczenia, wyodrębniając partycypację społeczną, partycypację publiczną i partycypację indywidualną.[1] Partycypacja społeczna, nazywana również partycypacją horyzontalną (wspólnotową), dotyczy przede wszystkim udziału jednostek w działaniach zbiorowych wspólnot, społeczności, do których przynależą lub w których funkcjonują (grupy obywatelskie, stowarzyszenia, wolontariat). Z kolei partycypacja publiczna, określana również jako partycypacja obywatelska, wertykalna lub zarządzanie partycypacyjne, dotyczy zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa (instytucji władzy publicznej oraz podległych im organizacji sektora publicznego), będąc przejawem aktywności po-

[1] Por. T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, (red.) A. Olech, Warszawa 2011, s. 83 oraz powołana tam literatura.

dejmowanej w przestrzeni między obywatelami a strukturami państwa.[2] Pojęcie partycypacji może być również stosowane w odniesieniu do tzw. partycypacji indywidualnej, która swym zakresem obejmuje codzienne wybory i działania podejmowane przez jednostkę i wyrażające jej oczekiwania co do modelu społeczeństwa, w którym chce żyć (świadoma konsumpcja, działalność dobroczynna, działania proekologiczne, uczestnictwo w ruchach społecznych).[3] Dokonane powyżej rozróżnienie zakresów znaczeniowych pojęcia partycypacji, silnie akcentowane na gruncie socjologii, w obrębie nauk prawnych jest niedostrzegalne. W literaturze prawniczej pojęcia partycypacji społecznej, obywatelskiej, czy publicznej stosowane są zamiennie, przez co nadaje im się znaczenia synonimiczne, z jednoczesną zauważalną tendencją używania pojęcia partycypacji społecznej obejmującej wszelkie wyodrębnione powyżej zakresy znaczeniowe.[4] Pod pojęciem „partycypacji społecznej", w doktrynie prawa administracyjnego, rozumie się wszelkie przejawy organizowania się ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączenie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe i samorządowe.[5] Jak słusznie zauważa I. Niżnik-Dobosz, z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego i nauki administracji, pojęcie „partycypacji" ma dwa zasadnicze znaczenia.[6] Pierwsze z nich odnosi się do uczestniczenia jednostki w sprawowaniu władzy, poprzez bezpośrednie (zgromadzenie ludowe, inicjatywa ludowa, referendum, konsultacje społeczne, plebiscyt, weto ludowe) i pośrednie (wybory) formy demokracji i stanowi, w systemie demokratycznym, źródło legitymizacji działania organów władzy publicznej. W drugim ujęciu, partycypacja społeczna stanowi mechanizm uczestnictwa „zainteresowanych" w podejmowaniu rozstrzygnięć, metodę działania organów władzy publicznej, będącą wyrazem określonej polityki; nie jest to natomiast ani bezpośrednia, ani pośrednia forma demokracji, „gdyż żadna grupa

---

2 *Ibidem*, s. 84.

3 *Ibidem*, s. 85.

4 Por. D.R. Kijowski, R.D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, ST 2010 r., nr 1-2, s. 9; S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, ST 2010 r., nr 1-2, s. 22 oraz powołana tam literatura; M. Bożek, *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy" 2012 r., nr 5.

5 D.R. Kijowski, *op. cit*., s. 9.

6 I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 23 i n. Według Stuarta Langtona, partycypacja publiczna obejmuje cztery kategorie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym: aktywność publiczną (lobbowanie, protest, rzecznictwo), angażowanie obywateli (partycypacja *sensu stricto*), partycypację wyborczą oraz partycypację obowiązkową (podatki). S. Langton, *What is Citizen Paticipation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Esseys on The State of The Art*, (red.) S. Langton, Lexington 1978; cyt. za T. Kaźmierczak, *Partycypacja: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, (red.) A. Olech, Warszawa 2011, s. 85.

społeczna poza narodem nie posiada prawa do reprezentowania w procesach decyzyjnych zwierzchnictwa narodu i dobra ogółu".[7]

W języku prawniczym zauważalna jest tendencja do używania pojęcia partycypacji właśnie w tym drugim kontekście znaczeniowym, rozumianym jako angażowanie obywateli w sprawy publiczne.[8] Partycypacja publiczna postrzegana jest jako proces, przez który publiczne obawy, potrzeby i wartości są włączane w procedury podejmowania decyzji, jako dwustronna komunikacja i interakcja, której przyświeca jeden główny cel: lepsze decyzje cieszące się poparciem opinii publicznej.[9] Proces ten może być realizowany poprzez stosowanie różnych form uczestnictwa, charakteryzujących się zróżnicowanym stopniem wpływu obywateli na działalność podmiotów publicznych. W naukach społecznych wskazuje się na różnego rodzaju klasyfikacje form partycypacyjnych, ze względu na stopień angażowania obywateli w sprawy publiczne, określając je mianem tzw. „drabiny partycypacji"[10]. Analizując stopień udziału obywateli w sprawach (rozstrzygnięciach) publicznych można wyróżnić kolejno:

- informowanie – przekazywanie obywatelom rzetelnych informacji służących poznaniu i zrozumieniu problemów, okoliczności ich występowania oraz możliwości rozwiązania,
- konsultowanie – przekazywanie informacji zwrotnej pochodzącej od obywateli, dotyczącej przeprowadzonych analiz, rozważanej alternatywy i możliwych decyzji,
- włączanie – uwzględnianie w przygotowywanych stanowiskach obaw i aspiracji wyrażanych przez obywateli i informowanie o stopniu ich wpływu na podejmowane decyzje,
- współpraca – partnerstwo na każdym etapie procesu decyzyjnego,
- upodmiotowienie (*empowerment*) – oddawanie ostatecznej decyzji w ręce obywateli.[11]

W doktrynie prawa administracyjnego podejmuje się również próby podmiotowej systematyzacji form społecznej aktywności obywateli, to jest form organizacyjnych grupowego społecznego działania. W ocenie S. Iwanowskiego na typologie form organizowania się społeczeństwa składają się: 1) organizacje samopomocy społecznej (proste formy samoorganizacji, np. „grupy internetowe"), 2) organy i ruchy obywatelskie (ruchy ekologiczne), 3) dobrowolne zrzeszenia, 4) samorząd, 5) organy partycypacji obywatelskiej.[12] Jak zauważa autor:

---

[7] *Ibidem*, s. 25.

[8] Zob. T. Kaźmierczak, *op. cit.*, s. 88 i przywołana tam literatura.

[9] *Ibidem*, s. 88.

[10] D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 24.

[11] T. Kaźmierczak, *op. cit.*, s. 89.

[12] S. Iwanowski, *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2, s. 22.

> (...) w syntetycznym ujęciu można stwierdzić, że pierwsze dwie formy łączą własne działania z możliwością wywierania wpływu na administrację publiczna, dobrowolne zrzeszenia w różnych formach i w różnym zakresie współpracują z organami administracji publicznej, samorząd uczestniczy w wykonywaniu zadań publicznych (przy czym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej), a organy partycypacji są powoływane jako ogniwa pomocnicze wykonywania zadań administracji.[13]

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt prawa ochrony środowiska należy poddać analizie podstawy normatywne partycypacji społecznej w gospodarowaniu zasobami środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętego przez ustawodawcę poziomu i modelu partycypacji. Ochrona środowiska, w tym gospodarowanie jego zasobami, wskazywana jest często jako jeden z podstawowych obszarów partycypacji społecznej, co wynika ze specyficznego charakteru dóbr środowiskowych, jako dóbr publicznych.[14] W doktrynie prawa ochrony środowiska wskazuje się wprost na partycypację, jako zasadę prawną ochrony środowiska.[15] Partycypacja społeczna w ochronie środowiska stanowi swoistego rodzaju soczewkę w której skupiają się zarówno pozytywy partycypacyjnego modelu zarządzania sprawami publicznymi, jak i jego słabości, generujące negatywne oceny.

2. Informacji o środowisku i jego ochronie

Podstawowym aktem prawnym, stanowiącym podstawę normatywną partycypacji społecznej w ochronie środowiska, jest ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.[16] Zgodnie z przyjętą w ustawie systematyką wyodrębnione zostały w niej takie zagadnienia partycypacyjne jak: udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie oraz udział społeczeństwa w ochronie środowiska, który realizowany jest poprzez udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, udział społeczeństwa w opracowaniu dokumentów oraz uprawnienia organizacji ekologicznych. W zakresie dostępu do informacji o środowisku, ustawa ta stanowi uszczegółowienie, wyrażonego w art. 74 ust. 3 Konstytucji RP prawa do informacji o stanie środowiska. Jak słusznie zauważa P. Korzeniowski prawo do otrzymania wiadomości o stanie środowiska podniesione zostało więc do rangi normy konstytucyjnej[17]. Na poziomie ustawy o udostępnianiu informacji o śro-

---

[13] *Ibidem*, s. 30.

[14] P. Matczak, *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, (red.) A. Olech, Warszawa 2011, s. 131.

[15] Zob. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 465 i n.

[16] Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. zwana dalej ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku lub określana skrótem u.u.i.ś.

[17] W literaturze przedmiotu wskazuje się m.in. na zasadę partycypacji publicznej – P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 461, zasadę uspołeczniania polityki ekologicznej

dowisku, przyjęto dwa zasadnicze tryby udostępniania informacji: upublicznienie oraz udostępnienie na wniosek. Obowiązek upublicznienia ustawowo określonych informacji o środowisku obciąża podmioty administracji publicznej, w których posiadaniu dane informacje się znajdują. Upublicznienie to dokonywane jest bądź to poprzez zamieszczenie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie wymienionych w art. 21 ust. 2 u.u.i.ś. bądź to poprzez udostępnienie informacji, o których mowa w art. 24 ust. 1 u.u.i.ś., za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych. Podstawową formą dostępu do informacji o środowisku jest jej udostępnienie na wniosek. Zgodnie z art. 8 u.u.i.ś. organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Wyjątek od tej zasady określają przepisy rozdziału 2 działu II ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, w których uregulowano przesłanki odmowy udostępnienia informacji o środowisku.

Szczególnym instrumentem informowania społeczeństwa o działaniach mogących oddziaływać na środowisko jest instytucja podania informacji do publicznej wiadomości. Podanie do publicznej wiadomości stanowi ustawowo uregulowane narzędzie przekazywania społeczeństwu informacji w związku z gwarancją udziału społeczeństwa w niektórych postępowaniach administracyjnych (*sensu largo*), przez które rozumie się zarówno postępowania jurysdykcyjne, jak i postępowania związane z opracowaniem dokumentów.[18] Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 11 u.u.i.ś. na gruncie analizowanej ustawy przez podanie do publicznej wiadomości należy rozumieć: 1) udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie, 2) ogłoszenie informacji, w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie organu właściwego w sprawie, 3) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a w przypadku projektu dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa – w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu, 4) w przypadku gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości lub miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania.

Element przekazywania społeczeństwu informacji związanych z ochroną środowiska, w tym gospodarowaniem zasobami środowiska, jest zauważalny również

– G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 201, czy zasadę partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych – J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) J. Stelmasiak, Warszawa 2009, s. 45 i n.

[18] Na temat pojęcia postępowania wymagającego udziału społeczeństwa zob. A. Haładyj, *Konsultacje czy partycypacja? Refleksje terminologiczne w odniesieniu do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 675 i n.

w regulacjach sektorowych. Przykładem takich regulacji może być między innymi prawo wodne[19], ustawa o ochronie przyrody[20], ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych[21], czy ustawa o lasach.[22] Podstawę normatywną przekazywania społeczeństwu informacji o gospodarowaniu zasobami środowiska stanowią również akty prawne o charakterze ogólno administracyjnym (znajdujące się poza obszarem prawa ochrony środowiska w ścisłym tego słowa znaczeniu). Przykładem tego typu regulacji może być w szczególności ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[23], ustawa o dostępie do informacji publicznej[24], czy ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych[25].

Analiza obowiązującego stanu prawnego pozwala na sformułowanie tezy, iż na gruncie prawa polskiego istnieją szerokie podstawy normatywne przekazywania społeczeństwu informacji o środowisku, w tym o gospodarowaniu jego zasobami. Stan ten determinowanym jest w głównej mierze przyznaniem jednostce konsty-

[19] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., Prawo wodne, tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm. zwana dalej prawem wodnym lub określana skrótem p.w. Zgodnie z art. 119 ust. 7, zapewniając aktywny udział wszystkich zainteresowanych w osiąganiu celów środowiskowych, w szczególności w opracowywaniu, przeglądzie i uaktualnianiu planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej podaje do publicznej wiadomości, w trybie określonych 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 środowisko, w celu zgłaszania uwag: 1) harmonogram i program prac związanych ze sporządzaniem planu, w tym zestawienie działań, które należy wprowadzić w drodze konsultacji, co najmniej na 3 lata przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan; 2) przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej określonych dla danego obszaru dorzecza, co najmniej na 2 lata przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan; 3) kopię projektu planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, co najmniej na rok przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy plan.

[20] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm, zwana dalej ustawą o ochronie przyrody lub określana skrótem u.o.p.

[21] Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, t.j. Dz.U. z 2007 r., Nr 36, poz. 233 ze zm. Zgodnie z art. 50 tej ustawy Minister prowadzi Rejestr Produktów GMO. Rejestr, o którym mowa w ust. 1, zawiera: 1) wnioski o wydanie zezwolenia na wprowadzenie do obrotu produktu GMO wraz z dokumentacją; 2) zezwolenia na wprowadzenie do obrotu produktu GMO wraz z uzasadnieniami oraz informacje o cofnięciu lub zmianach tych zezwoleń; 3) decyzje w sprawie zakazu lub ograniczenia obrotu handlowego produktem GMO wraz z uzasadnieniem; 4) opinie Komisji; 5) informacje o zagrożeniach dla zdrowia ludzi lub dla środowiska i podjętych działaniach interwencyjnych, o których mowa w art. 45. Rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej. Rejestr jest jawny; przepisy art. 14 ust. 2 i art. 14a stosuje się odpowiednio. Wgląd do rejestru jest zwolniony z opłat.

[22] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm. Zgodnie z art. 21 ust. 4 tej ustawy projekt uproszczonego planu urządzenia lasu wykłada się do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy.

[23] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

[24] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782.

[25] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172.

tucyjnego prawa do informacji o środowisku, które to realizowane jest zarówno na poziomie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, jak i rozległych regulacji szczegółowych. Jednocześnie należy podkreślić, iż informowanie stanowi najniższy, a tym samym najsłabszy poziom partycypacji społecznej. Ograniczenie partycypacji do przekazu informacji jest charakterystyczne dla asymetrycznego modelu partycypacji, zakładającego pierwszeństwo stanowiska władzy publicznej i jej dominującej roli na każdym etapie tworzenia polityk publicznych, którego istotą jest jednostronny przekaz komunikatów od władz lokalnych do obywateli.[26]

3. Udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących środowiska i jego ochrony

Kolejnym instrumentem partycypacji społecznej w sprawach z zakresu ochrony środowiska, uregulowanym w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku, jest instytucja uwag i wniosków składanych w ramach procedury udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Należy podkreślić, iż udział społeczeństwa w ochronie środowiska, w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ograniczony został do kategorii tzw. postępowań wymagających udziału społeczeństwa, przy czym sama ustawa nie definiuje zakresu tych postępowań, co w literaturze przedmiotu spotkało się z uzasadnioną krytyką.[27] W doktrynie prawa ochrony środowiska przyjmuje się, iż zakres tych postępowań obejmuje: 1) postępowania wymienione w samej ustawie o ocenach oddziaływania, a wśród nich: a) postępowania prowadzące do przyjęcia niektórych ważnych dla ochrony środowiska dokumentów strategicznych, b) postępowania prowadzące do wydania indywidualnych decyzji administracyjnych mogących znacząco oddziaływać na środowisko, ale nie wszystkich, lecz tylko tych, które podlegają ocenie oddziaływania na środowisko oraz 2) postępowania przewidziane w innych ustawach, które w sposób wyraźny lub dorozumiany odsyłają do ustawy o ocenach oddziaływania.[28] Prawo składania uwag i wniosków w postępowaniach z udziałem społeczeństwa przysługuje każdemu, niezależnie od posiadania interesu prawnego czy faktycznego. Prawo to pozostaje w ścisłym związku z obowiązkami informacyjnymi organów administracji publicznej, które zobowiązane są do podania do publicznej wiadomości informacji wskazanych w art. 33 u.u.i.ś. i 39 u.u.i.ś. Organ prowadzący postępowanie podaje do publicznej wiadomości w szczególności informacje o: możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania oraz o organie właściwym do rozpatrzenia uwag

[26] Por. A. Olech, T. Kaźmierczak, *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, (red.) A. Olech, Warszawa 2011, s. 104.

[27] Por. B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 97.

[28] W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex 2011, wer. elektr.

i wniosków. W stosunku do uwag i wniosków składanych w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku ustawodawca *expressis verbis* wyłączył stosowanie przepisów działu VIII k.p.a., co niewątpliwie osłabia pozycję wnioskodawcy.[29] Ustawowym obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie lub opracowującego projekt dokumentu jest rozpatrzenie zgłoszonych uwag i wniosków (ale wyłącznie tych, które zgłoszone zostały w terminie) oraz wskazanie w uzasadnieniu decyzji (uzasadnieniu dokumentu) informacji 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. Przyjęty na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku model udziału społeczeństwa w niektórych postępowaniach odpowiada cechom konsultacji i włączania, stanowiących drugi i trzeci poziom drabiny partycypacyjnej. Na tym poziomie partycypacji dochodzi do zwrotnego przekazu informacji od obywateli do administracji publicznej, która to ma możliwość poznania, przed podjęciem decyzji, całego spektrum opinii na dany temat (przy idealistycznym założeniu zaangażowania członków społeczności lokalnej w rozwiązywany problem). W wyniku przekazania przez społeczeństwo swych uwag i wniosków administracja publiczna zwiększa posiadane zasoby informacyjne, niezbędne do prawidłowego podjęcia rozstrzygnięcia. Przedstawiciele nauki administracji wskazują, iż decyzja jest wynikiem przetworzenia pewnej ilości informacji, a podjęcie decyzji optymalnej czy przynajmniej wystarczającej, w każdym wypadku wymaga posiadania przez decydenta odpowiedniego zasobu informacji.[30] Ilość i jakość informacji zgromadzonych przez podmiot podejmujący decyzje ma bezpośredni wpływ na jakość tej decyzji. Jak zauważa E. Knosala:

> decyzja jest aktem wyboru między różnymi interesami i wartościami, a zatem rozstrzyga często o sprzecznych interesach oraz wartościach między jednostkami, organizacjami, a także między jednostkami a organizacjami.[31]

Jednocześnie należy wskazać, iż decyzja, rozumiana jako decyzja administracyjna, to jest akt stosowania prawa, zdeterminowana jest powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, które wyznaczają granice wewnętrznego związania.[32] Czynnik ten w istotny sposób wpływa na potencjalną możliwość „uwzględnienia" w procesie decyzyjnym zgłoszonych uwag i wniosków. Nałożenie na organ ustawowego obowiązku rozpatrzenia zgłoszonych uwag i wniosków oraz zawarcia w uzasadnieniu informacji o tym w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa, stanowi (przynajmniej teoretycznie) wzmocnienie mechanizmu partycypacyjnego,

---

[29] Organ przede wszystkim nie jest związany kodeksowo określonym terminem rozpatrzenia wniosku oraz nie ma obowiązku zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie jego załatwienia.

[30] E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011, s. 98.

[31] *Ibidem*, s. 29.

[32] Na temat związania decyzji administracyjnej prawem zob. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998 r.

charakterystyczne dla poziomu włączania. Na tym poziomie partycypacji organy nie tylko pozyskują informacje napływające od społeczeństwa, ale również mają obowiązek wykorzystania tych informacji w procesach decyzyjnych (czego oczywiście nie można utożsamiać z obowiązkiem uwzględnienia zgłoszonych uwag i wniosków). Analizowane mechanizmy są charakterystyczne dla opiniodawczo-konsultacyjnego modelu partycypacji, który nadal jest modelem asymetrycznym, z wyraźną dominacją władzy publicznej i niewielkim oddziaływaniem czynnika społecznego.

Kolejnym mechanizmem partycypacji społecznej w sprawach z zakresu ochrony środowiska, uregulowanym w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku, jest udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, organizacji ekologicznej. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.i.i.ś. organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Udział organizacji ekologicznej w postępowaniu na prawach strony gwarantuje jej przede wszystkim czynny udział w postępowaniu na każdym jego etapie (np. składanie wniosków dowodowych, udział w przeprowadzeniu takich dowodów jak oględziny, przesłuchanie świadków, czy biegłych oraz możliwość wypowiadania się na temat zebranego materiału dowodowego) oraz możliwość skorzystania z przysługujących stronie środków zaskarżenia, zarówno w toku postępowania (zażalenie na postanowienie, zażalenia na przewlekłość postępowania), jak i po wydaniu decyzji (odwołanie, skarga do sądu administracyjnego, wniosek o wznowienie postępowania czy stwierdzenie nieważności decyzji). Zakres przysługujących organizacji ekologicznej uprawnień (tożsamych z uprawnieniami stron postępowania) pozwala na wyodrębnienie dwóch zasadniczych mechanizmów oddziaływania organizacji ekologicznej na podejmowane rozstrzygnięcia: pierwszym z nich będzie udział w postępowaniu wyjaśniającym zmierzającym do ustalenia stanu faktycznego, niezbędnego do prawidłowego zastosowania normy prawnej, drugim natomiast uruchomienie, za pomocą środków zaskarżenia, mechanizmów weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych w przypadku ich niezgodności z prawem. Dokonując analizy przyjętych rozwiązań w kontekście tzw. drabiny partycypacyjnej, odzwierciedlającej stopniowalność udziału społecznego w podejmowaniu rozstrzygnięć przez administrację, należy przyjąć, iż udział organizacji ekologicznej w postępowaniach administracyjnych mieści się w opiniodawczo-konsultacyjnym modelu partycypacji społecznej obejmującym poziom informowania, konsultowania i włączania. Nie stanowi natomiast przejścia na wyższy poziom partycypacji, którym jest współdziałanie.

Podobny wniosek należy wywieźć w odniesieniu do całokształtu regulacji zawartej 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 środowisko. Pomimo wyraźnego podkreślenia w tytule ustawy elementu udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, przyjęte w tej ustawie mechanizmy partycypacyjne lokują się na niskich szczeblach drabiny partycypacji społecznej, utrwalając bardzo proste i niewymagające znacznego zaangażowania po

stronie administracji formy uczestnictwa obywateli w administrowaniu sprawami środowiska (informowanie i konsultowanie).

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku stanowi podstawowy, ale nie wyłączny akt prawny, regulujący zasady partycypacji społecznej w ochronie środowiska w tym w gospodarowaniu jego zasobami. Rozległość tzw. przepisów sektorowych sprzyja wprowadzaniu mechanizmów regulacyjnych właściwych dla danego rodzaju dóbr środowiskowych. Powstaje pytanie, czy na gruncie regulacji szczegółowych istnieją podstawy prawne wyższych poziomów partycypacji społecznej – współdziałania oraz upodmiotawiania partnerów społecznych (rozumianego jako przekazywanie kompetencji decyzyjnych podmiotom spoza administracji). Analiza regulacji prawnych z zakresu gospodarowania podstawowymi zasobami środowiska (przyroda, woda, lasy, zwierzęta) wskazuje, iż w co najmniej kilku przypadkach ustawodawca posługuje się pojęciem współdziałania dla określenia relacji pomiędzy organami administracji publicznej, a partnerami społecznymi. Przykładem tego typu regulacji może być np. art. 126 ust. 4 u.o.p., zgodnie z którym właściciele lub użytkownicy gospodarstw rolnych i leśnych mogą współdziałać z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego – z dyrektorem tego parku, w zakresie sposobów zabezpieczania upraw i płodów rolnych, lasów oraz zwierząt gospodarskich przed szkodami powodowanymi przez zwierzęta, o których mowa w ust. 1 art. 126 u.o.p. Ustawodawca dodatkowo dookreśla zakres tego współdziałania poprzez wskazanie, iż może ono obejmować budowę urządzeń lub wykonanie zabiegów zapobiegających szkodom, finansowane z budżetu właściwego miejscowo dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w ramach zawartych umów cywilnoprawnych. Z kolei przepisy prawa wodnego stanowią, iż Prezes Krajowego Zarządu oraz dyrektor regionalnego zarządu współdziałają w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, organami administracji publicznej, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi, a współdziałanie to obejmuje w szczególności: rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli, przekazywanie właściwym organom administracji publicznej informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli, wymianę informacji o wynikach kontroli, współpracę ze Strażą Graniczną w wykonywaniu kontroli w strefie nadgranicznej. Należy jednakże wskazać, iż ze względu na zakres uprawnień organizacji społecznej spośród wymienionych (przykładowo) przez ustawodawcę obszarów współdziałania, w odniesieniu do organizacji społecznych zastosowanie znajdzie jedynie rozpatrywanie przez organy administracji publicznej wniosków o przeprowadzenie kontroli. Regulacją prawną, w której współdziałanie z partnerami społecznymi zostało w szczególny sposób wyeksponowane, jest ustawa o ochronie zwierząt.[33] Już w art. 1 tej ustawy ustawodawca nałożył na organy administracji publicznej obowiązek współdziałania z odpowiednimi instytucjami i organizacjami krajowymi i międzynarodowymi przy podejmowaniu działań na rzecz ochrony zwierząt. Ponadto Inspekcja Weterynaryjna

[33] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie zwierząt lub określana skrótem u.o.z.

oraz inne właściwe organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego zostały zobowiązane, w celu realizacji przepisów ustawy, do współdziałania z samorządem lekarsko-weterynaryjnym oraz z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt. Ustawodawca wskazał wprost również na możliwość współdziałania organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, z Inspekcją Weterynaryjną w sprawowaniu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt (art. 34a u.o.z.) oraz z właściwymi instytucjami państwowymi i samorządowymi w ujawnianiu oraz ściganiu przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie o ochronie zwierząt (art. 40 u.o.z.). Poza wskazanymi powyżej przypadkami odwołania się przez ustawodawcę do ogólnej idei współdziałania administracji z partnerami społecznymi, ustawa o ochronie zwierząt wprowadza również skonkretyzowane mechanizmy społecznego oddziaływania na rozstrzygnięcia administracji publicznej. Zgodnie z art. 11a ust. 7 u.o.z. wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobowiązany jest do przekazania do dnia 1 lutego każdego roku organizacjom społecznym, działającym na obszarze gminy, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, celem jego zaopiniowania. Ponadto organizacje społeczne, których statutowym celem jest opieka nad zwierzętami, mogą uczestniczyć w realizacji zadań publicznych z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami, na zasadach określonych w porozumieniu zawartym z właściwymi organami jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnym uprawnieniem organizacji społecznej, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, jest wynikające z art. 7 ust. 3 u.o.z. prawo odebrania właścicielowi lub opiekunowi zwierzęcia w przypadkach niecierpiących zwłoki, gdy dalsze pozostawanie zwierzęcia u dotychczasowego właściciela lub opiekuna zagraża jego życiu lub zdrowiu. O podjętych działaniach organizacja społeczna zawiadamia niezwłocznie organ wykonawczy gminy celem wydania decyzji o odebraniu zwierzęcia.

Specyficznym elementem partycypacji społecznej w zakresie ochrony przyrody, wykraczającym poza ramy udziału społeczeństwa w ochronie środowiska w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku jest, wynikająca z art. 28 ust. 3 i art. 29 ust. 4 u.o.p., powinność organów administracji publicznej, sporządzających odpowiednio projekt planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 oraz projekt planu ochrony dla tych obszarów, umożliwienia zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, udziału w pracach związanych ze sporządzaniem tych projektów. W ocenie A. Haładyj jest to jedyny jak dotąd przejaw regulowanego ustawowo współdziałania organów administracji ze społeczeństwem – w tym przypadku użytkownikami i właścicielami gruntów, na których spoczywać będą obowiązki i ograniczenia w tym zakresie.[34] Uważam, iż podobny

[34] A. Haładyj, *op. cit.*, s. 684. Teza ta, w mojej ocenie, wynika z przyjętego przez autorkę zakresu znaczeniowego pojęcia partycypacji społecznej w ochronie środowiska. Autorka przyjmuje bowiem, iż partycypacja społeczna w ochronie środowiska w ujęciu szerokim będzie dotyczyła tych procedur,

(nie tożsamy) mechanizm zastosowany został w ustawie o lasach w zakresie projektu uproszczonego planu urządzenia lasu. Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.l. zainteresowani właściciele lasów, po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, mogą składać zastrzeżenia i wnioski w sprawie planu, co niewątpliwie nawiązuje do konsultacyjnego modelu partycypacji. O wzmocnieniu pozycji partnerów społecznych (w tym przypadku właścicieli lasów) świadczy natomiast fakt, iż o uznaniu lub nieuznaniu zastrzeżeń lub wniosków decyduje organ administracji publicznej (starosta) w formie decyzji administracyjnej. Oznacza to, że organ administracji publicznej ma nie tylko obowiązek rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń lub wniosków lecz również obowiązek nadania swemu rozstrzygnięciu formy indywidualnego aktu administracyjnego, ze wszelkimi konsekwencjami z tym związanymi (np. wskazanie podstawy materialno-prawnej rozstrzygnięcia, jego uzasadnienie).

4. Podsumowanie

Dokonana powyżej analiza wybranych regulacji prawnych z zakresu gospodarowania zasobami środowiska pozwala na zajęcie stanowiska, iż na gruncie przepisów szczegółowych występują regulacje prawne stanowiące podstawę współdziałania administracji publicznej z partnerami społecznymi, będącego wyższym poziomem partycypacji społecznej, aniżeli wynikający z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Współdziałanie to nie ma jednak charakteru jednolitego. Zauważalna jest na tym poziomie partycypacji tendencja preferencyjnego traktowania zorganizowanych podmiotowo form aktywności społecznej (organizacje społeczne, organizacje ekologiczne). Niewątpliwie istotnym problemem w realizacji w praktyce przyjętych rozwiązań normatywnych w zakresie współdziałania administracji publicznej z podmiotami zewnętrznymi jest brak dookreślenia form tego współdziałania (norma prawna wskazuje jedynie na obowiązek współdziałania, nie określając jednocześnie szczegółowego zakresu tego współdziałania), pozostawiający dużą swobodę zachowań administracji publicznej.

Istotnym, z punktu widzenia uspołecznienia procesu gospodarowania zasobami środowiska, zjawiskiem jest przenoszenie na rzecz podmiotów społecznych funkcji administracyjnych stanowiące upodmiotowienie partnerów społecznych w zarządzaniu sprawami publicznymi. Zjawisko to jest szczególnie mocno zakorzenione właśnie w przestrzeni stosunków społecznych regulowanych przez prawo ochrony środowiska. Wystarczy wskazać na takie podmioty jak Polski Związek Łowiecki[35], Społeczna

w których prawodawca wychodzi poza sztywne ustalenia dotyczące procedur i terminów składania uwag i wniosków, zakładając realny wpływ na kształtowanie projektu rozstrzygnięcia. *Ibidem*, s. 683.

[35] Zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1226 ze zm., Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych.

Straż Rybacka[36] czy spółki wodne[37] i związki wałowe[38]. Podmioty te, z wyłączeniem Społecznej Straży Rybackiej, opierają swą działalność na modelu dobrowolnego zrzeszenia osób, z wyraźnie wyznaczonym przez ustawodawcę celem funkcjonowania oraz ustawowo wyznaczonym zakresem zadań z zakresu administracji publicznej.

Analizując zakres podstaw normatywnych partycypacji społecznej w ochronie środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarowania zasobami środowiska, nie sposób pominąć ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[39]. Ustawa ta reguluje m.in. zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Wśród zadań tych znajdują się m.in. zadania w zakresie ekologii i ochrony zwierząt, ochrony dziedzictwa przyrodniczego oraz turystyki i krajoznawstwa (art. 4 ust. 1 pkt 18 i 19 u.d.p.p.). Ustawodawca nakłada na organy administracji publicznej, prowadzące działalność w sferze zadań publicznych określonych ustawą, obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Ustawodawca dokonując przykładowego wyliczenia form współpracy wskazuje m.in. na: 1) zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, 2) wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności, 3) konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, 4) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej, 5) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej. Współpraca z partnerami społecznymi odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Nowelizacją z dnia 22 stycznia 2010 r.[40] ustawy o działalno-

[36] Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 189, poz. 1471 ze zm., zadaniem Społecznej Straży Rybackiej jest współdziałanie z Państwową Strażą Rybacką w zakresie kontroli przestrzegania ustawy oraz przepisów wydanych na jej podstawie.

[37] Zgodnie z art. 164 p.w. spółki wodne oraz związki wałowe są formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne i mają na celu zaspokajanie wskazanych ustawą potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami.

[38] Związki wałowe mogą być tworzone do wykonywania i utrzymywania wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami wodnymi stanowiącymi ich wyposażenie – art. 164 ust. 11 u.p.w.

[39] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536 ze zm., zwana dalej ustawą o działalności pożytku publicznego lub określana skrótem u.d.p.p.

[40] Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 28, poz. 146.

ści pożytku publicznego, wprowadzono do polskiego porządku prawnego instytucję inicjatywy lokalnej, która w założeniu projektodawców ma stanowić nową formę współpracy, służącą pobudzaniu działań obywateli w celu wspólnego rozwiązywania ważnych spraw społeczności lokalnych. Stanowi ona formę współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej[41]. Zadania, w zakresie których dopuszczalne jest podjęcie inicjatywy lokalnej, zostały przez ustawodawcę określone w art. 19b u.d.p.p. w formie zamkniętego katalogu. Wśród zadań tych wskazano m.in. zadania w zakresie ochrony przyrody, w tym zieleni w miastach i wsiach oraz działalności w sferze turystyki. Oznacza to, iż w przestrzeni tych zadań mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego mogą inicjować wspólne z administracją samorządową działania, określając jednocześnie stopień faktycznego, własnego zaangażowania.[42]

Przeprowadzona analiza, obowiązujących w Polsce regulacji prawnych, wskazuje na stosunkowo szeroki zakres instrumentów partycypacyjnych, gwarantujących udział społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym gospodarowaniu jego zasobami. Ochrona środowiska stanowi dziedzinę, w której wprowadzono specyficzne dla tej gałęzi prawa rozwiązania partycypacyjne (ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku, regulacje sektorowe), przy jednoczesnej możliwości wykorzystania mechanizmów uregulowanych na poziomie ustawodawstwa ogólnoadministracyjnego (ustawa o działalności pożytku publicznego, ustawa o dostępie do informacji publicznej[43]). Pomimo stosunkowo szerokich podstaw normatywnych partycypacji wyniki przeprowadzonych badań[44] i kontroli[45], wskazują na brak właściwego ich wykorzystania. Zarówno po stronie administracji publicznej, jak i partnerów społecznych dostrzec można postawy niesprzyjające rozwojowi koncepcji partycypacji społecznej w ochronie środowiska, w szczególności na poziomie podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych w indywidualnych sprawach. W administracji dominuje podejście formalistyczne, w którym udział społeczeństwa stanowi wyłącznie wymóg formalny procedury wydania decyzji, bez faktycznego przekonania o jego pozytywnym wpływie na wynik rozstrzygnięcia. Natomiast zachowania partnerów społecznych oscylują wokół skrajnych postaw – abscenizmu i obojętności z jednej strony, po opo-

---

41 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 1727, www.orka.sejm.gov.pl.

42 Na temat istoty inicjatywy lokalnej zob.: M. Szalewska, *Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 401 i n.

43 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782.

44 P. Matczak, *op. cit.*, s. 149 i n.; M. Grodzińska-Jurczak, J. Cent, *Udział społeczeństwa szansa dla realizacji programu Natura 2000 w Polsce*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą", nr 5 z 2010 r., s. 341 i n.; M. Koziarek, *Jak rytuał zastąpić refleksją. Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji środowiskowych*, „Analizy i Opinie", nr 1 z 2012 r., s. 2 i n.

45 Informacja o wynikach kontroli zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska, nr ew. 28/2010/PO9112/KSR, Warszawa, maj 2010, K. Papińska, *Zapewnienie społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska*, „Kontrola Państwowa" 2010, nr 6, s. 76.

zycjonizm i negację działań zmieniających istniejący stan rzeczy – z drugiej. Stan ten potwierdza swoistego rodzaju interdyscyplinarność partycypacyjnego modelu zarządzania sprawami publicznymi, gdzie uwarunkowania prawne stanowią istotny, ale nie jedyny element koncepcji społecznego zaangażowania w procesy administracyjne. Równie istotne jest społeczne i kulturowe przekonanie partnerów społecznych oraz samej administracji o potrzebie zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, oparte na modelu poznawania wzajemnych roszczeń i oczekiwań. O ile jednak model prawny jest stosunkowo elastyczny i podatny na modyfikacje, o tyle zmiana postaw społecznych, wynikających z długoletnich doświadczeń i relacji budowanych pomiędzy aparatem administracyjnym a obywatelami, wymaga czasu i wiedzy o otaczającej nas rzeczywistości oraz uwarunkowaniach z nią związanych.

III. ZAGADNIENIA SEKTOROWE

Łukasz Ciołek, Dorota Pyrzanowska

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

1. Wstęp

Parki narodowe stanowią szeroko rozpowszechnioną i jednocześnie jedną z najpopularniejszych form ochrony przyrody. Na gruncie prawa polskiego w ustawie o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. wśród obszarowych form tej ochrony na pierwszym miejscu wymienia się parki narodowe. Oczywiście zestawienie tam dokonane nie cechuje się hierarchicznym charakterem, umieszczenie parków narodowych na początku listy nie jest więc przejawem przyznania im pozycji dominującej, obrazuje jednak istniejący w świadomości społecznej, w tym również w świadomości ustawodawcy, związek pomiędzy terminem ochrona przyrody, a skojarzeniem z parkiem narodowym, jako najbardziej rozpoznawalną jej formą. Parki narodowe postrzega się często jako obszary wyłączone z działań podmiotów zarówno publicznych, jak też prywatnych. Nie oznacza to oczywiście, że tereny te pozostawione są samym sobie. Na terenach parków narodowych prowadzi się gospodarkę nieruchomościami, której zasady określone są przepisami prawa.

W związku z faktem, że ponad 80% powierzchni parków narodowych jest własnością Skarbu Państwa, niniejsza publikacja podejmuje w głównej mierze problematykę gospodarowania takimi właśnie nieruchomościami. Ze względu jednak na to, że obok własności publicznej tereny parków składają się też z nieruchomości prywatnych, wobec wykonywania prawa własności, których wprowadzane są pewne ograniczenia, i które mogą być nabywane na rzecz Skarbu Państwa w trybie wywłaszczenia bądź też poprzez realizację prawa pierwokupu, w niniejszej publikacji poruszone zostaną kwestie dotyczące także nieruchomości prywatnych.

2. Teoretyczne aspekty gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

2.1. Zarys pojęciowy

Wprowadzając w zagadnienie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa warto najpierw odnieść się do definicji podstawowych pojęć z punktu widzenia analizowanego tematu, a więc: „Skarbu Państwa", „nieruchomości", a także „gospodarowania nieruchomościami".

Pojęcie „Skarbu Państwa" w powszechnym rozumieniu odnosi się do określania prywatnoprawnej osobowości państwa, która wiąże się z realizacją jego zadań w sferze stosunków cywilnoprawnych. Określa się zatem, że Skarb Państwa to podmiot zarówno cywilnych, jak też i majątkowych praw państwa. Stanowi on osobę prawną reprezentującą państwo jako właściciela majątku, z wyłączeniem mienia przysługującego innym państwowym osobom prawnym[1].

Nieruchomość to pojęcie cywilnoprawne. Jego definicja, zawarta w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, stanowi iż:

> „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności"[2].

Poza częściami składowymi w formie budynków ustawodawca wyróżnia w tej kategorii także inne urządzenia trwale z gruntem związane, w tym również drzewa i inne rośliny od chwili ich zasadzenia lub zasiania[3].

Nieruchomości stanowią części gruntów, muszą zatem zajmować wyznaczony obszar. Obszary gruntu, jako części powierzchni ziemi, często mają naturalne granice, takie jak nierówności, morza czy rzeki, co stanowi łatwo rozpoznawalną podstawę ich wyodrębnienia. Tam, gdzie granic naturalnych nie ma, wyodrębnieniu służy ustanowienie granic sztucznych, fizycznych oraz wirtualnych, pozwalających na dokładne określenie zakresu danego obszaru. Nieruchomości w tym aspekcie można ujmować w znaczeniu prawno-rzeczowym i wieczysto-księgowym. Według tego pierwszego nieruchomość to teren stanowiący własność jednego podmiotu, otoczony od zewnątrz gruntami innych podmiotów, natomiast w drugim rozumieniu są to grunty wpisane do księgi wieczystej, które stanowią jedną nieruchomość. Określenie granic zewnętrznych może bowiem nastąpić również w skutek założenia dla danej nieruchomości księgi wieczystej[4].

---

1 W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2010, s. 11.

2 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93, ze zm.).

3 *Ibidem.*

4 W. Nosek, *Zarys ogólny problematyki*, [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, (red.) H. Kisilowska, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 21.

Nieruchomości publiczne można wyodrębnić z pojęcia nieruchomości na bazie kryterium podmiotowego. Stanowią one własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Wykonywanie przez te podmioty prawa własności wiąże się z realizacją zadań publicznych. Działając zgodnie z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, właściciel nieruchomości publicznej powinien przestrzegać szczegółowych wymagań prawa materialnego i proceduralnego określonych w aktach normatywnych[5].

Pojęcie gospodarowania nieruchomościami nie ma definicji legalnej. Zasadniczo przyjąć można, że gospodarowanie nieruchomościami stanowi proces regulowany przepisami prawa, a szczególnie zapisu art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Został tam określony zakres wykonywania prawa własności oraz wskazano, że możliwości określenia granic wykonywania tego prawa wyznaczone są nie tylko ustawą, ale i zasadami współżycia społecznego. W tym rozumieniu kwestie te reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a także ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Typowymi czynnościami obejmującymi gospodarowanie nieruchomościami są:

- ewidencjonowanie nieruchomości,
- przygotowanie opracowań geodezyjno-prawnych, związanych z regulacją prawną,
- podejmowanie czynności w postępowaniach sądowych i administracyjnych dotyczących nieruchomości,
- sporządzanie planu wykorzystania zasobu,
- zapewnienie wykonania wycen nieruchomości,
- administracja i zabezpieczenie przed uszkodzeniem i zniszczeniem,
- wnioskowanie i udział przy postępowaniu rozgraniczeniowym, podziale itp.
- czynności związane z obrotem nieruchomościami oraz transferem praw do nieruchomości (nabywanie, zbywanie, użytkowanie wieczyste, dzierżawa, najem)[6].

Gospodarowanie nieruchomościami może być utożsamiane z pojęciami takimi jak administrowanie czy zarządzanie. Zasadniczo przyjąć należy jednak, że gospodarowanie jest najszerszym z tych trzech pojęć. Jest ono szersze od pojęcia zarządzania o kwestie związane z nabywaniem i zbywaniem nieruchomości. Zarządzanie nieruchomościami obejmuje przede wszystkim czynności dotyczące rozwiązywania bieżących problemów użytkowania nieruchomości; stawiania celów do realizacji, związanych z właściwą eksploatacją nieruchomości oraz zapobiegania powstawaniu problemów i szukania możliwości rozwoju nieruchomości. Zgodnie z poglądem

---

[5] B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 40-41.

[6] E. Kozłowski, [w:] *Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach*, (red.) W. Baranowski, G. Buczek, B. Chełmiński, K. Jurek, E. Kozłowski, A. Nalepka, B. Rogatko, J. Schmidt, wyd. Europejskiego Instytutu Nieruchomości, Warszawa–Kraków 2008, s. 90.

M. Marony w tak przyjętym rozgraniczeniu najwęższym pojęciem jest administrowanie, które obejmuje jedynie rozwiązywanie bieżących problemów wynikających z użytkowania nieruchomości i związanych głównie z aspektem fizycznego jej utrzymania[7].

2.2. Park Narodowy jako cel publiczny w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Dla dokonania analizy teoretycznych aspektów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych należy określić także obszar na jakim odbywa się to gospodarowanie, a więc przedstawić definicję parku narodowego. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody:

> (…) park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1.000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów[8].

Parki narodowe jako obszarowe formy ochrony mają znaczący wpływ na gospodarkę nieruchomościami położonymi na ich terenie. Wynika to z faktu, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami określa, iż utworzenie parku narodowego czy również jego powiększenie jest celem publicznym[9].

Cel publiczny ma doniosłe znaczenie w gospodarce nieruchomościami. Od momentu przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny, kwestia ta wpływa bowiem na treść praw przysługujących do takiej nieruchomości. Przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny warunkuje możliwość nabycia jej w szczególnych trybach przez podmioty publiczne. Wpływa to również na wartość takiej nieruchomości, jak i nieruchomości z nią sąsiadujących[10].

Podstawowym źródłem prawa, od którego należy wyjść, szukając pojęcia celu publicznego, jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 21 określa, że wywłaszczenie jest możliwe jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne

---

[7] B. Marona, *Ocena racjonalności gospodarowania a cele posiadania nieruchomości w sektorze prywatnym i publicznym*, wystąpienie na V Konferencji Naukowej „Efektywność Źródłem Bogactwa Narodów", s. 4., http://efektywnosc.konferencja.org/ufiles/File/Marona_Bartlomiej.pdf] [dostęp: 16.02.2013 r.].

[8] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92 poz. 880 ze zm.)

[9] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013, s. 41.

[10] M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 19.

i za słusznym odszkodowaniem. Konstytucja nie zawiera jednak konkretnej definicji celów publicznych, ani nie podaje kryteriów uznania nieruchomości za cel publiczny[11]. Oznacza to, że cel publiczny musi zostać określony w ustawie. Większość regulacji w tym zakresie zawarto w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, pewne regulacje szczegółowe znaleźć można w innych ustawach, np. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[12]. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, chociaż stanowi podstawowe źródło informacji we wskazanym zakresie, nie zawiera jednak legalnej definicji celu publicznego, podając jedynie w art. 6 katalog takich celów. Pojęcie to zdefiniowane zostało w orzecznictwie jako „cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi i dostępny dla wszystkich, oznacza też zaspokojenie potrzeb publicznych"[13]. Katalog celów publicznych jest katalogiem zamkniętym i nie można go interpretować w sposób rozszerzający[14]. Jest to ważne przy stosowaniu przepisów ustawy, szczególnie przy procedurze przekazywania nieruchomości, wywłaszczenia czy prawa pierwokupu[15]. Odnosząc wskazane rozważania do kwestii parków narodowych, należy zwrócić uwagę na punkt 9b wspomnianego artykułu stwierdzający, że celem publicznym jest ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody[16].

Materia ta szczegółowo uregulowana jest w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, gdzie zawarto regulację, zgodnie z którą, „poddanie pod ochronę przez tworzenie parków narodowych lub uznawanie za rezerwaty przyrody obszarów, które stanowią nieruchomości nie będące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w przypadku braku tej zgody – w trybie wywłaszczenia za odszkodowaniem"[17]. Ustawa zatem konkretyzuje tutaj wyłącznie dwa podtypy celu publicznego: tworzenie parków narodowych lub uznawanie za rezerwat przyrody[18]. Ochrona gatunkowa w parkach narodowych ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów oraz ich siedlisk, także tych obejmowanych ochroną na podstawie umów międzynarodowych[19].

---

[11] M. Wolanin, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz,* C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 46.

[12] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz,* Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 59.

[13] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 września 2008 r. I ACa 306/08

[14] Wyjątek stanowi punkt 10 artykułu 6 odwołując się do celów publicznych zawartych w innych ustawach. Do tego punktu nie ma zastosowania kryterium zamknięcia katalogu w oparciu o ustawę o gospodarce nieruchomościami.

[15] Z. Marmaj, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz,* (red.) G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 45.

[16] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 Nr 115 poz. 741 ze zm.)

[17] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 r. Nr 92 poz. 880 ze zm.)

[18] M. Gdesz, *op. cit.*, s. 34.

[19] W. Szydło, *op. cit.*, s. 216.

Uznanie utworzenia lub powiększenia parku narodowego za cel publiczny pociąga za sobą szereg następstw natury prawnej, które dotyczą w głównej mierze gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa na terenach parków narodowych. Po pierwsze nieruchomość przeznaczona na realizację tego celu może być przedmiotem darowizny dokonanej pomiędzy Skarbem Państwa, a jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto na realizację celu publicznego mogą być wykorzystane gminne zasoby nieruchomości, a nieruchomości niezbędne do realizacji celu publicznego mogą być podzielone z urzędu. Następnie generalną zasadą jest, że nieruchomości przeznaczone w planach miejscowych na realizację celu publicznego mogą stanowić przedmiot wywłaszczenia, a w przypadku wywłaszczenia nieruchomości w związku z realizacją celu publicznego starosta może zezwolić na niezwłoczne jej zajęcie. Ponadto można też w drodze decyzji ograniczyć sposób korzystania z nieruchomości. Objęcie ochroną parków narodowych, jako celu publicznego, ma znaczący wpływ na wykonywanie przysługującego właścicielowi prawa własności. Dlatego nieruchomości położone na terenie parku narodowego, nie będące własnością Skarbu Państwa, mogą być objęte tą obszarową formą ochrony przyrody tylko za zgodą właściciela, a w razie braku takiej zgody w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami[20]. Zgodzić należy się tutaj ze stanowiskiem B. Rakoczego, stwierdzającym że:

> Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy występuje potrzeba objęcia ochroną określonego obszaru lub powiększenia tego obszaru. Natomiast ustawodawca nie przewiduje wywłaszczenia z uwagi na ochronę nieruchomości w ramach ochrony powierzchni ziemi. Zatem nieruchomość odgrywa rolę jedynie w kontekście obszaru objętego ochroną w ramach parku narodowego, a nie w kontekście ochrony powierzchni ziemi jako elementu środowiska[21].

Z regulacji takich wynika, ze działania związane z ochroną przyrody powinny być w gospodarce nieruchomościami bezwzględnie realizowane, mimo iż mogą wprowadzić możliwość dość istotnego ograniczenia uprawnień wynikających z prawa własności[22].

2.3. Parki narodowe na gruncie zmian formy prawno-organizacyjnej

Do 1 stycznia 2012 r. park narodowy stanowił, na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych, państwową jednostkę budżetową. Oznaczało to, że z formalnego punktu widzenia nie miał osobowości prawnej. Osobowość prawną posiadał natomiast Skarb Państwa. Na mocy ustawy nowelizacyjnej z dnia 18 sierpnia 2011 roku

---

[20] K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 43-44.

[21] B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo" 2012, z. 9, s. 72.

[22] W. Szydło, *op. cit.*, s. 216.

ustawodawca zmienił prawno-organizacyjną formę parku narodowego nadając mu status osoby prawnej, co pociągnęło za sobą wiele zmian.

Zmiany wprowadzone wspomnianą ustawą nowelizacyjną dotyczą nowych zasad funkcjonowania parków narodowych. W poprzednim stanie prawnym utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic oraz likwidacja następowała na mocy rozporządzenia Rady Ministrów, które określało nazwę parku, jego obszar, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa, które nie przechodzą w trwały zarząd parku narodowego[23]. Obecnie utworzenie, jak i likwidacja tej obszarowej formy ochrony przyrody są możliwe tylko na mocy ustawy. W tego rodzaju akcie normatywnym zawiera się jednak wyłącznie informację o utworzeniu parku narodowego i nadaniu mu nazwy. Reszta danych, to jest obszar, przebieg granicy, otulinę oraz nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu, określa się rozporządzeniem Rady Ministrów[24].

Ustawa nowelizacyjna wprowadziła również zmiany dotyczące zasad gospodarki finansowej. Według nowych przepisów park narodowy prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie, w tym zadań Służby Parku Narodowego, oraz kosztów działalności parku[25].

Ostatnią zmianą mającą największe znaczenie, z punktu widzenia tematu niniejszej publikacji, jest zmiana zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na terenie parków narodowych. Nieruchomości te, będące w poprzednim stanie prawnym w trwałym zarządzie parku, przeszły w użytkowanie wieczyste. Nastąpiły więc dwa zdarzenia prawne w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości zarządzanych dotychczas przez parki narodowe: wygaśnięcie z mocy prawa decyzji o ustanowieniu na nieruchomości trwałego zarządu na rzecz parku, a także nabycie przez park narodowy jako nowopowstałą państwową osobą prawną, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oraz prawa własności położonych na niej budynków i innych urządzeń oraz lokali[26]. Nabycie prawa użytkowania wieczystego przez park narodowy potwierdzał wojewoda w drodze decyzji administracyjnej o charakterze deklaratoryjnym wydanej do końca 2012 r. Decyzja taka stanowiła podstawę do wpisu w księgach wieczystych i ewidencji gruntów i budynków. Obowiązek złożenia wniosku o dokonaniu takiego wpisu spoczął na dyrektorach parków narodowych, pod groźbą kary pieniężnej nałożonej przez Ministra Środowiska[27].

---

[23] B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody,* C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 31.

[24] W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2012, s. 110.

[25] Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337).

[26] Wyrok Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 listopada 2013 r. IV SA/Po 808/13.

[27] Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337).

Ustawa nowelizująca uporządkowała też problem nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, znajdujących się w granicach parków narodowych. Nieruchomości takie, znajdujące się w granicach parków narodowych i we władaniu parków, a nie stanowiące własności Skarbu Państwa, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa za odszkodowaniem i są przekazywane w użytkowanie wieczyste parkom narodowym[28].

2.4. Prawne formy gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

Pomimo, iż większa część nieruchomości leżących na obszarach parków narodowych należy do Skarbu Państwa, warto zauważyć, że około 15% obszarów parków narodowych położonych jest na nieruchomościach prywatnych. Własność nieruchomości podmiotów prywatnych położonych na terenie parku podlega ograniczeniom podyktowanym celami publicznymi istnienia tej obszarowej formy przyrody. Ustanowienie parku narodowego w znaczącym stopniu wpływa bowiem na treść prawa własności. Zakazy ochronne tam obowiązujące oznaczają ograniczenie zakresu uprawnień właściciela. Są one zatem czynnikiem niezwykle silnie kształtującym treść tego prawa. Utworzenie parku narodowego na nieruchomościach, które nie stanowią przedmiotu własności Skarbu Państwa wymaga zgody ich właściciela. W razie jej braku konieczne staje się wywłaszczenie nieruchomości[29]. Parkom narodowym przysługuje też prawo pierwokupu nieruchomości położonych w ich granicach na rzecz Skarbu Państwa. Zarówno wywłaszczenie, jak i realizacja prawa pierwokupu, są sposobami nabycia nieruchomości, które stanowi jedną z czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami.

Większą część obszarów parków narodowych zajmują nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa. Zasadami gospodarowania nieruchomościami są normy ogólne wynikające bezpośrednio lub pośrednio z przepisów ustaw regulujących gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa, zapewniając spójność oraz przejrzystość przepisów. Gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa na terenach parków narodowych polega na uczestniczeniu przez Skarb Państwa w obrocie nieruchomościami w różnych formach prawnych[30]. Zauważyć należy przy tym, iż zasoby naturalne, stanowiące własność Skarbu Państwa, nie podlegają przekształceniom własnościowym, poza wyjątkami, które wynikają z odrębnych ustaw. Zasoby takie nie mogą być komercjalizowane i prywatyzowane. Potwierdzeniem tak daleko posuniętej ochrony zasobów naturalnych jest wyłączenie możliwości ich zwrotu w naturze. Gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi musi być prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[31]. Nie oznacza to jednak, że nieruchomości

[28] *Ibidem*.

[29] A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 196.

[30] *Ibidem*.

[31] R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 55.

Skarbu Państwa leżące na terenie parków narodowych wyłączone są z korzystania przez podmioty sektora prywatnego. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi w graniach parków narodowych związane jest z jednej strony z funkcją zachowawczą, polegającą na utrzymaniu walorów przyrodniczych tego rodzaju terenów, z drugiej zaś strony powinno zakładać możliwość udostępniania części nieruchomości położonych na terenie parku, stanowiąc tym samym źródło przychodu. Właściwe gospodarowanie tymi terenami opiera się bowiem nie tylko na realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody, ale też, o ile jest to możliwe, w granicach wykonywania wskazanej funkcji, która to stanowi podstawowy cel funkcjonowania obszarowych form przyrody, jakimi są parki narodowe, możliwości zapewnienia realizacji określonych przychodów stanowiących podstawę samodzielnej gospodarki finansowej parku. W związku z faktem, że nie wszystkie nieruchomości położone na terenie parku są niezbędne do realizacji jego celów, nieruchomości takie mogą być oddane za opłatą w użyczenie, najem lub dzierżawę[32].

Oddawanie nieruchomości, położonych na terenie parku do korzystania przez inne podmioty na podstawie umów prawa cywilnego, następuje w dwojaki sposób: poprzez umowy najmu, dzierżawy czy użyczenia zawierane na czas nie dłuższy niż 5 lat – park narodowy może zawierać je swobodnie bez konieczności uzyskania na to zgody oraz umowy cywilnoprawne zawierane na czas dłuższy niż 5 lat, biorąc pod uwagę też łączny czas trwania takich umów oraz inne czynności rozporządzania nieruchomością, wymagające zgody Ministra Środowiska[33]. Dla realizacji procesu przekazania nieruchomości do korzystania przez inny podmiot konieczne jest spełnienie wymagań formalnych, określonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, co odbywa się w dwóch etapach. Pierwszym etapem jest uzyskanie w toku postępowania administracyjnego zgody Ministra Środowiska, jeżeli zgoda taka jest wymagana. Drugim etapem jest wybór oferenta, który występuje w trybie przetargu. W związku z faktem, że przedmiotem umowy nie jest zamówienie publiczne, a umowa rozporządzająca nieruchomością, zastosowanie mają tutaj postanowienia ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, nie zaś ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[34].

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw zmieniła formę parków narodowych, przyznając im osobowość prawną. Do czasu wejścia w życie tej ustawy parki narodowe były jednostkami budżetowymi, które gospodarowały nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi w ich granicach na zasadach trwałego zarządu.

Trwały zarząd jest to forma prawna władania nieruchomością. Może powstać tylko między właścicielem albo użytkownikiem wieczystym, którym w tym wypadku

---

[32] K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 95.

[33] Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337).

[34] K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 96-98.

jest Skarb Państwa, a jego jednostką organizacyjną, będącą w tym przypadku parkiem narodowym. Państwo przyznaje kompetencje do dokonywania czynności prawnych, związanych z wykonywaniem własności nieruchomości Skarbu Państwa, określonym organom. W drodze decyzji tych organów, w tym m.in. starostów oraz Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, ustanawiany był trwały zarząd[35].

Trwały zarząd stanowi ułatwienie wykonywania własności publicznej i uczestniczenia w obrocie prawnym jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej, w sposób zapewniający bezpieczeństwo takiego obrotu. Ponad to trwały zarząd zapewnia stabilność wykonywania przez trwałych zarządców przynależnych im uprawnień i obowiązków ze sfery publicznej, uniemożliwiając wykorzystywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa poprzez wywieranie wpływów na wykonywanie obowiązków trwałych zarządców. Ustanowienie trwałego zarządu, ingerowanie w jego wykonywanie, a także wygaśnięcie, wymagają bowiem spełnienia określonych procedur materialno-prawnych. Trwały zarząd ustanawiany był w drodze decyzji na czas oznaczony lub nieoznaczony. Dodatkowo w normalnym trybie za nieruchomość oddaną w trwały zarząd pobierano coroczne opłaty. Zasada ta nie dotyczyła jednak parków narodowych, które z tych opłat były zwolnione, gdyż ustanowienie trwałego zarządu służyło w ich przypadku realizacji celu publicznego36. Trwały zarząd ograniczał parkom gospodarowanie nieruchomościami do czynności wymienionych w art. 43. ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a więc do korzystania z nich na cele prowadzonej działalności, prowadzenia określonych działań budowlanych oraz udostępniania nieruchomości na określonych zasadach[37].

Po zmianie formy prawno-organizacyjnej parków narodowych potrzeba było, ze względów formalnoprawnych, dokonać zmiany zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa na tych terenach. W wyniku zmiany wprowadzonej we wspomnianej wcześniej ustawie nowelizacyjnej, nieruchomości położone w granicach parków narodowych i służące do realizacji ich celów, zostały oddane w użytkowanie wieczyste parkom narodowym.

Użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym, dokonywanym na cudzej rzeczy. Prawo to w pewnych aspektach zbliża się do prawa własności – jest prawem zbywalnym i dziedzicznym. Zarówno do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste, jak i do przeniesienia użytkowania wieczystego stosuje się przepisy o przeniesieniu własności. Przysługująca wieczystemu użytkowaniu własność budynków i urządzeń na gruncie wieczyście użytkowanym jest prawem nierozerwalnie związanym z użytkowaniem wieczystym. Podstawową różnicę między prawem własności a pra-

---

[35] *Leksykon nieruchomości,* (red.*)* A. Kaczor, A. Klimczyk, P. Pucher, R. T. Skowron, R. Wypiór, G. Zawada, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 127.

[36] B. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 164-167.

[37] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 Nr 115 poz. 741 ze zm.).

wem użytkowania wieczystego stanowi to, że w odróżnieniu od własności jest to prawo czasowe. Aspektem, który ogranicza użytkownika wieczystego w korzystaniu z gruntu z wyłączeniem innych osób, są nie tylko ustawy i zasady współżycia społecznego, lecz również umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. W umowie tej powinien być określony sposób korzystania z gruntu przez wieczystego użytkownika, a postanowienia odnoszące się do tego sposobu podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej[38]. Jeśli chodzi o parki narodowe zakres użytkowania wieczystego określa ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, nie zaś umowa, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości przez parki narodowe powstało bowiem na podstawie tej właśnie ustawy[39].

3. Praktyczne aspekty gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych

Przedstawiony w części teoretycznej zarys problematyki związanej z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa stanowi podstawę do podejmowania czynności z tego zakresu na płaszczyźnie praktycznej. Czynności takie podlegają kontroli państwowej prowadzonej w sposób ciągły przez Ministerstwo Środowiska, stały się też przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonej w 2009 r. W niniejszej części przedstawione zostaną wybrane zagadnienia związane z problemami ujawnionymi w ramach tych kontroli.

Pierwszym i niewątpliwie jednym z ważniejszych problemów w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych, jest problem związany z istnieniem rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w prowadzonych przez parki rejestrach nieruchomości, a danymi zgromadzonymi przez starostów zajmujących się ewidencją gruntów i budynków. Uchybienia w tym zakresie wynikały przede wszystkim z błędnego określenia liczby lub powierzchni działek[40].

Ponadto na podstawie przeprowadzonej kontroli NIK oraz kontroli prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska oszacowano, iż około 17,7 tys. ha obszarów leżących na terenie 12 parków narodowych nie miało umocowania w księgach wieczystych[41]. Obowiązek złożenia wniosku o dokonanie wpisu do księgi wieczystej spoczywał, do momentu wejścia w życie nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, na starostach. Zdarzały się jednak sytuacje, iż sami dyrektorzy parków występowali do właściwych sądów z wnioskami o ujawnienie w księdze wieczystej prawa własności nieruchomości, pomimo braku istnienia takiego obowiązku, co należy ocenić pozytywnie, działania takie świadczą bowiem o wysokiej świadomości władz parków

---

38 B. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 149-151.

39 W. Radecki, *op. cit.*, s. 113.

40 Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, *Informacja o wynikach kontroli gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych*, Kielce 2010, s. 5; http://www.nik.gov.pl/plik/id,2308,vp,2911.pdf [dostęp: 16.02.2013 r.].

41 http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/srodowisko/nik-o-parkach-narodowych.html [dostęp: 02.2013 r.].

w tym zakresie oraz dążeniu do wyeliminowania nieprawidłowości w drodze działań nadobowiązkowych[42]. W związku ze zmianą statusu prawnego parku nabycie prawa użytkowania wieczystego przez park narodowy potwierdzał wojewoda w drodze decyzji administracyjnej, wydanej do końca 2012 r. Decyzja taka stanowiła podstawę do wpisu w księgach wieczystych i ewidencji gruntów i budynków. Obowiązek złożenia wniosku o dokonanie takiego wpisu spoczął w obecnym stanie prawnym na dyrektorach parków narodowych pod groźbą kary pieniężnej nałożonej przez ministra środowiska[43]. W związku z regulacją zawartą w ustawie nowelizującej ustawodawca dostarczył skutecznych środków prawnych, pozwalających rozwiązać wskazany problem. Obecnie brak jednak dokładnych danych pozwalających określić skalę omawianego problemu po zastosowaniu przepisów wspomnianej ustawy nowelizującej. Dokładniejsze badanie tej kwestii byłoby niewątpliwie wskazane.

Kolejnym problemem, z którym borykają się parki narodowe w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu, jest ustalenie powierzchni, którą zajmuje ta obszarowa forma ochrony przyrody. Określenie granic parku narodowego następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, który to akt prawny określa m.in. teren przeznaczony na ten cel. W znacznej liczbie przypadków dane wskazane w ewidencjach parków różnią się od danych zawartych w rozporządzeniach określających obszar parku. Zgodnie z wynikami kontroli, łącznie 20 parków narodowych posiadało w ewidencji obszar różniący się powierzchnią od tej wskazanej rozporządzeniem tworzącym dany park narodowy. Obszar ten był w 11 przypadkach większy od obszaru wskazanego w rozporządzeniu, w pozostałych 9 przypadkach pominięto określone nieruchomości[44]. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy, zdaniem Ministerstwa Środowiska, szukać w zmianach powierzchni, będących następstwem aktualizacji pomiarów geodezyjnych, przyłączania lub wykupu gruntów poza granicami parku. Przy okazji wskazanej kontroli zauważono także, że problemów dostarczać może opisowy charakter ustalania granicy parku narodowego. Potrzeba wydania nowych rozporządzeń, uwzględniających faktyczne granice, na których prowadzone są działania związane z ochroną przyrody w ramach obszarowej jej formy jaką jest park narodowy, wiązać się powinna także ze zmianą formy opisu granic parku z obszarowej na geodezyjną, pozwalając tym samym na uniknięcie problemów tego rodzaju w przyszłości[45].

Kolejną kwestią związaną z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa jest zagadnienie udostępniania takich nieruchomości oraz związane z tym uzy-

---

[42] Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, *op. cit.*, s. 34.

[43] Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz.1337)

[44] Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, *op. cit.*, s. 46.

[45] J. Zalewski, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 20429 w sprawie nieprawidłowości w określeniu powierzchni terenów chronionych*, SPS-023-20429/11 [dostęp pod adresem: http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/74B54674], dostęp dnia 16.02.2013 r.

skiwanie przychodów. Działania w tym zakresie w parkach objętych kontrolą NIK oceniono pozytywnie, zauważając rosnący udział środków pozyskanych w ten sposób w dochodach parków narodowych z 8,8% w 2007 r. do 14,4% w 2009 r. Udostępniania dokonano, poza nielicznymi wyjątkami, w formie umowy dzierżawy. Najpowszechniejszymi problemami powstającymi na tej płaszczyźnie było niewykonanie obowiązku podania do wiadomości publicznej informacji o przeznaczeniu nieruchomości do udostępniania, naruszając tym samym podstawowe zasady przetargu, czyli trybu, w którym następuje wybór dzierżawcy, poprzez brak jawności i konkurencyjności jako podstawowych jego zasad. Problemy związane były także z udostępnianiem nieruchomości podmiotom zalegającym z opłatami za takie udostępnienie oraz dokonywaniem takiego udostępnienia po cenie zaniżonej bądź też udostępnianiem nieruchomości bez uzyskania wymaganej zgody Ministra Środowiska[46].

Gospodarowanie gruntami należącymi do Skarbu Państwa związane jest też z pozyskiwaniem gruntów od podmiotów prywatnych, których nieruchomości znajdują się na terenie parków narodowych. Łączna powierzchnia takich nieruchomości zgodnie z danymi z roku 2011, wynosiła 47 506 ha, stanowiąc tym samym blisko 15% ogólnej powierzchni parków narodowych[47]. Liczba ta, porównując ją z danymi z 2010 r. , kiedy to powierzchnię tą szacowano na 47 831 ha, zmieniła się nieznacznie[48]. Pozyskanie nieruchomości prywatnych, położonych na terenach parków narodowych, leży w interesie Skarbu Państwa, co zostało zresztą potwierdzone przyznaniem parkom narodowym prawa pierwokupu. Kwestie wykupu takich nieruchomości uwzględniono w 2009 r. w zadaniach ochronnych 15 parków narodowych przy czym w 13 nie wskazano planowanej powierzchni wykupu. W żadnym planie ochronnym nie oszacowano zaś wysokości kwot niezbędnych dla dokonania takiego wykupu. Realizacja planowanego wykupu nieruchomości napotkała też na problemy finansowe, w znacznym stopniu uniemożliwiające wykonanie przewidzianych w planach założeń[49]. W obecnie obowiązujących i projektowanych planach ochrony wielu parków narodowych zawierane są informacje o planach wykupu nieruchomości prywatnych. Niewątpliwie wartościową byłaby aktualna analiza stanu realizacji takich planów.

Poza kontrolą przeprowadzoną przez NIK, gospodarowanie nieruchomościami jest przedmiotem kontroli Ministra Środowiska. Kontrolą w tym zakresie zajmuje się wydzielone w ramach Ministerstwa Środowiska Biuro Kontroli i Audytu We-

---

[46] Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, *op. cit.*, s. 35.

[47] Ministerstwo Skarbu Państwa, *Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa: majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych na dzień 31 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 25; http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/8073/Majatek_Skarbu_Panstwa_i_panstwowych_osob_prawnych__sprawozdanie_o_stanie_mienia.html [dostęp: 16.02.2013 r.].

[48] Ministerstwo Skarbu Państwa, *op. cit.*, s. 30; http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/6642/Majatek_Skarbu_Panstwa_i_panstwowych_osob_prawnych__sprawozdanie_o_stanie_mienia.html [dostęp: 16.02.2013 r.].

[49] Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, *op. cit.*, s. 39.

wnętrznego. Biuro to przeprowadziło szereg kontroli obejmujących do końca lutego 2014 r. łącznie 17 parków narodowych. Uzyskane w ramach tych kontroli informacje pozwoliły na zidentyfikowanie problemów z gospodarowaniem nieruchomościami w poszczególnych parkach, które nie odstawały od tych wskazanych w kontroli NIK. W celu ich usunięcia minister wydał zaś stosowane zalecenia pokontrolne[50].

4. Podsumowanie

Podsumowując, zmiana formy organizacyjnej parków narodowych wpłynęła w znaczący sposób na kwestie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na tych terenach. W związku z faktem, że nieruchomościami takimi gospodarują państwowe osoby prawne jakimi są parki narodowe, gospodarowanie takie powinno przebiegać zgodnie z przepisami prawa i w ich granicach. Kwestie gospodarowania nieruchomościami regulowane są w sposób szczegółowy przede wszystkim ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W praktyce realizowania czynności z zakresu gospodarowania pojawiają się jednak pewne problemy, które ujawnione zostały w wynikach omówionej kontroli NIK. Przeprowadzona przez NIK kontrola, ujawniając istniejące nieprawidłowości, zapoczątkowała szereg działań zmierzających do ich usunięcia, których rezultaty mogą być obserwowane w wynikach kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego działające w ramach Ministerstwa Środowiska.

[50] Pełny katalog wyników kontroli prowadzonych przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska pod adresem: http://www.mos.gov.pl/kategoria/3253_kontrole_prowadzone_przez_biuro_kontroli_i_audytu_wewnetrznego/

Marta Czech, Karolina Zapolska

Kilka uwag dotyczących zamiany nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych

1. Uwagi wprowadzające

Patrząc przez pryzmat aktualnych stosunków gospodarczych można zauważyć, że znaczenie zamiany, jako formy wymiany dóbr, jest dziś stosunkowo marginalizowane i umiejscawiane na dalszym planie wśród transakcji dokonywanych w ramach obrotu prawnego zarówno profesjonalnego, jak i nieprofesjonalnego. Warto jednak zaznaczyć, iż początki umowy zamiany odnajduje się dużo wcześniej niż umowy sprzedaży. Zamiana była jednym z podstawowych mechanizmów gospodarki wymiennej, gdzie nie używano pieniądza, a transakcje odbywały się według schematu dobro za dobro. Dzisiejsze realia gospodarki towarowo-pieniężnej spowodowały, że pełni ona raczej funkcję dopełniającą w stosunku do sprzedaży. Spotykane w literaturze przedmiotu są również stanowiska, traktujące umowę zamiany jako relikt przeszłości[1]. Okazuje się jednak, że istnieją obszary działalności, w ramach których po umowę zamiany sięga się stosunkowo często. Jednym z nich jest możliwość dokonania zamiany nieruchomości będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej jako Lasy Państwowe)[2]. Ponadto na gruncie szczegółowej analizy tego

---

[1] W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 408.

[2] Zgodnie z §1 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Lasy Państwowe są jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, działającą na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, a także przepisów wykonawczych oraz statutu Lasów Państwowych. Lasy Państwowe reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, na które składają się lasy i grunty leśne a także grunty związane z gospodarką leśną; M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 118-119.

zagadnienia można wysnuć wniosek, że zamiana nieruchomości powoduje kwestie sporne i problematyczne, stanowiące przedmiot kontroli państwowej, a niekiedy nawet spraw sądowych.

Podstawowym zamierzeniem artykułu jest omówienie przesłanek dopuszczalności zamiany wskazanych nieruchomości, przedstawienie problemów, jakie pojawiają się przy realizacji umowy zamiany, oraz wskazanie aspektów tego zagadnienia w kontekście zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe. W związku z powyższymi celami tekst podzielono na cztery części odpowiadające kolejnym zagadnieniom szczegółowym. Opracowanie składa się w związku z tym z części wprowadzającej oraz dotyczącej ogólnej problematyki umowy zamiany. Kolejna część pracy wiąże się z tą tematyką osadzoną w kontekście zamiany nieruchomości począwszy od szerokiego jej rozumienia a kończąc na szczegółowych regulacjach związanych z precyzyjniej określoną zamianą nieruchomości Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych. Obserwacje i wnioski sformułowano w części ostatniej, w której znalazło się podsumowanie niniejszych rozważań. Mając na uwadze konieczność limitowania objętości artykułu, zakres i szczegółowość analizy niektórych kwestii został ograniczony do wybranych, najważniejszych zagadnień.

2. Istota umowy zamiany według przepisów prawa cywilnego

Podstawową regulacją prawną przedmiotowej umowy zamiany jest treść artykułu 603 oraz 604 Kodeksu cywilnego[3]. Zgodnie z nią każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za zobowiązanie się do przeniesienia własności innej rzeczy. Umowa zamiany jest umową cywilnoprawną nazwaną, dwustronną, wzajemną, konsensualną[4]. Kwalifikowana jest również jako czynność odpłatna, zobowiązująca do rozporządzenia bądź też o skutku obowiązująco-rozporządzającym, przy czym skutek rozporządzający nie musi nastąpić jednocześnie po obu stronach umowy[5]. Stronami umowy zamiany mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje podmiotowość prawną[6].

Z treści przywołanego artykułu wprost wynika, że przedmiotem umowy zamiany jest, co do zasady, przeniesienie własności rzeczy. Mogą być nimi zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchome, oznaczone co do tożsamości albo co do gatunku. Jednakże z analizy przepisu kolejnego artykułu, wskazującego, że do umowy zamiany stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży, wypływa wniosek, iż za przedmiot

---

[3] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2014 nr 0 poz. 121, dalej: k.c.

[4] A. Olejniczak, [w:] *System prawa prywatnego, tom 7 Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, (red.) J. Rajski, Warszawa 2007, s. 263; Zob. też: E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999.

[5] *Ibidem*.

[6] Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2001, s. 183-184.

zamiany uznaje się też inne prawa zbywalne, ograniczone prawa rzeczowe, wierzytelności, prawo do spadku, różne postaci energii[7]. Umowy te zasadniczo różnią się tym, że w przypadku sprzedaży istotnym elementem umowy jest obowiązek zapłaty ceny, zaś przy zamianie obowiązek świadczenia polega na przeniesieniu własności rzeczy. Istota umowy zamiany sprowadza się przede wszystkim do zastąpienia zapłaty w formie pieniężnej zobowiązaniem do przeniesienia własności rzeczy. Pieniądz w przypadku umowy zamiany może zatem pełnić rolę jedynie oznaczenia wartości transakcji czy też świadczenia.

Przepisy regulujące kwestie związane z umową zamiany znajdują się również, m.in. w: ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[8], ustawie z 28 września 1991 r. – ustawie o lasach[9], ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[10], a także ustawie z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych[11].

3. Uwagi dotyczące zamiany nieruchomości Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, w tym kwestie zamiany tych nieruchomości, reguluje ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W art. 2 ustawodawca wymienia akty prawne, których postanowienia nie naruszają przepisów w zakresie gospodarki nieruchomościami, określa zatem relacje między przepisami tych aktów a ustawą o gospodarce nieruchomościami[12]. Wśród nich jest ustawa o lasach, w której uregulowano zamianę nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych[13]. Z treści art. 2 u.g.n. wynika, że przepisy ustawy o lasach mają pierwszeństwo w stosowaniu, natomiast przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter uzupełniający[14]. W związku z tym, w razie zaistnienia potrzeby można stosować jej przepisy w zakresie nieuregulowanym w ustawie o lasach.

Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami rysują się dwa rodzaje zamiany: po pierwsze jest to zamiana nieruchomości między Skarbem Państwa a jed-

---

[7] Na podstawie art. 555 Kodeksu cywilnego przedmiot zamiany może stanowić energia i prawa. Natomiast w oparciu o art. 510 § 1 Kodeksu cywilnego przedmiotem zamiany mogą być wierzytelności.

[8] Dz.U. z 1991 r., Nr 107, poz. 464.

[9] Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59.

[10] Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej jako u.g.n.

[11] Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 27.

[12] G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 17-18.

[13] Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, J. Bieluk, A. Doliwa A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 319.

[14] E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 24-25.

nostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami (art. 14 ust. 3 u.g.n.), a po drugie zamiana nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych lub osób prawnych (art. 15 ust. 1 u.g.n.). Zasadnicza różnica między nimi polega na tym, że w pierwszym przypadku, gdy zamieniane nieruchomości mają różną wartość, nie dokonuje się dopłat, zaś w drugim stosuje się dopłatę w wysokości równej różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Ponadto ustawodawca w art. 37 ust. 2 pkt 4 u.g.n. stanowi, że zbycie nieruchomości w drodze zamiany następuje bez przeprowadzenia przetargu, co stanowi wyjątek od zasady zbywania nieruchomości Skarbu Państwa w drodze przetargowej.

Zamianie w ustawie o lasach poświęcony został jeden artykuł – 38e. Umiejscowiony jest w rozdziale 6a Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych. Ustawodawca wskazuje w nim, że lasy, grunty i inne nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie Lasów Państwowych mogą być przedmiotem zamiany na lasy, grunty i inne nieruchomości w przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami gospodarki leśnej po ich wycenie przez osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości. W przepisie ustępu drugiego wskazane jest, kto dokonuje zamiany (nadleśniczy bądź dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych) oraz czyja zgoda jest do tego wymagana (odpowiednio: dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych bądź Dyrektora Generalnego).

Z analizy art. 38e ustawy o lasach można wywnioskować następujące warunki dokonania zamiany lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych:

1) uzasadnienie dokonania zamiany z punktu widzenia potrzeb i celów gospodarki leśnej;
2) dokonanie wyceny lasów, gruntów i innych nieruchomości przez uprawnione podmioty; oraz
3) uzyskanie zgody odpowiedniego dyrektora. Powyższe warunki muszą zostać spełnione łącznie.

W tym miejscu należy zauważyć, iż potrzeby gospodarki leśnej nie zostały sformułowane w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Możliwe jest natomiast zrekonstruowanie celu trwałej gospodarki leśnej na podstawie słowniczka określeń użytych w ustawie o lasach (art. 6 ust. 1 pkt. 1a ustawy o lasach, według którego jest nim ukształtowanie struktury lasów i ich wykorzystanie przy trwałym zachowaniu ich bogactwa produkcyjności oraz potencjału, zdolności do wypełniania wszystkich funkcji bez szkody dla innych ekosystemów). Wskazuje się przy tym na hierarchizację celów, przyznając priorytet ochronie przed produkcją[15]. Zaś zgodnie z treścią art. 7 ustawy o lasach, ustawodawca wymienia cele, które mają być osiągnięte

[15] W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 42; Zob. też B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa leśnego*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2010, s. 13.

za pomocą planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu[16] (m.in. zachowanie i ochrona lasów, ochrona gleb i wód powierzchniowych oraz głębinowych, produkcja drewna, surowców i innych produktów użytkowania lasów).

Pierwsza z przesłanek dopuszczalności przedmiotowej umowy zamiany ma charakter ewaluacyjny. W ramach zarządu lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa nadleśniczy lub dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych dokonuje oceny, czy istnieją w konkretnym przypadku uzasadnione potrzeby i cele gospodarki leśnej, dla dokonania zamiany określonych gruntów leśnych Skarbu Państwa z gruntami należącymi do innych podmiotów. Z uzasadnienia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2011 r.[17] wynika, że w przypadku, gdy przemawiają za tym uzasadnione potrzeby i cele gospodarki leśnej, nadleśniczemu lub dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych przysługuje prawo do żądania wydania odpowiednio przez dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych lub Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zgody na zawarcie umowy zamiany.

Szczegółowe omówienie drugiej przesłanki czyli wyceny nieruchomości wydaje się pozostawać poza ramami tego opracowania. Odbywa się ona zgodnie z przepisami rozdziału IV ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca w treści art. 38e ustawy o lasach wspomniał jedynie o tym, że wycena ma zostać dokonana przez osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości.

Co do ostatniej przesłanki dokonania zamiany, czyli uzyskania zgody odpowiedniego dyrektora, w literaturze wskazuje się[18], że wyrażenie zgody następuje w taki sposób, jak przy nabywaniu lasów i gruntów stanowiących własność osób fizycznych, co jest uregulowane w art. 37 ustawy o lasach. Zgoda wydawana jest na wniosek podmiotu dokonującego zamiany, przy czym nie sprecyzowano w jakiej formie. Brak zgody skutkuje nieważnością czynności prawnej, co uzasadnione jest ochroną interesu publicznego[19]. Ma ona na celu kontrolę gospodarowania gruntami Skarbu Państwa przez nadleśniczych i dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych. Ponadto wydaje się, że spełnienie warunków dopuszczalności zamiany nieruchomości nie musi w każdym przypadku skutkować jej zawarciem. Wynika to z literalnego brzmienia przepisu art. 38e ustawy o lasach, gdzie stwierdza się uprawnienie wymienionych podmiotów do zawarcia umowy zamiany, a nie obowiązek. Takie stanowisko zostało potwierdzone w powołanym wyżej postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nasuwa się też pytanie, kiedy zamiana jest dokonywana przez nadleśniczego, a kiedy przez dyrektora regionalnego Lasów Państwowych. Z treści art. 35 ust. 1 ustawy o lasach wynika, że nadleśniczy reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach

---

16 B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 50-51.

17 II OSK 120/11, LEX nr 1071179.

18 B. Rakoczy, *Ustawa o lasach*, s. 203.

19 *Ibidem*, s. 181.

cywilnoprawnych w zakresie swojego działania, natomiast w art. 34 ustawy o lasach ta sama kompetencja przypisana jest dyrektorowi Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w zakresie jego działania. Zatem zamiany dokonuje dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, wtedy gdy jej dokonanie leży poza zakresem działania nadleśniczego. Jednakże podkreślenia wymaga fakt, że stroną umowy zamiany nieruchomości nie jest nadleśniczy (ani dyrektor), a jest nią Skarb Państwa reprezentowany przez jedną z powyższych osób[20].

Błędem byłoby nieprzywołanie w toku prowadzonych rozważań uregulowań z zakresu prawa wewnętrznego w przedmiocie zamiany nieruchomości. Do 2012 r. obowiązywało w tym kontekście Zarządzenie Dyrektora Generalnego nr 23 z 27 marca 2009 r. w sprawie dokonywania zamian nieruchomości na podstawie przepisów art. 38e ustawy z 28 września 1991 r. o lasach[21]. Wspomniane zarządzenie zawierało podstawowe zasady i ramowe kryteria dokonywania zamian nieruchomości przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych oraz szereg szczegółowych kwestii dotyczących procedury zamiany. Zarządzenie to formułowało wymogi zarówno co do lasów, gruntów i innych nieruchomości nabywanych w drodze zamiany, jak i w ten sposób zbywanych. Do pierwszej grupy należało m.in. wypełnianie enklaw lub półenklaw obcej własności, przydatność do budowy infrastruktury leśnej, przeznaczenie do zalesienia lub na cele gospodarki leśnej. Do drugiej zaliczono np. przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, trudności lub niemożliwość prowadzenia gospodarki leśnej. W opinii Autorek, kontrowersyjna z punktu zasady równości wydaje się treść §4 pkt. 3 zarządzenia nr 23 z 27 marca 2009 r., stanowiąca o zakazie dokonywania transakcji zamian lasów, gruntów i innych nieruchomości z udziałem pracowników Lasów Państwowych lub członków ich rodzin. Zarządzenie wprowadza obowiązek upublicznienia informacji o dokonywaniu zamiany przed zawarciem aktu notarialnego poprzez ogłoszenie informacji w Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych, w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego nadleśnictwa oraz na tablicy ogłoszeń – odpowiednio nadleśnictwa lub RDLP.

Omawiane zarządzenie zostało zmienione zarządzeniem z dnia 15 lipca 2011 r. (ZS-GI-D-2141-25/10-11)[22], a następnie uchylone zarządzeniem z dnia 11 grudnia 2012 r. (ZS-D-2141-11/12)[23], które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

---

[20] *Ibidem*, s. 79.

[21] ZS/GI-D-214/4/2009.

[22] Zarządzenie nr 32 z dnia 15 lipca 2011 r. zmieniające Zarządzenie nr 23 z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie dokonywania zamian nieruchomości na podstawie przepisów art. 38e ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

[23] Zarządzenie nr 89 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie uchylenia Zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 23 z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie dokonywania zamian nieruchomości na podstawie przepisów art. 38e ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (znak: ZS/GI-D-214/4/2009) zmienionego zarządzeniem nr 32 z dnia 15 lipca 2011 r.

Obecnie kwestię zamian nieruchomości w zarządzie Lasów Państwowych zawiera pismo Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 12 grudnia 2012 r. „Ramowe wytyczne w sprawie zamian lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych" (ZS-D-2141-11-2/12)[24]. Wspomniany dokument ujednolica zasady zamiany gruntów w Lasach Państwowych, a także precyzuje podstawowe przesłanki, które powinny być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji o zamianie nieruchomości będących w zarządzie lasów Państwowych. Wskazuje tym samym na podstawowe reguły obowiązujące podczas transakcji zamiany. W punkcie II „Ramowych wytycznych" wskazane zostały trzy cele transakcji zamiany na podstawie przepisu artykułu 38e ustawy o lasach. Należą do nich: 1) realizacja celów i zadań gospodarki leśnej, 2) poprawa warunków gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych, 3) porządkowanie stanu posiadania – przy zabezpieczeniu interesu Skarbu Państwa. Następnie określono kryteria, jakim powinny odpowiadać grunty zarówno zbywane, jak i nabywane w drodze zamiany. W większości kryteria te pokrywają się z tymi, które określone były w uchylonym zarządzeniu. Jednocześnie w dokumencie podkreśla się potrzebę dążenia do pełnej ekwiwalentności zamiany (punkt VII Ramowych wytycznych)[25]. Ramowe wytyczne wymieniają również niezbędne dokumenty przy złożeniu wniosku o zgodę na zamianę[26].

Warto zauważyć, że w treści „Ramowych wytycznych" nie uwzględniono zapisu o zakazie dokonywania transakcji zamian lasów, gruntów i innych nieruchomości z udziałem pracowników Lasów Państwowych lub członków ich rodzin, jednakże wprowadzono nowy zapis, zgodnie z którym dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych ma uprawnienie do opracowania własnych wytycznych lub zarządzenia w przedmiocie zamiany nieruchomości. Nie uległ natomiast zmianie obowiązek ogłoszenia informacji o dokonaniu transakcji zamiany.

4. Wnioski końcowe

Obowiązujące w polskim porządku prawnym przepisy umożliwiają dokonanie zamiany nieruchomości Skarbu Państwa. W kontekście Lasów Państwowych podstawowe zasady w zakresie zamiany nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie Lasów Państwowych reguluje przede wszystkim: ustawa o lasach, ustawa o gospodarce nieruchomościami oraz przepisy prawa wewnętrznego. Przywoływane w tekście niniejszej pracy regulacje prawne rodzą jednak problemy w sferze reali-

[24] Dalej jako „Ramowe wytyczne".

[25] Z zastrzeżeniem wyłączenia zamian wymagających dokonania dopłaty ze strony Lasów Państwowych.

[26] W wykazie wspomnianych dokumentów zgodnie z pkt. VI „Ramowych wytycznych" znajdują się m.in. aktualne wypisy i wyrysy z ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez starostę, aktualne wypisy z ksiąg wieczystych, dokumentacja odnosząca się do przeznaczenia nieruchomości, mapa sytuacyjna terenu, opisy nieruchomości, a także informacja o aktualnej wartości nieruchomości, itd.

zacji umowy zamiany nieruchomości będących w zarządzie Lasów Państwowych. Po pierwsze, problematyczna jest kwestia ocennego charakteru przesłanki uzasadnienia zamiany z punktu widzenia potrzeb i celów gospodarki leśnej. Z powodu braku precyzyjnych kryteriów oraz braku ustalonego znaczenia sformułowań „cele" czy „potrzeby" gospodarki leśnej, wydaje się, iż nadleśniczy lub dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych ma spory zakres swobody w ocenie.

Ponadto, w opinii Autorek, jak już wspomniano w pracy, treść powoływanego zarządzenia nr 23 z 27 marca 2009 r. wydaje się niedostatecznie korespondować z zasadą równorzędności podmiotów stosunku cywilnoprawnego. Pozycja Lasów Państwowych sprawia wrażenie uprzywilejowanej ze względu na takie zapisy jak §3 lit. b), stanowiący, że inicjatorem zamian jest zarządzający nieruchomościami Skarbu Państwa pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych (z wyjątkiem transakcji zamian, w których grunty Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych będą przeznaczone na realizację celów publicznych) czy też §6 pkt. 2, zgodnie z którym dopuszczalne są wyłącznie transakcje zamiany, w których spełnienie ekwiwalentności nie wymaga dopłaty ze strony Lasów Państwowych. Kolejny problem w sferze realizacji umowy zamiany stanowiła też wątpliwość co do celowości istnienia zakazu dokonania transakcji zamian lasów, gruntów i innych nieruchomości z udziałem pracowników Lasów Państwowych lub członków ich rodzin w §4 pkt. 3 powoływanego zarządzenia. Wątpliwość ta była przedmiotem pisma Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych[27].

Wątpliwości budzi również ostatni zapis Ramowych wytycznych, dający uprawnienie dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych do opracowania własnych wytycznych lub zarządzenia w przedmiocie zamiany nieruchomości. Zdaniem Autorek niniejszej pracy w praktyce mogłoby to powodować zróżnicowanie kryteriów dopuszczalności zamiany, a w konsekwencji trudności w kontroli prawidłowości przeprowadzanych transakcji.

[27] Źródło: http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2010/05/647411/1545133.pdf [dostęp: 25.06.2014 r.].

Edyta Dołęgowska, Grzegorz Ignatowicz

Instytucja wywłaszczenia a gospodarowanie zasobami środowiska w Polsce (na przykładzie budowy obwodnicy Augustowa)

1. Wstęp

Problematyka Rospudy oraz budowy obwodnicy Augustowa jest współcześnie wielokrotnie poruszana w kontekście zarówno ekologicznym, jak i prawnym. Problem ten pozostaje na styku dwóch rodzajów interesów – interesu publicznego, będącego także interesem ogółu społeczeństwa a związanego z koniecznością budowy obwodnicy Augustowa, zaś z drugiej strony – interesu prywatnego właścicieli nieruchomości. Dodatkowo – w kontekście ochrony przyrody problematyczne jest także wejście na tereny rzeki Rospuda, która w kontekście ochrony przyrody ma szczególne znaczenie ze względu na swoje walory naturalne oraz konieczność ochrony obszarów Natura 2000. Te – tak naprawdę – trzy grupy rozbieżnych względem siebie interesów każą postawić pytanie dotyczące zachowania niezbędnej równowagi pomiędzy nimi.

W szczególności wspominana równowaga ma znaczenie przy uwzględnieniu wyrażonej w Konstytucji RP zasady zrównoważonego rozwoju. Z tego względu niezwykle ważna jest odpowiedź na pytanie – w jaki sposób powinna być realizowana zasada zrównoważonego rozwoju przy uwzględnieniu styku trzech rozbieżnych (ale czy na pewno?) rodzajów interesów – interesu publicznego, interesu prywatnego oraz ochrony przyrody, która jako element ochrony środowiska jest również chroniona na tle uregulowań konstytucyjnych.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że ochrona własności zarówno publicznej, jak i prywatnej, również podlega daleko idącej ochronie, bowiem zgodnie z regulacją konstytucyjną jest to jedno z podstawowych zadań państwa. Dlatego koniecznym wydaje się być dokonanie analizy uregulowań konstytucyjnych i prawnośrodowisko-

wych w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, w szczególności na przykładzie problemu związanego z budową obwodnicy Augustowa – „problemem Rospudy".

2. Zasada zrównoważonego rozwoju w świetle Konstytucji RP

Problematyka budowy obwodnicy Augustowa jawi się w sposób szczególny w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie bowiem z art. 5 Konstytucji RP[1] Rzeczypospolita Polska m.in. zapewnia wolności i prawa, i obywatela oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się właśnie zasadą zrównoważonego rozwoju. Z jednej więc strony mamy prawo człowieka do własności, z drugiej zaś konieczność ochrony obszarów Natura 2000, cennych od strony przyrodniczej i podlegających ochronie. Zachowanie niezbędnej równowagi jest więc ukonstytuowane w ustawie zasadniczej i jako takie powinno być realizowane także przy budowie obwodnicy Augustowa.

Dodatkowo, nadanie zasadzie zrównoważonego rozwoju rangi konstytucyjnej sprawia, iż jest to centralna zasada prawa ochrony środowiska. Zasada ta ponadto nie ma charakteru wyłącznie normatywnego, bowiem w głównej mierze stanowi ona zasadę ekonomiczno-polityczno-społeczną[2]. Jako taka, winna spełniać rolę równoważenia nie tylko regulacji prawnych i innych zasad konstytucyjnych, lecz należy przy jej pomocy wypośrodkować interes publiczny i prywatny.

Samo pojęcie zasady zrównoważonego rozwoju nie jest wyrażone w Konstytucji RP. Definicję legalną zrównoważonego rozwoju odnajdujemy w ustawie Prawo ochrony środowiska[3]. Według art. 3 pkt 50 p.o.ś., rozwój zrównoważony to 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. Definicja ta odnosi się wyłącznie do ochrony środowiska. Zasada ta odzwierciedla bowiem konieczność zachowania równowagi pomiędzy ochroną środowiska a trzema rodzajami procesów: gospodarczym, społecznym i politycznym. W ocenie B. Rakoczego najwłaściwsza jest taka postawa, która generalnie dopuszcza postęp i rozwój gospodarczy, społeczny i polityczny, jednocześnie nakazując prowadzić go w takim kierunku, aby uwzględnić wymogi wynikające z ochrony środowiska[4]. Z poglądem tym należy się zgodzić, w szczególności w kontekście problematyki niniejszej publikacji.

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, dalej: Konstytucja RP.

2 B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji RP*, Toruń 2006, s. 183.

3 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627, ze zm.), dalej: p.o.ś.

4 B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 184.

Jak trafnie zauważa B. Rakoczy, choć zasada zrównoważonego rozwoju nie odnosi się do praw i wolności jednostki, to z jej treści można wyprowadzić takie określone prawa i wolności dla jednostki, także w kontekście ochrony środowiska[5].

Jednym z praw jednostki jest prawo do własności. Prawo to ma swoje źródło również w Konstytucji RP, gdzie w art. 64 ustawa zasadnicza stanowi m.in., iż każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych, zaś prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Artykuł ten pozostaje w bezpośrednim związku z treścią art. 21 Konstytucji RP, który stanowi, iż Rzeczypospolita Polska chroni m.in. własność. Jest to jedna z podstawowych zasad ustroju gospodarczego państwa. Konstytucyjne zagwarantowanie prawa do własności oznacza konieczność jego poszanowania w szczególności w kontekście omawianej zasady zrównoważonego rozwoju.

Konstytucja dopuszcza jednocześnie pewne ograniczenia własności, jednak są one ściśle wskazane w ustawie zasadniczej. Własność może być bowiem ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust.3 Konstytucji RP). Jak trafnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru bezwzględnego i absolutnego, jednakże odjęcie własności zostało przez ustrojodawcę zaostrzone istotnymi zastrzeżeniami, związanymi z koniecznością wskazania publicznego celu jego przeprowadzenia oraz obowiązkiem zagwarantowania każdorazowo słusznego odszkodowania. Użyty bowiem w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP zwrot „jedynie wówczas", jak konstytucyjny charakter tej regulacji, winno zostać traktowane jako podkreślenie szczególnego charakteru tej instytucji[6].

Szczególnym, najdalej idącym sposobem ograniczenia, bo zupełnie pozbawiającym właściciela własności, jest wywłaszczenie. Konstytucja przewiduje bowiem sytuacje, w których konieczna jest zmiana właściciela. Niezbędne jest jednak spełnienie odpowiednich przesłanek, aby mogło dojść do tej zmiany. Oznacza to, że prawo własności nie jest prawem absolutnym. Do jego ograniczeń może dojść właśnie między innymi ze względu na konieczność zachowania zasady zrównoważonego rozwoju.

3. Pojęcie i charakter prawny wywłaszczenia

Jak już wspomniano, wywłaszczenie jest najdalej idącym sposobem ograniczenia własności. Pozbawia ono bowiem w zupełności właściciela jego własności.

Problematyka wywłaszczenia ma swoje źródło w Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 21 wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Są to dwie przesłanki, które muszą zostać spełnione łącznie. Wywłaszczenie na cele publiczne to takie wywłaszczenie, które podyktowane jest interesem publicznym, przykładowo w toku budowy obwodnicy miasta. Druga przesłanka dotyczy interesu prywatnego i oznacza konieczność wypłacenia słusznego odszkodowania. Jak trafnie zauważa W. Skrzydło,

---

[5] *Ibidem*.

[6] Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99 (OTK ZU 2000/2 poz. 60).

stąd konieczne jest szukanie odpowiedniego porozumienia z dotychczasowym właścicielem i ustalenie właściwej stawki odszkodowania, która nie może być nieuzasadniona czy wygórowana[7].

Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że art. 21 ust. 2 Konstytucji nie zawiera definicji legalnej wywłaszczenia. Jak wskazał Trybunał, wykładnia językowa przepisu wskazuje wyraźnie, że cel publiczny jest warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia, nie zaś – jego cechą konstytutywną[8]. Pomimo, iż ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie Konstytucji legalnej definicji pojęcia „wywłaszczenie", termin ten został w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc, realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia[9].

Z uwagi na brak definicji legalnej pojęcia wywłaszczenia należy odwołać się w tym zakresie do poglądów doktryny. Pojęcie wywłaszczenia można podzielić na ujęcie szerokie i wąskie. Stypizowanie tego pojęcia jest konieczne dla odróżnienia go od innych form ingerencji państwa w prawo własności. Definiowanie wywłaszczenia w ujęciu szerokim jest postulowane przez M. Zimmermana, który uznaje, że w najszerszym znaczeniu wywłaszczenie należy rozumieć jako instytucję odebrania przez państwo indywidualnych praw podmiotowych za odszkodowaniem[10]. Jak słusznie zauważa T. Woś, na tak rozumianą konstrukcję wywłaszczenia składać się będą trzy zasadnicze elementy:

- odebranie indywidualnego prawa podmiotowego, o charakterze zarówno publiczno- jak i prywatnoprawnym. Ta cecha różni wywłaszczenie od aktów nacjonalizacji (upaństwowienia własności),
- odebranie tego prawa przez państwo następuje w przypadkach i trybie przewidzianym w obowiązującym porządku prawnym i ma charakter przymusowy, najczęściej dokonywane jest w formie indywidualnego aktu administracyjnego,
- odebranie to następuje za odszkodowaniem, które stanowi ekwiwalent wartości ekonomicznej odbieranego prawa. Element odszkodowawczy różni wywłaszczenie od konfiskaty, gdzie celem przejęcia jest spowodowa nie uszczerbku w majątku osoby dotkniętej tą konfiskatą[11].

Węższa definicja wywłaszczenia ma swoje źródło w doktrynie klasycznej teorii wywłaszczenia i jako pozytywistyczna, nawiązuje i opiera się na konkretnych i obowiązujących uregulowaniach ustawowych odnoszących się do wywłaszczenia. Oznacza to przyjęcie bardzo szczegółowego katalogu zasad, na jakich może nastą-

---

[7] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 33.

[8] Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r. K. 8/98 (OTK ZU 2000/3 poz. 87).

[9] Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99 (OTK ZU 2000/2 poz. 60.

[10] M. Zimmerman, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 5.

[11] T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007, s. 23.

pić wywłaszczenie oraz warunków, jakim w państwie demokratycznym powinny odpowiadać uregulowania wywłaszczeniowe, jak również postępowanie organów administracyjnych dokonujących wywłaszczenia konkretnej nieruchomości[12]. W odróżnieniu od definicji przyjętej przez M. Zimmermana, wywłaszczenie w ujęciu klasycznym dotyczy jedynie nieruchomości lub innych praw rzeczowych istniejących na tej nieruchomości. Z tego względu zaostrzone muszą być rygory dopuszczalności tego typu ograniczenia własności oraz konieczne jest istnienie specjalnych gwarancji proceduralnych dla podmiotów indywidualnych oraz zapewnienie odpowiedniego ekwiwalentu pieniężnego. Uwzględniając powyższe, T. Woś przewiduje pięć zaostrzeń związanych z wywłaszczeniem:

- wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele użyteczności publicznej; jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny „różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia"[13].
- wywłaszczenie może nastąpić tylko wówczas, gdy określonego celu publicznego nie można osiągnąć w inny sposób, niż przy wykorzystaniu tej konkretnej nieruchomości,
- wywłaszczenie, które polega na pozbawieniu jednego podmiotu jego prawa podmiotowego, łączy się bezpośrednio z ustanowieniem nowego prawa w majątku drugiego podmiotu – tzw. przewłaszczenie,
- wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie w trybie i na zasadach określonych w ustawie wywłaszczeniowej lub ustawach szczególnych, w trybie postępowania o charakterze sformalizowanym i w formie przewidzianej w przepisach,
- wywłaszczenie wiąże się z ekwiwalentem w postaci odszkodowania za wywłaszczone prawo, które powinno być odpowiednie, bowiem ekwiwalent ów powinien odpowiadać uszczerbkowi w majątku podmiotu wywłaszczanego[14].

W kontekście przedmiotu niniejszej publikacji mowa jest o wywłaszczeniu dotyczącym nieruchomości. Bowiem to właśnie własność nieruchomości, położonych na terenach objętych budową obwodnicy Augustowa, podlega wywłaszczeniu, a właściciele tych nieruchomości wywłaszczani winni być za odszkodowaniem, stanowiącym ekwiwalent uszczerbku poniesionego w ich majątku.

Instytucja wywłaszczenia pozostaje na styku prawa publicznego i prywatnego. Wywłaszczenia dokonuje się poprzez akty administracyjne właściwe prawu publicznemu – jak decyzja administracyjna, dotycząca wywłaszczenia i ustalenia odpowied-

---

[12] *Ibidem*, s. 22.

[13] Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r. K. 5/2001 (OTK ZU 2001/4 poz. 87).

[14] T. Woś, *op. cit.,* s. 25.

niego odszkodowania. Skutki tego wywłaszczenia mają jednak charakter cywilny, bowiem powoduje ono pozbawienie prawa własności nieruchomości. Cywilnoprawny charakter ma również samo odszkodowanie za owo wywłaszczenie.

Jak trafnie zauważa T. Woś, instytucję wywłaszczenia nieruchomości można traktować jako klasyczną, podstawową konstrukcję prawną, przy pomocy której państwo pozyskuje prawa przysługujące do nieruchomości innemu podmiotowi, jeśli te są niezbędne do realizacji ważnych celów publicznych[15]. Ważnym celem publicznym jest więc budowa obwodnicy Augustowa, zaś koniecznym jest również zachowanie na godnym poziomie interesu prywatnego – właścicieli wywłaszczonych nieruchomości.

4. Interes publiczny i prywatny w kontekście wywłaszczenia

Zauważyć należy, że w kontekście budowy obwodnicy Augustowa, w zbiegu pozostają dwa rodzaje interesu – interes publiczny (owa obwodnica), oraz interes prywatny właścicieli wywłaszczanych działek. Biorąc pod uwagę zasadę zrównoważonego rozwoju oraz pojęcie i charakter prawny wywłaszczenia, aby nie doszło do konfliktu tych interesów należy je odpowiednio wyważyć. Tam gdzie konieczne stało się wywłaszczenie nieruchomości, koniecznym staje się również odpowiednie odszkodowanie, które czyni zadość interesowi prywatnemu.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie może zostać dokonane wyłącznie na cele publiczne. Już samo to sformułowanie wskazuje, iż wywłaszczenie każdorazowo odnosić się będzie do celu publicznego, a zatem chronić będzie w głównej mierze interes publiczny. Cel publiczny jest jedną z dwóch, obok słusznego odszkodowania, koniecznych do spełnienia warunków przy dopuszczalności zastosowania instytucji wywłaszczenia. Cel ów, podobnie jak odszkodowanie, są wobec wywłaszczenia kryterium konstytucyjnej dopuszczalności i legalności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wykładnia językowa tejże regulacji wskazuje wyraźnie, że cel publiczny jest warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia, nie zaś jego konstytutywną cechą[16]. Oznacza to, że cel publiczny, a dalej interes publiczny, nie są elementem czy istotą wywłaszczenia, stanowiąc wobec niego jednak bezpośredni warunek, umożliwiający jego zastosowanie.

Interes prywatny natomiast wyrażony jest poprzez zagwarantowanie ochrony własności, w art. 21 Konstytucji RP oraz prawa do własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, jak również poprzez zapewnienie dodatkowej ochrony w regulacji art. 64 ust. 3 oraz 31 ust. 3. Poza wskazaną wyżej ogólną ochroną ustrojodawca zapewnia, że własność może zostać ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W związku z tym, że prawo do własności jest konstytucyjnie jednym z praw człowieka, dodatkową ochronę stanowi również wspomniany art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko

[15] *Ibidem*, s. 13.

[16] T. Woś, *op. cit.*, s. 41.

wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska.

W kontekście niniejszej publikacji należy uznać, że interes publiczny i prywatny pozostaną w równowadze, tylko o ile wywłaszczenie właścicieli nieruchomości następuje na cele publiczne oraz za słusznym odszkodowaniem. Spełnienie tych dwóch warunków pozwoli na zachowanie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

5. Pojęcie i charakter prawny odszkodowania za wywłaszczenie

Źródeł dla obowiązku zapewnienia słusznego odszkodowania poszukuje się przede wszystkim w konieczności właściwego wyważenia interesów publicznych i prywatnych[17]. W związku z tym, niedopełnienie wymogu słusznego odszkodowania można by uznać za naruszenie proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć poprzez wywłaszczenie[18]. Należyte, a jednocześnie słuszne odszkodowanie stanowi więc element kształtujący stan właściwej równowagi pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Oznacza to wyważenie dwóch rodzajów interesów – publicznego i prywatnego, w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju.

Jak już wspomniano, odszkodowanie za wywłaszczenie ma charakter ściśle cywilnoprawny. Z kolei orzekanie o odszkodowaniu zostało przekazane do ustalenia organowi administracyjnemu, który orzeka o owym wywłaszczeniu, zgodnie z dyspozycją art. 129 ustawy o gospodarce nieruchomościami[19]. Natomiast ustalenie odszkodowania w zakresie wykonania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, podlega ogólnym regułom postępowania egzekucyjnego w administracji, które jedynie w niewielkim stopniu są zmodyfikowane przepisami szczególnymi, zawartymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami[20].

Odszkodowanie za wywłaszczenie winno być sprawiedliwe, ekwiwalentne, ponieważ jedynie takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. Słuszne odszkodowanie jest więc odszkodowaniem sprawiedliwym. Sprawiedliwe odszkodowanie jest to jednocześnie odszkodowanie ekwiwalentne, bowiem tylko takie nie narusza istoty odszkodowania za przejętą własność. Odszkodowanie nie może być również w żaden sposób uszczuplone, i to nie tylko przez sposób obliczania jego wysokości, ale również przez tryb wypłacania[21]. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego odszkodowanie takie winno być ekwiwalentne do wartości dobra wywłaszczonego

---

[17] F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy" 1998/5 s. 32-33.

[18] M. Nowicki, *Omówienie orzeczeń dokonane przez M. Nowickiego*, „Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka" 1994, s. 388.

[19] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 1997 Nr 115 poz. 741.

[20] T. Woś, *op. cit.*, s. 14.

[21] Orzeczenie TK z dnia 8 maja 1990 r., sygn. K 1/90 (OTK 1990, Nr 1, poz. 2).

i pozwalać wywłaszczonemu odtworzyć jego sytuację majątkową sprzed wywłaszczenia. Odszkodowanie takie nie może być więc w żaden sposób uszczuplone, nie tylko przez sposób jego wyliczenia, lecz również poprzez tryb jego wypłacania[22].

Problematyka wywłaszczenia i słusznego za nie odszkodowania, dotyczy ograniczenia lub odjęcia w całości na cele publiczne konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub konkretnej gminy), które dokonywane jest w drodze decyzji administracyjnej i wymagające obligatoryjnie odszkodowania[23]. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego za zasadę można przyjąć, iż:

> (…) wszelkie ingerencje mające charakter ogólny, dotyczące często całej kategorii praw i realizowane w związku z tym w formie ustawy, nie przewidują odszkodowania i nie są traktowane jako wywłaszczenie. Administracyjny akt wywłaszczeniowy nabiera zatem szczególnego znaczenia. Indywidualizując bowiem ingerencje w prawa prywatne, wyznacza tym samym granice wywłaszczenia.[24]

Znaczenie aktu administracyjnego w prawie wywłaszczeniowym wynika jednak również ze skutków, jakie wywołuje on w sferze własności jednostki. Skutki tego wywłaszczenia w kontekście słusznego odszkodowania mają bowiem charakter cywilnoprawny, polegający zarówno na zniesieniu własności dotychczasowych uprawnionych, a z drugiej – ustanowieniu prawa własności tego, na rzecz którego nastąpiło wywłaszczenie, jak również w odniesieniu do odszkodowania, które ma charakter cywilnoprawny.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP odszkodowanie za wywłaszczenie winno być słuszne. W ustawodawstwie polskim brak jest jednak sprecyzowanego pojęcia „słusznego odszkodowania". Natomiast w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie pojawia się postulat „słusznego" odszkodowania. Przy jego okazji podkreślano, że słuszne odszkodowanie winno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wywłaszczonego dobra. Wymóg słusznego odszkodowania formułuje *expressis verbis* art. 21 ust. 2 Konstytucji. Zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu słusznego odszkodowania powinno być traktowane jako naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji[25].

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się w swoich pracach do odszkodowania związanego z wywłaszczeniem nieruchomości. W jego ocenie, z uwagi na wyjątkowy charakter wywłaszczenia, podstawa prawna i zasady realizacji roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia powinny być uregulowane w sposób jasny i komunikatywny dla adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych

---

[22] Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02 (OTK 2005, Nr 6, poz. 65).

[23] Orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r. K. 1/91 (OTK 1991 Nr 1, poz. 4).

[24] *Ibidem*.

[25] Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P. 5/99 (OTK ZU 2000/2 poz. 60).

obowiązków i przyznawanych praw oraz procedury ich dochodzenia. Celem jest tu bowiem zapewnienie podmiotowi wywłaszczonemu możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu lub grupy przepisów co do sytuacji prawnej, w której się znajduje oraz materialnych i proceduralnych warunków realizacji przysługującego mu roszczenia odszkodowawczego[26]. Oznacza to, że procedura przyznania odszkodowania winna być jasna i klarowna dla każdego podmiotu, który został wywłaszczony, a przepisy powinny być przejrzyste i docelowo przyznawane odszkodowanie winno być wypłacane w rozsądnym terminie.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że moment powstania obowiązku wypłaty słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, jest prawnie relewantny do samego wywłaszczenia, bowiem ustawodawca wskazał zdarzenie, które powodując uszczerbek w dobrach oznaczonych podmiotów generuje odpowiedzialność odszkodowawczą. Jest nim odjęcie własności nieruchomości. Źródłem obowiązku odszkodowawczego nie jest zaś sam akt administracyjny, ale przepis ustawy nakazujący wypłatę odszkodowania[27].

Dodatkowo należy przyjąć, że roszczenie odszkodowawcze powstaje wraz z wystąpieniem uszczerbku, z którym ustawa wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą. Jednak pomimo tego, w ocenie E. Łętowskiej, należy oddzielić władczą i zgodną z prawem ingerencję w dobra oznaczonych podmiotów, która ma charakter administracyjny, od stosunku odszkodowawczego, który wykazuje cechy typowe dla stosunku cywilnoprawnego[28].

6. Budowa obwodnicy Augustowa jako próba pogodzenia interesu publicznego oraz prywatnego

W kontekście powyższych rozważań należy zastanowić się, jaki jest obecny stan faktyczny związany z budową obwodnicy Augustowa? Prace nad jej budową trwają bowiem od prawie 20 lat. Pierwsze projekty trasy powstały w 1997 r. Było ich kilka, przy czym projekt Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zaplanował trasę przecinającą chronione w ramach sieci Natura 2000, tereny doliny Rospudy. Projekt ten spotkał się z protestami organizacji ekologicznych. W związku z tym powstał nowy projekt, przebiegający w okolicach miejscowości Raczki, który omijał obszary cenne przyrodniczo w województwie podlaskim. W związku z częściowym ominięciem doliny Rospudy (jeden z mostów przebiega ją bowiem w okolicach miejscowości Raczki), konieczne stało się przeprowadzenie drogi przez miejscowości, co wiązało się planowo z wywłaszczeniami ponad 30 gospodarstw, zaś trasa przebiegać

---

[26] Wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., K 20/2009 (OTK ZU 2011/4A poz. 35).

[27] *Ibidem*.

[28] E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji,* [w:*] System Prawa Administracyjnego. Tom 12*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 13-14 i powołany tam pogląd E. Łętowskiej.

miała przez 10 wsi.[29] Wariant ten jest z pewnością mniej szkodliwy dla środowiska, jednak ingeruje on w prawo własności nieruchomości właścicieli działek położonych na planowanej trasie. Konieczne staje się wywłaszczenie na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem.

Obecnie trwają prace nad budową obwodnicy Augustowa. Jak zapewniają władze województwa podlaskiego, prace te powinny zakończyć się z końcem tego roku, ponieważ zostały wykonane już w ponad 70%. Ze względu na przedmiotową budowę konieczne stało się ograniczenie własności, a nawet pozbawienie własności nieruchomości w drodze wywłaszczenia. Właściciele wywłaszczanych działek oczekują więc słusznego odszkodowania. W tym miejscu wskazać należy stanowisko Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie poszanowania praw mieszkańców przy budowie obwodnicy Augustowa[30].

Jak wskazano w przedmiotowym stanowisku:

> Sejmik Województwa z najwyższym niepokojem przyjmuje informacje o rażących nieprawidłowościach, których dopuszczają się służby państwowe oraz wykonawcy odpowiedzialni za przygotowanie i realizację budowy obwodnicy Augustowa wobec mieszkańców powiatu suwalskiego i augustowskiego, których nieruchomości zostały przejęte przez Skarb Państwa pod budowę obwodnicy.[31]

Stanowisko to wskazuje na nieprawidłowości w zakresie braku ustalenia wysokości odszkodowań za nieruchomości przejęte na własność Skarbu Państwa, nieprawidłowe przeprowadzanie opisu stanu nieruchomości bez udziału ich właścicieli, brak informacji dotyczącej rozliczania m.in. dopłat unijnych otrzymanych przez właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, czy w końcu brak poszanowania własności prywatnej poprzez rozjeżdżanie i niszczenie pól uprawnych znajdujących się wokół inwestycji[32]. W ocenie Sejmiku nieprawidłowości te podważają zaufanie obywateli do Państwa.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, iż w perspektywie prowadzenia inwestycji publicznej na tak dużą skalę wskazane jest wyważenie interesu publicznego, jakim jest budowa obwodnicy Augustowa, z interesem prywatnym właścicieli nieruchomości znajdujących się na tym obszarze. Oznacza to konieczność zachowania niezbędnej równowagi, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przy poszanowaniu praw podmiotowych jednostki i koniecznością ochrony środowiska.

---

[29] Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku: *Postępowanie w sprawie wydania decyzji dotyczącej budowy obwodnicy Augustowa w ciągu drogi krajowej S-8*, http://www.bialystok.rdos.gov.pl/, [dostęp: 10.07.2014].

[30] *Stanowisko Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 marca 2013 r. w sprawie poszanowania praw mieszkanców przy budowie obwodnicy Augustowa*, http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/wladze/sejmik_woj/inne_wystap/stan_obwodniczaaugustowa.htm [dostęp: 10.07.2014].

[31] *Ibidem*.

[32] *Ibidem*.

7. Zakończenie

Budowa obwodnicy Augustowa była i jest problemem żywym, znajdującym swe źródło na styku dwóch grup interesów – interesu publicznego, związanego z ochroną obszarów Natura 2000, oraz interesu prywatnego właścicieli wywłaszczanych nieruchomości pod budowę tejże obwodnicy. Instrumentem znajdującym swe zastosowanie pomiędzy nimi jest wywłaszczenie, które może zostać dokonane wyłącznie na cele publiczne – co wskazuje na interes publiczny – oraz wyłącznie za słusznym odszkodowaniem (interes prywatny).

Dla prawidłowego funkcjonowania tej regulacji konieczna staje się z jednej strony publiczna celowość tego wywłaszczenia, z drugiej ekwiwalentne, słuszne i sprawiedliwe odszkodowanie dla właścicieli pozbawionych własności tejże nieruchomości. Wówczas instytucja wywłaszczenia *in genere* spełnia swoją funkcję i jako taka odpowiada założeniom demokratycznego państwa prawnego. Konieczne jest jednocześnie zachowanie zasady zrównoważonego rozwoju, w szczególności uwzględniając konstytucyjnie zapewnioną ochronę środowiska oraz ochronę własności. Zachowanie tej zasady winno nastąpić poprzez ważenie interesu publicznego i prywatnego. Należy zgodzić się z tezą, iż „dla istnienia ludzkości własność musi ustąpić przed wymogami ochrony środowiska."[33] Ustąpienie na cele publiczne winno być jednak każdorazowo równoważone słusznym, sprawiedliwym i ekwiwalentnym odszkodowaniem.

[33] J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 8.

Wojciech Federczyk

Perspektywy wykorzystania mediacji w sporach związanych z ochroną przyrody – na przykładzie obszarów Natura 2000

1. Specyfika obszarów Natura 2000 jako formy ochrony przyrody

Sieć Ekologiczna Natura 2000 stanowi jeden z instrumentów realizacji koncepcji ochrony przyrody Unii Europejskiej, która została niejako nałożona na już istniejący w Polsce system form ochronnych wraz z przystąpieniem do wspólnoty UE. Natura 2000 jest formą ochrony przyrody wprowadzoną do polskiego porządku prawnego (art. 25 do 39 u.o.p.) w wyniku implementacji regulacji unijnych[1]. Sieć Natura 2000 jest podstawą polityki bioróżnorodności Unii Europejskiej. Składają się na nią dwa rodzaje obszarów: obszar specjalnej ochrony ptaków oraz specjalny obszar ochrony siedlisk (art. 25 u.o.p.).

Realizacja celów tworzenia obszarów Natura 2000 wymaga umiejętnego zarządzania i jest niewątpliwie procesem złożonym. Rozpoczyna go przygotowanie, przez każde państwo członkowskie samodzielnie, projektu listy obszarów Natura 2000. W Polsce jest to zadanie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Biorą w nim udział gminy, które swoje stanowisko wyrażają w formie opinii. Po przyjęciu projektu przez Ministra Środowiska, jest on przekazywany Radzie Ministrów. Jak tylko uzyska jej akceptację, Minister przesyła go Komisji Europejskiej, która w poro-

[1] Podstawowe akty prawne to dwie dyrektywy: dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (zwana dyrektywą siedliskową) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, stanowiąca tekst skonsolidowany dyrektywy Rady nr 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (zwana dyrektywą ptasią).

zumieniu z zainteresowanymi krajami, ustala ostateczną listę obszarów o znaczeniu wspólnotowym, które wejdą w skład sieci.

Zarządzanie obszarem Natura 2000 nie wyczerpuje się na etapie wyznaczania go i tworzenia, lecz wiąże się z działaniami mającymi na celu efektywne zapewnienie ochrony dla przedmiotu, dla którego obszar został wyznaczony[2]. Podstawą do podejmowania działań są dwa rodzaje dokumentów: plany ochrony i plany zadań ochronnych.

Plan ochrony ma wymiar szerszy, ponieważ jego celem jest zdiagnozowanie wszystkich zagrożeń dla przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000 oraz ustalenie działań ochronnych na 20 lat. Plan ma spełniać funkcje instrumentu do sprawnego zarządzania obszarem, alokowania środków, ustalania priorytetów, planowania bieżącej pracy, działań związanych z ochroną obszaru. Projekt tego planu przygotowuje jednostka sprawująca nadzór nad obszarem, poprzedzając go wykonaniem pełnej inwentaryzacji przyrodniczej.

Natomiast plan zadań ochronnych ma charakter bardziej konkretny. Jest to dokument obowiązkowy, a jego perspektywa obejmuje okres 10 lat. Do jego opracowania nie jest konieczna pełna inwentaryzacja przyrodnicza. W planie w szczególności identyfikuje się obszar, problemy i zagrożenia jego dotyczące, określa się konkretne działania ochronne, jak również wskazuje się podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie (art. 28 ust. 10 u.o.p.).

Plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 ustanawia regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia.

Plan zadań ochronnych, podobnie jak plan ochrony, może być albo niezależnym dokumentem albo stanowić część dokumentów tworzonych na potrzeby innych form ochrony przyrody[3]. Planu zadań ochronnych nie ustanawia się, jeśli został wdrożony plan ochrony dla danego obszaru. Natomiast ustanowienie planu ochrony powoduje utratę mocy prawnej wcześniejszego planu zadań ochronnych (art. 28 ust. 12 u.o.p.).

2. Konflikty w obszarze ochrony przyrody

Jedną z konsekwencji objęcia ochroną poszczególnych elementów przyrody są różnego rodzaju zakazy lub nakazy, które służą realizacji celów ochronnych, ale zarazem mogą być odbierane jako ograniczające zakres swobodnego działania ludzi i ich

---

[2] Szerzej: A. Dubel i in., *Skuteczne zarządzanie obszarami Natura 2000,* Kraków 2010, s. 9 i n.

[3] Jeżeli teren obszaru Natura 2000 pokrywa się z terenem np. parku narodowego, rezerwatu przyrody czy parku krajobrazowego planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części, jeżeli plany (albo zadania ochronne w przypadku parku narodowego i rezerwatu ochrony przyrody) ustanowione na potrzeby tych form uwzględniają wymagania właściwe dla obszarów Natura 2000. Ustawodawca odstąpił w pewnych przypadkach od obowiązku przygotowania planu dla obszarów Natura 2000 zlokalizowanych na terenie lasu, czy obszarach morskich. W przypadku, gdy obszar Natura 2000 pokrywa się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, planu ochrony zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 nie sporządza się w przypadku, gdy plan urządzenia lasu uwzględnia wymogi tej formy ochrony przyrody.

wspólnot. Stąd nieuniknione są konflikty związane z koniecznością ochrony przyrody. Mogą one dotyczyć zarówno osobistych interesów lub praw ich uczestników, ale także szerzej pojętego bezpieczeństwa ekologicznego, związanego z zagadnieniami o szerszym charakterze, istotnego dla dużych grup społecznych[4].

Przenosząc problematykę konfliktów ekologicznych na obszary Natura 2000 trzeba zwrócić uwagę na istnienie wielu przestrzeni potencjalnych sporów. Konflikty mogą wynikać z poczucia, że ta forma ochrony przyrody została niejako „narzucona" również polskim organom administracji publicznej. Kolejnym powodem sporów może być brak informacji na temat skutków wprowadzenia obszaru Natura 2000. Objęcie określonego terenu obszarem Natura 2000, może wiązać się z ograniczeniami w jego wykorzystaniu, odnoszącymi się zarówno do prowadzenia działalności gospodarczej, rolniczej, jak też, w pewnych sytuacjach, np. kwestii wybudowania domu mieszkalnego – stąd powoduje różnorodne napięcia społeczne i konflikty[5]. Zgodnie z art. 32 ust. 3 u.o.p. koordynowanie obszarów należy do regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, którzy nie zarządzają jednak bezpośrednio nieruchomościami na tych terenach. W sporze mogą wystąpić zarówno organy administracji publicznej – głównie gmin, gdyż ogranicza to rozwój gospodarczy obszaru, ale również przedstawiciele organów zarządzających lasami czy odpowiedzialnych za gospodarkę wodną. W potencjalnej grupie oponentów są też osoby prywatne – właściciele nieruchomości objętych tą formą ochrony przyrody oraz prowadzący na tych obszarach działalność gospodarczą czy rolniczą. Płaszczyznę potencjalnych konfliktów poszerzają także organizacje ekologiczne, które mogą proponować rozwiązania sprzeczne z oczekiwaniami innych zainteresowanych podmiotów, a także korzystając z przewidzianych prawem możliwości, kwestionować np. decyzje związane z planowanymi przedsięwzięciami indywidualnymi. Konflikty na obszarach Natura 2000 mogą mieć wymiar informacyjny, strukturalny (np. wynikający z wielości zarządców terenów objętych Naturą 2000 albo przestrzennej sprzeczności inwestycji liniowych i obszarów Natura 2000), a wreszcie przybierać postać konfliktu interesów, który można sprowadzić do różnych koncepcji wykorzystania terenów na obszarze Natura 2000[6].

Spory wydają się nieuniknione zarówno na etapie wprowadzania konkretnych obszarów ochronnych i określania ich granic, jak również w trakcie podejmowania określonych przez prawo działań służących ochronie już powstałych obszarów Natura 2000, przede wszystkim planów zadań ochronnych, o których mowa w art. 28 u.o.p., czy też przy okazji lokalizacji na terenie obszaru Natura 2000 przedsięwzięcia

---

[4] Szerzej: H. Machińska, *Mediacja rozwiązywaniem konfliktów ekologicznych,* [w:] *Mediacje w sprawach administracyjnych*, (red.) H. Machińska, Warszawa 2007, s. 82.

[5] Konflikty związane z zarządzaniem obszarami Natura 2000 nie występują jedynie w Polsce, ale są charakterystyczne także dla innych krajów Unii Europejskiej. Zob. S. Campos Fernandez de Perola i in., *Natura 2000 i społeczeństwo. Instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa 2009, s. 12.

[6] Szerzej: A. Dubel i in., *Metody rozwiązywania konfliktów ekologicznych na obszarach Natura 2000,* Kraków 2013, s. 35 i n.

gospodarczego, które w istotny sposób oddziałuje na środowisko. Jakkolwiek samo ustanowienie obszaru jest oparte na obiektywnych kryteriach – występowania na nim cennych przyrodniczo gatunków – to sposób realizacji ochrony może być różnorodny, stąd etap planowania zadań ochronnych jest niezwykle istotny dla przyjęcia rozwiązań optymalnych zarówno z punktu widzenia celów ochrony przyrody, jak też występujących na danym obszarze grup interesariuszy.

Wskazane powyżej znaczenie planów zadań ochronnych, uzasadnia podjęcie szczególnych działań w celu uzgodnienia, w miarę możliwości, sprzecznych interesów. Wykorzystanie metod służących sprawnemu opracowaniu i wdrażaniu planów zadań ochronnych jest szczególnie ważne, jeśli weźmiemy pod uwagę ustalenia poczynione przez Najwyższą Izbę Kontroli podczas kontroli realizacji przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000[7]. W okresie przeprowadzania kontroli (przełom 2012 i 2013 r.) stwierdzono opieszałość w ustanawianiu planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Jedynie 0,7% obszarów na terenie Polski posiadało obowiązujący plan[8]. Jest to sytuacja sprzeczna z treścią art. 28 ust. 1 u.o.p., który ustalił sześcioletni okres na przygotowanie pierwszego projektu planu po ustanowieniu danego obszaru. Oznacza to potrzebę pilnego przygotowania i ustanowienia planów zadań ochronnych dla kilkuset obszarów Natura 2000 na terenie Polski.

3. Normatywny model mediacji w sprawach administracyjnych

Ze względu na potrzebę harmonizacji sprzecznych interesów i porozumienia na rzecz ochrony przyrody, warto poszukiwać miejsca dla wykorzystania przy zarządzaniu obszarami Natura 2000 środków z katalogu tzw. ADR – czyli alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Ogólną cechą tych rozwiązań jest brak władczego rozstrzygania konfliktu, a raczej próby zaangażowania stron w wypracowanie satysfakcjonującego porozumienia.

Podstawowym i stale zdobywającym popularność instrumentem polubownego rozwiązywania sporów, niezależnie od dziedziny prawa, jest mediacja. Przy pomocy bezstronnego pośrednika – mediatora – strony sporu starają się osiągnąć w drodze negocjacji akceptowalne przez wszystkich porozumienie. Ważnym zadaniem mediatora jest dbałość o prawidłową komunikację stron sporu, eliminowanie zbędnych emocji, które mogą utrudniać podjęcie rzeczowego dialogu. Istotnym walorem mediacji jest możliwość dostosowania jej przebiegu do potrzeb i okoliczności konkretnego sporu.

---

[7] Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 153/2013/P12118/KSI, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013.

[8] *Ibidem*, s. 9.

W obszarze prawa administracyjnego, a szerzej w działalności władz publicznych, wykorzystanie mediacji – podstawowej ADR może mieć różną postać[9]. W polskim porządku prawnym w sferze prawa administracyjnego została wdrożona tylko mediacja w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jest to więc jednoznacznie wyznaczony normatywnie obszar wykorzystania ADR w takich sprawach.

Ponieważ plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 jest aktem prawa miejscowego (art. 28 ust. 5 u.o.p.) istnieje formalna możliwość skorzystania z przewidzianej ustawowo mediacji w sprawach administracyjnych. Akty prawa miejscowego podlegają bowiem kontroli sądów administracyjnych, przed którymi istnieje możliwość skorzystania z mediacji, którą prowadzi wyznaczony sędzia lub referendarz sądowy (art. 116 § 1 p.p.s.a.). Oznacza to jednak, że postępowanie mediacyjne może być przeprowadzone dopiero po zatwierdzeniu planu oraz wiąże się z koniecznością zaskarżenia go do sądu administracyjnego. Należy pamiętać, że postępowanie sądowoadministracyjne służy kontroli legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego, a nie poszukiwaniu rozwiązań, które będą akceptowalne, zarówno z punktu widzenia ochrony przyrody, jak też poszczególnych grup interesów. Skoro plan został przyjęty, to w ramach mediacji przed sądem administracyjnym – zgodnie z art. 115 § 1 p.p.s.a., strony (a więc skarżący – podmiot niezadowolony z treści planu oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska) mogą dokonywać przede wszystkim oceny zgodności z prawem przyjętych rozwiązań i podejmować uzgodnienia, jak poprawić występujące wady prawne. Kolejne ograniczenie wynika z faktu, że z mediacji przed sądem administracyjnym mogą skorzystać jedynie te podmioty, które zdecydują się na formalne zakwestionowanie legalności planu, co wiąże się m.in. z obowiązkiem poniesienia wpisu sądowego od skargi. Wystąpienie ze skargą do sądu administracyjnego jest uwarunkowane posiadaniem legitymacji skargowej – którą stanowi naruszenie interesu prawnego lub prawa danego podmiotu przez przyjęty plan zadań ochronnych[10].

Wszystkie te okoliczności wskazują na ograniczoną przydatność zastosowania mediacji przed sądami administracyjnymi w stosunku do planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

Problemy i trudności związane z wykorzystaniem mediacji przed sądem administracyjnym w związku ze sprawą przygotowania planu zadań ochronnych nie oznaczają, że jest to jedyna możliwość skorzystania z metod ADR w tej procedurze, pomimo braku regulacji prawnych, które wprost przewidują ich zastosowanie.

---

[9] Szerzej na temat ADR i mediacji w sprawach administracyjnych: W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, *passim.*

[10] Zgodnie z art. 63 ust. 1 u.w.a.r.w.

4. Wykorzystanie mediacji przy opracowaniu planów zadań ochronnych

Mediacja i uzgodnienia powinny mieć miejsce na etapie przygotowania planu zadań ochronnych, a więc przed jego zatwierdzeniem. W czasie opracowania planu istnieje realna możliwość przyjęcia pewnych ustaleń i ich zawarcia w nim. Wskazuje na to zarówno art. 28 u.o.p. jak i wytyczne wydane na podstawie art. 32 ust. 2 pkt 1 u.o.p. przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska[11].

Z treści art. 28 u.o.p. wynika konieczność przeprowadzenia podczas opracowania planu zadań ochronnych dwóch procesów partycypacji społecznej[12], a mianowicie udziału w sporządzaniu planu oraz konsultowania jego projektu.

Pierwsze z tych uprawnień – do udziału w pracach nad sporządzeniem planu – przysługuje podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk objętych ochroną (art. 28 ust. 3 u.o.p.). Chodzi tu zarówno o podmioty publiczne jak i prywatne, m.in. władze lokalne, zarządców lasów i obwodów rybackich, organizacje ekologiczne. Tak szeroki zakres podmiotowy daje podstawę do sformułowania wniosku o występowaniu co najmniej potencjalnych konfliktów różnorodnych osób i instytucji.

Odrębną procedurę stanowią konsultacje społeczne przygotowanego już projektu planu, które nie są ograniczone podmiotowo, a więc może w nich uczestniczyć każdy, kto jest zainteresowany danym obszarem (art. 28 ust. 4 u.o.p.). Formy konsultacji zostały określone w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[13], do której odesłanie zawarto art. 28 ust. 4 u.o.p. W stosunku do projektu planu zadań ochronnych należy stosować przepisy o udziale społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów (rozdział 3 działu III u.o.o.ś.). Udział ten obejmuje trzy zasadnicze elementy:

- publiczne ogłoszenie informacji o przystąpieniu do planowania, możliwość zapoznania się z dokumentacją,
- składanie uwag i wniosków, które muszą być rozpoznane przed przyjęciem planu,
- publiczne ogłoszenie informacji o przyjęciu planu oraz uzasadnienia rozpatrzenia uwag i wniosków.

W ramach konsultacji ustawodawca nie przewidział możliwości wykorzystania rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36 u.o.o.ś.

---

[11] *Opracowanie planu zadań ochronnych (PZO) dla obszaru Natura 2000*, Warszawa, 2012.

[12] N. Laurisz definiuje partycypację społeczną jako aktywną postawę obywateli i interesariuszy w przestrzeni publicznej. Zob. *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce,* [w:] *Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, (red.) M. Ćwikliński, M. Frączek, Kraków 2013, s. 26.

[13] Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

Biorąc pod uwagę obie konstrukcje oparte o zasady partycypacji społecznej można uznać, że racjonalne byłoby wykorzystanie mediacji przy pierwszej z procedur, która zakłada czynny udział interesariuszy w sporządzaniu planu.

Pojawia się jednak pytanie, czy wskazana powyżej forma współtworzenia planu zadań ochronnych umożliwia sięgnięcie do trybów konsensualnego ustalenia treści planu, takich jak mediacja?

Ustawodawca w art. 28 ust. 3 u.o.p. nakazał, aby zapewnić zainteresowanym podmiotom „udział w pracach związanych ze sporządzeniem tego projektu". Formy tego udziału nie zostały jednak doprecyzowane, co pozwala na udzielenie pozytywnej odpowiedzi co do możliwości przeprowadzenia mediacji.

Zakazu takiego nie zawiera również rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000[14]. W rozporządzeniu tym wskazano, że konieczne jest m.in. zidentyfikowanie zainteresowanych osób i podmiotów prowadzących działalność na terenie siedlisk chronionych na obszarze Natura 2000. Poza tymi regulacjami akty powszechnie obowiązującego prawa nie determinują formy udziału zainteresowanych podmiotów w pracach nad planem zadań ochronnych.

Inną kwestią jest celowość wykorzystania mediacji. Praktycznych pozytywnych doświadczeń dostarczają prowadzone w innych państwach[15] oraz Polsce, na zasadzie swoistego pilotażu, projekty wykorzystania mediacji i negocjacji w przygotowaniu projektów planów zadań ochronnych[16].

Problem celowości wykorzystania metod opartych z katalogu ADR na etapie przygotowania planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 może być analizowany z perspektywy wytycznych Generalnego Dyrektora, który m.in. konkretyzuje sposób i tryb przygotowania planów zadań ochronnych.

Wśród rekomendacji Generalnego Dyrektora zawartych w wytycznych można wskazać rozwiązania, które nawiązują do istoty ADR, a mianowicie:

- możliwość powołania „… profesjonalnego moderatora, prowadzącego dyskusję, zwłaszcza w obszarach Natura 2000 i w sprawach budzących emocje społeczne" (pkt 19 lit. d wytycznych);
- zidentyfikowanie grup interesariuszy tak, aby w procesie planistycznym uczestniczył jak najszerszy krąg podmiotów zainteresowanych – m.in. podmioty publiczne, organizacje ekologiczne, lokalne stowarzyszenia, rolnicy, wspólnoty gruntowe, ale także liderzy lokalnej społeczności (pkt. 26 wytycznych);

---

[14] Dz.U. Nr 34, poz. 186.

[15] Zob. H. Machińska, *op. cit.*, s. 85.

[16] Można tu wskazać projekt pt. *Promocja partycypacji i mediacji w zarządzaniu środowiskiem na obszarach Natura 2000*, realizowany przez Centrum Rozwiązań Systemowych. Podsumowanie przebiegu projektu oraz składania wniosków zostało zamieszczone na stronie internetowej www.natura2000.crs.org.pl/partycypacja.pl [dostęp: 20.06. 2014 r.].

- prace planistyczne powinny zostać uspołecznione poprzez cykl spotkań dyskusyjnych w ramach zespołu lokalnej współpracy, w których powinny uczestniczyć wszystkie grupy interesariuszy lub ich przedstawiciele (pkt. 27 wytycznych);
- celem spotkań dyskusyjnych jest wypracowanie „wspólnej wizji ochrony obszaru Natura 2000" (pkt. 78 wytycznych);

prace zespołu lokalnej współpracy powinny być zogniskowane wokół sekwencji trzech bloków zagadnień:

1) wyjaśnienia wątpliwości dotyczących obszaru Natura 2000 oraz celów ochrony a następnie wspólnej diagnozy obszaru;
2) wypracowania wspólnej wizji optymalnego stanu, do jakiego należy doprowadzić obszar, w tym jakie działania są możliwe do realizacji w perspektywie projektowanego planu;
3) przygotowania konkretnych rozwiązań do planu (pkt. 81 wytycznych).

Wymienione powyżej elementy procedury planistycznej wskazują na konsensualny charakter przygotowania planu z aktywnym, partnerskim udziałem wszystkich interesariuszy. Odpowiada to idei polubownego rozwiązywania sporów, a osoba moderatora pełni w istocie funkcję pośrednika, jest to zatem postępowanie, które zawiera istotne cechy wyróżniające mediację.

5. Harwardzki model mediacji

Wydaje się, że instrumentem do uzyskania szerszej akceptacji treści planu może być sięgnięcie po model mediacji, który zaproponowali R. Fisher i W. Ury z Uniwersytetu w Harwardzie[17]. Jest to koncepcja wykorzystywana z powodzeniem m.in. w praktyce rozwiązywania konfliktów dotyczących środowiska w Niemczech[18].

Istotą modelu harwardzkiego jest doprowadzenie stron sporu do rzeczowych negocjacji. Mediacja taka jest oparta na czterech zasadach:

- Oddzielenia osób i problemów. Jest to główne zadanie mediatora, polegające na niwelowaniu wzajemnej nieufności, a nawet wrogości osób zaangażowanych w konflikt;
- Skoncentrowania się na interesach, a nie stanowiskach. Często wyrażone poglądy nie odzwierciedlają prawdziwych intencji stron sporu, odkrycie prawdziwych motywów może pomóc w znalezieniu satysfakcjonującego rozwiązania. Jeśli grupa mieszkańców nie godzi się na przyjęcie planu, może to wynikać z obawy nadmiernego ograniczenia ich działalności rolniczej. Ta wiedza daje możliwość podjęcia próby takiego opracowania planu zadań ochronnych, który nie będzie ingerował w tę sferę gospodarki obszaru;

[17] G. Fuchs, M. Hehn, D. Kostka, *Mediation in öfentlichen Bereich,* Hilchenbach 2006, s. 23.

[18] Ch. Neuert, *Umweltmediation. Möglichkeiten und Genzen,* Marburg 2001, s. 59.

- Rozwój wynika z poszukiwania wielu możliwych rozwiązań. Każdy z uczestników mediacji może swobodnie przedstawiać swoje pomysły, które podlegają wspólnej ocenie. Większa grupa osób, które zastanawiają się nad optymalnym rozwiązaniem daje szanse na uzgodnienie lepszego rezultatu[19];
- Rozstrzygnięcia są podejmowane na podstawie obiektywnych kryteriów. Uzyskanie konsensusu wymaga uprzedniego ustalenia pewnych warunków, jakie mają zostać osiągnięte. Podstawą oceny wypracowanego rozwiązania nie powinny być propozycje żadnej ze stron sporu.

Jak w przypadku każdej mediacji istotna jest rola pośrednika, który wspierając komunikację pomiędzy stronami sporu powinien zadbać o zagwarantowanie uczciwości negocjacji, koncentrowaniu się na interesach stron, tak aby rozwiązanie sporu było jak najbliższe opcji „wygrany-wygrany"[20].

6. Wnioski

Porównanie treści wytycznych Generalnego Dyrektora, które stanowią rekomendacje dla regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz harwardzkiej koncepcji mediacji wskazuje, że podczas przygotowania projektu zadań ochronnych, szczególnie w sytuacji ostrego konfliktu społecznego, sięgnięcie do tej metody mediacji może spowodować zmniejszenie natężenia sporu, a nawet doprowadzić do jego wygaszenia.

Regionalny dyrektor, podejmując prace przygotowawcze, może zaangażować profesjonalnego mediatora, który będzie odpowiadał za proces partycypacji społecznej. Powszechnie wykorzystywana w mediacji forma pisemnego ustalenia jej warunków, określająca cel, zasady oraz przebieg, może dodatkowo uporządkować ten proces i w konsekwencji wyeliminować negatywne emocje, szczególnie w stosunku do przedstawicieli władz publicznych. W tym aspekcie warto odnieść się do pkt 81.1 wytycznych, które wskazują, że na początku uzgodnień należy wyjaśnić wątpliwości dotyczące istoty i funkcjonowania Sieci Obszarów Natura 2000, ustalić jakie kwestie podlegają dyskusji, a które muszą być przyjęte bez zmian, czy też ustalić wykaz kwestii spornych (w wytycznych jest mowa o uzyskaniu wspólnej wiedzy na temat konkretnych interesów stron).

Podstawy harwardzkiego modelu mediacji są zbieżne z celami współudziału interesariuszy w pracach nad projektem planu zadań ochronnych, o czym jednoznacznie świadczy pkt. 83 wytycznych, który wskazuje szczegółowe warunki planowania uczestniczącego.

---

[19] W literaturze poświęconej mediacji wskazuje się na istnienie wielu metod tworzenia nowych opcji rozwiązań sporu. Należą do nich m.in. burza mózgów, otwarta dyskusja, tworzenie hipotetycznych scenariuszy, pomoc z opinii ekspertów. Szerzej: Ch. Moore, *Mediacje, praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów,* Warszawa 2009, s. 285 i n.

[20] G. Fuchs, M. Hehn, D. Kostka, *op.cit.*, s. 26.

Pozytywnie należy ocenić treść wytycznych Generalnego Dyrektora, które zawierają wiele szczegółowych wskazówek urzeczywistnienia udziału społeczeństwa w planowaniu ochrony przyrody z wykorzystaniem elementów konsensualnych. Zastosowanie mediacji co prawda nie gwarantuje osiągnięcia pełnego porozumienia, co do treści planu, ale daje szansę na jego większą społeczną akceptację.

Wyniki analizy wskazują, że mediacja może stanowić pomoc w rozwiązywaniu konfliktów lub zapobieganiu ich powstawania na etapie planowania ochrony obszarów Natura 2000. Biorąc pod uwagę, że również inne obszarowe formy ochrony przyrody w Polsce (park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy) korzystają z podobnych instrumentów w postaci planów ochrony – art. 18 u.o.p., również przy opracowaniu tych dokumentów można, w miarę potrzeby, skorzystać z rozwiązań charakterystycznych dla ADR.

Adam Habuda

Konsekwencje prawne objęcia parku narodowego obszarem Natura 2000

1. Uwagi wprowadzające

W Polsce znajdują się 23 parki narodowe, utworzone w latach 1947–2001, zajmujące w przybliżeniu 317 tys. hektarów, co stanowi około 1% powierzchni kraju. Mają one w większości charakter leśny, niemal 62% powierzchni polskich parków narodowych zajmują lasy[1]. Biorąc pod uwagę formę własności nieruchomości objętych przez parki narodowe wyraźnie widać, że dominuje własność Skarbu Państwa[2], choć zdarzają się wyjątki. Na przykład w Narwiańskim Parku Narodowym własność prywatna stanowi ponad 70% powierzchni parku (własność Skarbu Państwa to niespełna 30%), zaś Biebrzański Park Narodowy w 40% położony jest na nieruchomościach prywatnych. Patrząc na stopień wprowadzonej w parku narodowym ochrony zauważamy, iż ochroną ścisłą (czyli taką, która zakłada całkowite i trwałe zaniechanie bezpośredniej ingerencji człowieka w stan ekosystemów, tworów i składników przyrody oraz w przebieg procesów przyrodniczych na obszarach objętych ochroną, a w przypadku gatunków – całoroczną ochronę należących do nich osobników i stadiów ich rozwoju – art. 5 pkt 9 ustawy o ochronie przyrody[3]) otoczono 21% ogólnej powierzchni parków narodowych. Ochroną czynną (czyli ochroną dopuszczającą stosowanie, w razie potrzeby, zabiegów ochronnych w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów i składników przyrody lub zachowania siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin, zwierząt lub grzybów – art. 5 pkt 5 u.o.p) objęto 60% ogólnej powierzchni parków narodowych, zaś 19% ich powierzchni stanowią tereny zajęte przez infrastrukturę

---

1 E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 411.

2 W Wolińskim Parku Narodowym, Karkonoskim Parku Narodowym czy Białowieskim Parku Narodowym grunty prywatne stanowią niewielki ułamek ogólnej powierzchni parku.

3 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

parku, tereny rolne oraz obszary własności prywatnej poddane ochronie krajobrazowej (ochrona krajobrazowa w myśl art. 5 pkt 8 u.o.p to zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu)[4].

Na parki narodowe nałożono sieć obszarów Natura 2000, którym umocowanie prawne dała ustawa o ochronie przyrody. Od dnia wejścia w życie tego aktu powstał prawny obowiązek ustanowienia ochrony dla obszarów i gatunków spełniających kryteria określone w dwóch dyrektywach europejskich: dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa[5] oraz dyrektywie Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory[6]. Aktualnie polska sieć obszarów Natura 2000 obejmuje blisko 20% powierzchni lądowej kraju i składa się na nią 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz 849 obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty – docelowych specjalnych obszarów ochrony siedlisk[7].

Jeżeli oprócz przytoczonych wyżej danych podkreślę jeszcze, że w każdym z istniejących w Polsce parków narodowych wyznaczono obszary Natura 2000, to zasadność pytania o relacje prawne wynikające z wyznaczenia obszaru Natura 2000 w parku narodowym staje się bezdyskusyjna.

Obszar Natura 2000 wyraźnie wyróżnia się na tle dotychczasowych, „tradycyjnych" form ochrony przyrody. Reżim prawny starszych form ochrony przyrody opiera się na systemie zakazów, które obowiązują z mocy prawa lub też mogą być wprowadzone na mocy aktu właściwego organu. Chodzi o to, że na przykład w parku narodowym przepisy prawne bezpośrednio wskazują czynności, których dokonywać nie wolno. Wprawdzie takich zakazów nie można traktować jako absolutnie nienaruszalnych, niemniej wyznaczają one pewien szkielet dla konstrukcji ochrony parku.

Natomiast Natura 2000, przynajmniej w założeniach, jawi się jako bardzo elastyczna forma ochronna[8]. Z jednej strony należy zaznaczyć, iż model prawny Natury 2000 jest jednolity w tym znaczeniu, że obszary Natura 2000 są tworzone i funkcjonują według tych samych przepisów prawnych. Trzeba też jednak pamiętać, że motywy utworzenia konkretnych obszarów Natura 2000 są różne i wymagają w praktyce różnych działań i zabiegów. To, co na jednym obszarze Natura 2000 z powodzeniem można realizować, z punktu widzenia potrzeb ochronnych innego, np. siedliska czy gatunku – może okazać się niedopuszczalne.

---

4 Podaję za: www. parkinarodowe.edu.pl; www.mos.gov.pl

5 Dz.Urz. UE L z 26 stycznia 2010 r.

6 Dz.Urz. WE L z 22 lipca 1992 r. ze zm.

7 Dane ze strony internetowej Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, www.gdos.gov.pl/News/view/7748/Polskie_obszary_majace_znaczenie_dla_Wspolnoty

8 Ta elastyczność przejawia się np. w tym, że na obszarze Natura 2000 nie ma wynikającego z prawa bezwzględnego zakazu zabudowy, jest jedynie zakaz zabudowy i innych inwestycji, które mogą znacząco negatywnie wpłynąć na gatunki i siedliska, ze względu na które obszar Natura 2000 wyznaczono – zob. orzeczenie WSA w Olsztynie z 29 listopada 2011 r., II SA/Ol 359/11, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/182CF6C423.

Status parku narodowego można uznać za silnie już ugruntowany, zarówno od strony prawnej – normatywnej, jak i prawniczej – związanej z dorobkiem nauki prawa ochrony środowiska. Nie przekreślają tego stosunkowo niedawne zmiany legislacyjne związane z regulacją prawną parków narodowych. Pewne *novum* dla sytuacji prawnej parku narodowego niewątpliwie stanowi wprowadzenie do katalogu prawnych form ochrony przyrody obszaru Natura 2000, który może dzielić z parkiem narodowym ten sam teren.

Teoretycznie można wyobrazić sobie cztery sytuacje prawne związane z objęciem danego terenu formą ochrony przyrody w postaci parku narodowego i (lub) obszaru Natura 2000:

1) dany teren objęty jest wyłącznie wyznaczonym obszarem Natura 2000 i jest to jedyna funkcjonująca na tym terenie forma ochrony przyrody;
2) dany teren objęty jest wyłącznie formą ochrony przyrody w postaci parku narodowego, i jest to jedyna funkcjonująca na tym terenie forma ochrony przyrody;
3) dany teren, objęty reżimem prawnym parku narodowego, zostaje dodatkowo włączony w skład sieci Natura 2000, poprzez wyznaczenie na obszarze parku narodowego obszaru specjalnej ochrony ptaków lub obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty, a docelowo specjalnego obszaru ochrony siedlisk;
4) część obszaru Natura 2000 znajduje się w parku narodowym, zaś część tego samego obszaru Natura 2000 położona jest poza parkiem.

W prezentowanym opracowaniu interesuje mnie trzecia i czwarta z przedstawionych sytuacji. Chodzi o odpowiedź na pytanie, jakie skutki rodzi przeniknięcie się dwóch reżimów prawnych: parku narodowego i obszaru Natura 2000. Czy i co zmienia się w reżimie prawnym parku narodowego wskutek wyznaczenia na jego terenie obszaru Natura 2000?

Park narodowy od strony normatywnej to złożona instytucja prawna – zespół norm prawnych z określonych względów wydzielony w odrębną całość, odnoszący się do stosunków w jakiejś dziedzinie życia społecznego[9]. Normy prawne, składające się na strukturę normatywną parku narodowego, należy usystematyzować według pewnych kryteriów pozwalających uporządkować różne aspekty funkcjonowania parku. Można zaproponować następującą systematyzację: 1) normy prawne określające przedmiot ochrony i jej cel, 2) normy prawne wprowadzające ograniczenia w podejmowaniu pewnych działań, bezpośrednio wpływające na realizację ochrony parku, 3) normy prawne odnoszące się do struktury organizacyjnej parku narodowego, 4) normy prawne kreujące instrumenty planistyczne, 5) normy prawne regulujące utworzenie i likwidację parku narodowego, 6) normy prawne wprowadzające odpowiedzialność prawną za naruszenie reżimu prawnego parku.

---

[9] Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88; W. Gromski, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, (red.) A. Bator, Warszawa 2008.

2. Wpływ wyznaczenia obszaru Natura 2000 na normy prawne określające przedmiot i cel ochrony parku narodowego

Warto poddać analizie potencjalne zmiany, które w poszczególnych, wskazanych wyżej sferach funkcjonowania parku powoduje wyznaczenie obszaru Natura 2000[10].

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przedmiotem ochrony w parku narodowym jest cała przyroda oraz walory krajobrazowe znajdujące się na jego terenie. Celem tworzenia parku narodowego jest zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenie zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody). Trwałość bytu parku narodowego gwarantuje przepis stanowiący, iż jego likwidacja lub zmniejszenie obszaru następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru.

Na obszarze Natura 2000 nie chroni się całości przyrody, tak jak w parku narodowym. Ustanowienie obszaru Natura 2000 ma zawsze konkretny cel – ochronę ważnych w skali europejskiej siedlisk i gatunków. Reżim prawny obszaru Natura 2000 zmierza ku temu, aby chronić te właśnie siedliska i gatunki. Dlatego na obszarze Natura 2000 można inwestować, można przeprowadzić przez taki obszar autostradę[11], można wydobywać spod takiego obszaru gaz łupkowy, ale pod warunkiem, aby takie działania nie wpływały w znaczący sposób negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. W stosunku do obszaru Natura 2000 nie ma katalogu czynności (aktywności, działalności), których na tym obszarze nie wolno podejmować, co jest charakterystyczne dla pozostałych form ochrony przyrody. Jest jeden ogólnie sformułowany zakaz: podejmowania działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Można skonstatować, że cel i przedmiot ochrony parku narodowego różni się od celu i przedmiotu ochrony obszaru Natura 2000. Cel i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 leży na innej płaszczyźnie, tylko w części wspólnej z wartościami przyświecającymi utworzeniu parku. Z tego powodu wyznaczenie obszaru Natura 2000 nie oddziałuje na normy prawne określające cel i przedmiot ochrony parku narodowego.

---

[10] Poza ramami niniejszego opracowania pozostawiam ostatnią z wymienionych sferę funkcjonowania parku narodowego związaną z odpowiedzialnością prawną za naruszenie jego reżimu.

[11] Zob. chyba najbardziej w Polsce „medialny" przypadek konfliktu wokół inwestycji drogowej w dolinie rzeki Rospudy. Szerzej: J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Inwestycje na obszarach Natura 2000 w świetle prawa europejskiego i polskiego na przykładzie doliny rzeki Rospudy*, [w:] *Pravni apekty odstranovani ekologickych zatezi s durazem na stare zateze a pravni apekty ochrany prirody*, Brno 2007, s. 254-261; J. Jendrośka, M. Bar, *Aspekty prawne sporu o Rospudę*, „Prawo i Środowisko" 2007, nr 1, s. 49 i n. Sprawa trafiła nawet przed Trybunał Sprawiedliwości, aczkolwiek wskutek porozumienia Komisji z władzami polskimi skarga została wycofana.

3. Wpływ wyznaczenia obszaru Natura 2000 na normy prawne wprowadzające ograniczenia w podejmowaniu pewnych działań, bezpośrednio wpływające na realizację ochrony parku narodowego

Chodzi tu o zakazy wymienione w art. 15 ustawy o ochronie przyrody, określające czynności jakich na obszarze parku narodowego podejmować nie wolno. Obowiązują one z mocy prawa, co oznacza, iż Rada Ministrów, określająca w drodze rozporządzenia obszar, przebieg granicy i otulinę parku narodowego, nie może odnosić się do zakazów, gdyż wynikają one bezpośrednio z ustawy. W literaturze proponuje się podział wymienionych w ustawie zakazów na kilka kategorii: 1) zakazy bezwzględne, od których nie ma żadnych wyjątków, 2) zakazy w zasadzie bezwzględne, dopuszczające wyjątki, jeżeli czynności służą celom ochronnym, 3) zakazy względne, które mogą być uchylone w planie ochrony albo w zadaniach ochronnych, 4) zakazy względne, które mogą być uchylone przez wyznaczenie lub wskazanie miejsc dozwolonych, 5) zakazy względne, które mogą być uchylone przez zgodę właściwego organu[12].

Przedstawioną klasyfikację zakazów można by nieco zmodyfikować, wychodząc z następującego założenia: żaden z zakazów wymienionych w art. 15 nie ma charakteru bezwzględnego, albowiem każdy z nich w pewnych sytuacjach nie obowiązuje *ex lege*, ale też każdy z tych zakazów może zostać w konkretnym parku narodowym uchylony na mocy zezwolenia ministra właściwego do spraw środowiska, zaopiniowanego przez dyrektora parku.

W takim świetle można zasugerować wyróżnienie następujących sytuacji prawnych: 1) zakazy nie obowiązują z mocy prawa, bowiem odmienne normy postępowania wynikają z instrumentu planistycznego (plan ochrony, zadania ochronne), prowadzona jest akcja ratownicza lub działania związane z bezpieczeństwem powszechnym, wymaga tego bezpieczeństwo państwa lub realizacja zadań związanych z obronnością kraju, lub też chodzi o taki obszar parku, który objęty jest wyłącznie ochroną krajobrazową; 2) konkretne zakazy nie obowiązują na mocy zezwolenia ministra właściwego do spraw środowiska, przy czym granicę swobody decyzyjnej stanowi spełnienie pozytywnej przesłanki w postaci na przykład potrzeb ochrony przyrody, badań naukowych, czy realizacji inwestycji liniowych celu publicznego; 3) konkretne zakazy mogą zostać „złagodzone" poprzez określenie miejsc, w których nie obowiązują – na mocy aktu odpowiedniego organu – najczęściej dyrektora parku. Wspomniany akt przybiera najczęściej formę zarządzenia, rzadziej – aktu administracyjnego[13].

Artykuł 36 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody stanowi, iż prowadzenie działalności gospodarczej, rolnej, leśnej, łowieckiej i rybackiej na obszarach Natura 2000 wchodzących w skład parków narodowych, jest dozwolone wyłącznie w zakresie,

---

[12] W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz,* Warszawa 2012, s. 148.

[13] Szerzej na temat formy prawnej takiego aktu zob. W. Radecki, *op. cit.*, s. 149-150.

w jakim nie narusza to zakazów obowiązujących na tych obszarach. Konkluzja jest więc jasna: ustanowienie obszaru Natura 2000 w parku narodowym w żaden sposób nie łagodzi reżimu prawnego parku. Modelowo bardziej elastyczna istota prawna Natury 2000 zostaje zastąpiona surowszą pod względem reżimu prawnego naturą parku narodowego. Krótko mówiąc, nawet jeśli określone działania są obojętne z perspektywy celów ochrony Natury 2000, to wcale nie muszą być obojętne z perspektywy parku narodowego. W ten sposób ich podjęcie jest zablokowane, jeśli mieszczą się w działalnościach zakazanych w parku narodowym i nie spełniają warunków wyłączenia zakazu.

Wśród aktywności podejmowanych na obszarze Natura 2000 lub poza tym obszarem, ale mogących na niego oddziaływać, można wyróżnić działania dwojakiego rodzaju:

1) działania, które nie zagrażają zachowaniu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin lub zwierząt, ani nie wpływają w sposób istotny negatywnie na gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura – wtedy takie działania nie podlegają ograniczeniom,
2) działania, które mogą znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 (w tym w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono Naturę, a także wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000) – takie działania są generalnie zabronione przez art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Zakaz ten nie jest wszakże bezwarunkowy: jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego i brak jest rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

Dodatkowe ograniczenie wynika z sytuacji, gdy znacząco negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych: wtedy zezwolenie może zostać udzielone wyłącznie w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego oraz w celu wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej (art. 34 ustawy o ochronie przyrody).

Rodzi się pytanie o sytuację, w której ograniczenia związane z parkiem narodowym i obszarem Natura 2000 „krzyżują się". Zasada ogólna jest taka, że obowiązuje surowszy z punktu widzenia ochrony przyrody reżim prawny. Wskazuje na to art. 36 ust. 2 u.o.p. dopuszczający na obszarach Natura 2000 wchodzących w skład parków narodowych i rezerwatów przyrody tylko taką działalność, która nie narusza zakazów obowiązujących na tych obszarach (parku narodowego, rezerwatu przyrody).

Można bez trudu przedstawić sytuacje, w których konsekwencje wyznaczenia obszaru Natura 2000 w parku narodowym, biorąc pod uwagę zakres możliwej działalności ludzkiej, będą żadne, bowiem konkretnej działalności nie dopuszcza określony zakaz z art. 15 ustawy o ochronie przyrody. Nie ma wtedy żadnego znaczenia to, że dana działalność jest obojętna dla ochrony Natury 2000. Na przykład prowadzenie badań naukowych czy palenie wyrobów tytoniowych może nie mieć żadnego oddziaływania na cele Natury 2000, ale i tak jest zakazane, bo taki jest reżim prawny parku narodowego.

Można też jednak wskazać okoliczności, w których pewne działania dopuszczone do realizacji w parku narodowym, okażą się znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony Natury 2000. Egzemplifikujmy to przykładem obszaru parku narodowego objętego ochroną krajobrazową w trakcie jego gospodarczego wykorzystania oraz wykonywania prawa własności – w takiej sytuacji zakazy związane z parkiem narodowym nie obowiązują. Tymczasem z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że może ono znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar, co skutkuje tym, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska odmawia uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 98 ust. 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko[14]). Prowadzi to do tego, że przedsięwzięcie, którego realizacja jest dopuszczalna w parku narodowym, bo nie narusza ono jego reżimu prawnego, staje się zakazane ze względu na obszar Natura 2000. Bywa więc i tak, że reżim prawny obszaru Natura 2000 zaostrza reżim prawny parku narodowego.

Przychodzi na myśl jeszcze jeden wariant potencjalnych relacji między reżimem prawnym parku narodowego (w kontekście zakazów), a ogólnym zakazem określającym reżim obszaru Natura 2000. Jego ilustracją będzie sytuacja, w której określone działania są w parku narodowym zabronione, jednak z wymogów ochronnych wyznaczonego obszaru Natura 2000 wynika obowiązek ich podjęcia. Mianowicie w parku narodowym zabrania się prowadzenia działalności rolniczej (z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony), tymczasem wymogi Natury 2000 wskazują na konieczność podjęcia takiej działalności, przykładowo poprzez odpowiednie koszenie traw. Rozwiązanie takiego w istocie pozornego tylko konfliktu tkwi w art. 20 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, nakazującego taką modyfikację planu ochrony parku narodowego, by był on zgodny z planami dla obszaru Natura 2000 (plan zadań ochronnych, plan ochrony). Tak więc pewne zakazy związane z parkiem narodowym mogą wymagać uchylenia w celu spełnienia wymagań Natury 2000.

Kolejną interesującą ilustracją „krzyżowania się" się reżimów prawnych parku narodowego i obszaru Natura 2000 jest podejmowanie działań nie na obszarze samej formy ochrony przyrody, ale w jej bliższym lub dalszym sąsiedztwie. Generalnie rzecz biorąc zakazy z art. 15 ustawy o ochronie przyrody obowiązują na obszarze parku narodowego i nie ma podstaw prawnych, by rozciągać je poza ten obszar.

---

[14] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235.

Ograniczenia działalności gospodarczej w pobliżu formy ochrony przyrody, a konkretnie obszaru Natura 2000 i parku narodowego wynikają przede wszystkim z dwóch instytucji prawnych. Pierwsza to otoczenie formy ochrony przyrody strefą ochronną, tzw. otuliną. Druga kwestia – to rodzaj przedsięwzięcia, które wprawdzie nie jest realizowane bezpośrednio na obszarze chronionym, ale które może na ten obszar oddziaływać (instytucja prawna oceny oddziaływania).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, na obszarach graniczących z parkiem narodowym wyznacza się otulinę. Otulina, według legalnej definicji (art. 5 pkt 14 ustawy o ochronie przyrody), to strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka.

Trzeba podkreślić, iż otulina nie jest formą ochrony przyrody, to nie otulinę się chroni – lecz to otulina chroni formę przyrody przed oddziaływaniami zewnętrznymi. Powstaje pytanie, czy w otulinie można realizować inwestycje, które mogą szkodzić konkretnej formie przyrody, wokół której znajduje się otulina. Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że tak, bowiem otulina nie jest formą ochrony przyrody, i ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje dla niej żadnych zakazów. Jeśli jednak w otulinie wszystko wolno, to w istocie jej znaczenie byłoby iluzoryczne. Dlatego pojawiają się orzeczenia sądów administracyjnych, gdzie prezentowane jest stanowisko, iż otuliny są objęte ochroną na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, a ewentualne decyzje zezwalające na inwestycje podlegają uzgodnieniu z właściwym organem[15]. W tym samym kierunku idzie wyrok NSA z 24 kwietnia 2010 r.[16], gdzie sąd podkreśla, iż ze względu na cel otuliny wynikający z jej legalnej definicji, w otulinie może być prowadzona tylko taka działalność, która dla tego parku nie stwarza zagrożenia wynikającego z działalności człowieka. O niemożności zaakceptowania określonej działalności na terenie otuliny przesądza brak możliwości pogodzenia tej inwestycji z funkcją ochronną otuliny. Pomimo, iż dla otuliny nie ustanawia się normatywnie określonych zakazów, nie przesądza to o możliwości jakiegokolwiek jej zagospodarowania.

Dla obszaru Natura 2000 niepokrywającego się z inną formą ochrony przyrody ustawodawca nie przewidział utworzenia otuliny, czy jakiejkolwiek strefy ochronnej. Inaczej rzecz wygląda, gdy obszar Natura 2000 pokrywa się z formą ochrony przyrody, dla której wyznaczono otulinę. Wtedy, gdy obszar Natura 2000 znajduje się w parku narodowym, to otulina parku narodowego chroni też obszar Natura 2000. W konsekwencji można przyjąć, że faktycznie obszar Natura 2000 położony w parku narodowym chroniony jest otuliną, tyle że obligatoryjnie wyznaczaną dla parku narodowego, a nie w związku z wyznaczeniem obszaru Natura 2000, który taką dodatkową ochronę uzyskuje niejako „przy okazji".

Praktycznie jednak ewentualne otaczanie obszaru Natura 2000 otuliną, wynikające z faktu położenia tego obszaru w parku narodowym, wydaje się nie mieć zna-

[15] Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2005 r. IV SA/Wa 1640/05.

[16] II OSK 720/09.

czenia. Określona aktywność wcale nie musi być podejmowana na obszarze Natura 2000, by stosować do niej ograniczenia wynikające z ochrony tego obszaru. Funkcję zabezpieczającą obszar Natura 2000 spełnia instytucja oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, która nie ma związku z miejscem aktywności człowieka, ale z wpływem tej aktywności na cele ochrony Natury 2000.

Mówiąc o ocenie oddziaływania trzeba mieć na myśli, że pewne przedsięwzięcie inwestycyjne mogą oddziaływać na środowisko (na przykład park narodowy, czy obszar Natura 2000) i to oddziaływanie wcale nie musi wynikać z tego, iż przedsięwzięcia te realizowane są na obszarze formy ochrony przyrody. Wystarczy, że realizowane są w pobliżu, i przez to mogą oddziaływać na park narodowy lub obszar Natura 2000. Ocenie dopuszczalności takich przedsięwzięć z punktu widzenia wymogów przyrodniczych służą instytucje prawne oceniające oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Ustawodawca wymienia rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko[17]. W tym pierwszym przypadku powstaje obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania, w tym drugim – obowiązek taki może być nałożony rozstrzygnięciem organu.

Koniecznie należy pamiętać, że wynik takiej oceny oddziaływania nie ma charakteru wiążącego, co oznacza, iż organ wydający rozstrzygnięcie w sprawie zgody na realizację inwestycji nie jest związany wnioskami wypływającymi z oceny.

Inaczej jest z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Wynik tej oceny zasadniczo przesądza – ma rozstrzygające znaczenie – dla realizacji przedsięwzięcia. Generalnie występuje brak możliwości realizacji inwestycji, jeśli ocena oddziaływania tej inwestycji na obszar Natura 2000 wykazała możliwość znaczącego negatywnego oddziaływania na ten obszar i nie zachodzą opisane w art. 34 ustawy o ochronie przyrody okoliczności.

4. Wpływ wyznaczenia obszaru Natura 2000 na normy prawne odnoszące się do struktury organizacyjnej parku narodowego

Park narodowy jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Organem parku narodowego jest dyrektor, który kieruje działalnością parku narodowego i reprezentuje park na zewnątrz. Organizacja wewnętrzna parku narodowego i tryb działania jego organu określone są w statucie, nadawanym rozporządzeniem ministra właściwego do spraw środowiska. Minister właściwy do spraw środowiska jest organem sprawującym nadzór nad działalnością parków narodowych. Obszar Natura 2000 nie jest osobą prawną, nie jest nawet jednostką organizacyjną.

Wskutek wyznaczenia w parku narodowym obszaru Natura 2000 dyrektor parku staje się, w myśl art. 32 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, sprawującym nad-

[17] Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. z 2010 r., Nr 213, poz. 1397.

zór nad obszarem Natura 2000. Zajmuje tym samym miejsce regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który co do zasady jest organem sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000. W rezultacie dyrektor parku narodowego wchodzi w organizacyjne relacje z organami dyrekcji ochrony środowiska i uzyskuje kompetencje przynależne sprawującemu nadzór nad obszarem Natura 2000.

Przejawem relacji organizacyjnych jest więź powstała z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, który nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000, wydając w tym zakresie zalecenia i wytyczne, mając prawo żądania związanych z funkcjonowaniem Natury 2000 informacji, a także kontrolując realizację ustaleń dokumentów planistycznych (planów ochrony i planów zadań ochronnych). Jest to również więź organizacyjna z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, któremu ustawa powierza kompetencję koordynowania funkcjonowania obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania (art. 32 ust. 3), nie precyzując jednak na czym taka koordynacja ma polegać.

Kompetencje przyznane dyrektorowi parku narodowego jako sprawującemu nadzór nad obszarem Natura 2000 można usystematyzować jako sprawozdawcze (przewidziany w art. 31 u.o.p. obowiązek sporządzenia i przekazania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska oceny realizacji ochrony obszaru Natura 2000) oraz planistyczne.

5. Wpływ wyznaczenia obszaru Natura 2000 na normy prawne kreujące instrumenty planistyczne parku narodowego

Wszystkie trzy podstawowe obszarowe formy ochrony przyrody muszą mieć plan ochrony. Zgodnie z art. 18 ustawy o ochronie przyrody dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych sporządza się i realizuje plan ochrony, który powinien być także sporządzony dla obszaru Natura 2000. W przypadku parku narodowego, rezerwatu przyrody i obszaru Natura 2000 sporządzenie planu ochrony poprzedzone jest instytucją zadań ochronnych. Zadania ochronne (plan zadań ochronnych – dla obszaru Natura 2000) to instrument o charakterze przejściowym, będący swego rodzaju tymczasowym planem ochrony.

Konstrukcję prawną planu ochrony parku narodowego można scharakteryzować wyróżniając w niej elementy dotyczące: 1) trybu ustanowienia planu ochrony, 2) treści planu ochrony, 3) prawnego oddziaływania planu ochrony (wiązania przez plan), gdzie w istocie rzeczy chodzi o konsekwencje, jakie niesie plan ochrony.

Odnosząc się do trybu ustanowienia planu ochrony parku narodowego, należy podkreślić iż:

1) jego sporządzenie jest obowiązkowe i ma nastąpić w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku narodowego. Plan ochrony parku narodowego sporządza się na okres 20 lat.
2) do czasu ustanowienia planu ochrony minister właściwy do spraw środowiska sporządza zadania ochronne na okres nie dłuższy niż 5 lat;

3) etapem w procedurze zmierzającej do sporządzenia planu ochrony parku narodowego jest przygotowanie projektu planu ochrony. Ów projekt przygotowuje dyrektor parku narodowego;
4) w postępowaniu mającym na celu sporządzenie projektu należy zapewnić możliwość udziału społeczeństwa (w trybie ustawy z 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), ponadto projekt planu ochrony winien być zaopiniowany przez właściwe miejscowo rady gmin. Należy podkreślić, iż stanowisko rady gminy jest jedynie opinią i nie ma charakteru wiążącego;
5) organem ustanawiającym plan ochrony parku narodowego jest minister właściwy do spraw środowiska. Czyni to w drodze rozporządzenia, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu.

Treść planu ochrony parku narodowego wynika z art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Plan ten ma: 1) określać cele ochrony przyrody i wskazywać przyrodnicze i społeczne uwarunkowania ich realizacji, 2) identyfikować zagrożenia, wskazując jednocześnie sposoby ich eliminacji lub przynajmniej ograniczania, 3) wskazywać obszary ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej i określać potrzebne dla tych postaci ochrony działania i określać zakres prac związanych z ochroną przyrody i kształtowaniem krajobrazu, 4) wskazywać obszary i miejsca udostępniane dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa wraz ze wskazaniem sposobów udostępniania, 5) wskazywać miejsca, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza, 6) zawierać ustalenia do innych dokumentów planistycznych, a to: studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw, planów zagospodarowania przestrzennego wód morskich.

Zgodnie z art. 20 ust. 5 plan ochrony parku narodowego w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinien uwzględniać zakres planu zadań ochronnych (planu ochrony) dla obszaru Natura 2000. Oznacza to, że ustanowiony dla parku narodowego plan ochrony wymaga dostosowania do „naturowych" instrumentów planistycznych.

Trzeba pamiętać, że dokumenty te mają być zbieżne w tym znaczeniu, iż plan ochrony parku, w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000, ma uwzględniać to, co zawarto w „naturowym" akcie planistycznym (art. 20 ust. 5 u.o.p.). W związku z tym możliwe są hipotetycznie następujące sytuacje: 1) plan ochrony parku uwzględnia wymogi Natury 2000 i nie są w nim potrzebne żadne zmiany, 2) plan ochrony parku nie uwzględnia wymogów Natury 2000. W tej drugiej sytuacji należy tak zmienić plan ochrony parku narodowego, by realizował założenia ochrony Natury 2000.

Należy także podkreślić, iż odpowiedni – uwzględniający uwarunkowania obszaru Natura 2000 – plan ochrony parku narodowego uchyla nakaz sporządzenia planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. Według art. 28 ust. 11 pkt 2

ustawy o ochronie przyrody, nie sporządza się planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 pokrywającego się z obszarem parku narodowego, dla których ustanowiono plan ochrony uwzględniający to, co powinien zawierać plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000.

Zgodnie z brzmieniem art. 30 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający wymogi obszaru Natura 2000, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000, która pokrywa się z obszarem parku narodowego. Jeżeli zatem na obszarze parku narodowego wyznaczono obszar Natura 2000, to patrząc na instrumenty planistyczne możliwe są następujące warianty: 1) plan ochrony parku narodowego spełnia wymogi ochronne Natury 2000, w związku z czym nie ma potrzeby jego zmiany, ani też ustanawiania odrębnego planu ochrony dla obszaru Natura 2000, 2) plan ochrony parku narodowego nie spełnia wymogów ochronnych Natury 2000, w związku z czym pojawiają się dwie możliwości: albo zmienić plan ochrony parku w taki sposób, by spełniał warunki Natury 2000, albo ustanowić odrębny plan ochrony dla obszaru Natura 2000.

6. Wpływ wyznaczenia obszaru Natura 2000 na normy prawne regulujące utworzenie i likwidację parku narodowego

Ze względu na zmianę stanu prawnego, która wywołała ważne pytanie o procedurę tworzenia parku narodowego, chciałbym odnieść się także i do tej kwestii. Ponadto w przyszłej i możliwej (chociaż praktycznie, z różnych względów, obarczonej przeszkodami) sytuacji tworzenia nowego parku narodowego wręcz graniczy z pewnością, że park zostanie „nałożony" na istniejące już obszary Natura 2000. Aktualne stanie się więc pytanie następne: o procedurę tworzenia parku narodowego, gdy ma on obejmować już wyznaczony obszar (obszary) Natura 2000.

Odpowiedź na to drugie pytanie wydaje się prosta: utworzenie parku narodowego nie należy do kategorii przedsięwzięć uzgadnianych decyzją i mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Nawet jeśli wyjść poza przyjętą w Polsce i zawężoną w stosunku do dyrektywy siedliskowej definicję przedsięwzięcia, to nie sposób wyobrazić sobie, by tworzenie parków narodowych miało negatywnie wpływać na obszary Natura 2000. Pozostaje tylko kwestia dopasowania instrumentów planistycznych parku do warunków konkretnego obszaru Natura 2000.

Oprócz zakazów wymienionych w art. 15 ustawy o ochronie przyrody trzeba zwrócić uwagę na podstawową normę wynikającą z art. 10 ust. 1a tego aktu prawnego. Ustanawia ona zakaz likwidacji lub zmniejszania obszaru parku narodowego, chyba że mamy do czynienia z bezpowrotną utratą wartości przyrodniczych i kulturowych tego obszaru. Pojawia się pytanie o formę prawną, w jakiej ma to nastąpić. Z całą pewnością formą prawną utworzenia i likwidacji parku narodowego nie jest rozporządzenie Rady Ministrów, jak twierdzi K. Gruszecki, który zdaje się nie do-

strzegać w tym zakresie zmiany stanu prawnego[18]. Likwidacja parku narodowego wymaga ustawy, tak jak i ustawy wymaga utworzenie parku narodowego.

Można konsekwentnie postawić kolejne pytanie: czy utworzenie (likwidacja) parku narodowego wymaga uchwalenia odrębnej ustawy – ustawy o utworzeniu parku narodowego – na co wydaje się wskazywać brzmienie art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (w przepisie znajduje się sformułowanie o wejściu w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego)? Czy też wystarczy modyfikacja załącznika do ustawy o ochronie przyrody – przecież według art. 8a ust. 2 wykaz parków narodowych stanowi załącznik do ustawy? Załącznik do ustawy nie ma przecież niższej rangi niż reszta tego aktu prawnego, w związku z czym wprowadzenie w nim zmian można traktować jako nową ustawę – nowelizację ustawy. Według §29 zasad techniki prawodawczej[19] ustawa może zawierać załączniki, w których zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

Wydaje się jednak, że jeśli w przepisie art. 10 ust. 3 ustawodawca wprost stanowi o ustawie o utworzeniu parku narodowego, to byłoby jawną nadinterpretacją stanowisko, że do utworzenia parku narodowego i spełnienia jednocześnie ustawowej formy jego utworzenia wystarczy modyfikacja załącznika do ustawy o ochronie przyrody.

Kolejne pytanie powstaje, gdy odwołamy się do ustawy o finansach publicznych[20], do której odsyła ustawa o ochronie przyrody. Konkretnie z przepisów art. 8 ust. 2 w związku z art. 9 ustawy o finansach publicznych wynika, że jednostka sektora finansów publicznych – którą jest park narodowy, mieszczący się w kategorii państwowych osób prawnych, tworzona jest na podstawie ustawy. To coś innego niż ustawa o utworzeniu parku narodowego; najkrócej można wyjaśnić to w ten sposób, iż wydanie rozporządzenia o utworzeniu parku narodowego spełniałoby wymóg jego utworzenia na podstawie ustawy, jeśli oczywiście ustawa zawierałaby delegację do wydania takiego aktu. Nie można postawić znaku równości między sytuacją, gdy dany podmiot tworzony jest na podstawie ustawy, a sytuacją gdy dany podmiot tworzony jest ustawą.

Następna, prowokująca dyskusję kwestia dotyczy interpretacji art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Przepis stanowi, że określenie i zmiana granic parku narodowego może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego, na których obszarze planuje się powyższe zmiany.

Przypomnijmy sekwencję najważniejszych zdarzeń prowadzących do utworzenia parku narodowego: są to ustawa o utworzeniu parku, a następnie rozporządzenie Rady Ministrów określające (zmieniające) jego obszar i przebieg granicy.

---

[18] Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 73.

[19] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", Dz.U. Nr 100, poz. 908.

[20] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885.

Załóżmy, że Sejm uchwalił stosowną ustawę, co sprawia że park narodowy istnieje, ale nie ma jeszcze sprecyzowanego obszaru, bowiem jesteśmy jeszcze przed wydaniem rozporządzenia przez Radę Ministrów. Tymczasem rada gminy nie zgadza się na zaproponowany przez Radę Ministrów przebieg granic parku. Tym samym faktycznie blokuje utworzenie parku w zamierzonym kształcie terytorialnym. Uchwała rady gminy odmawiająca uzgodnienia może być wprawdzie zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 §2 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[21], jeśli jednak skarga nie znajdzie w sądzie uznania, upada wariant granic parku narodowego w postaci przygotowanej przez Radę Ministrów. Hipotetycznie wyobrażalna jest więc sytuacja, że obowiązuje ustawa o utworzeniu danego parku narodowego, jednak w istocie rzeczy jest ona „pusta" w tym znaczeniu, że cel tej ustawy nie został zrealizowany. Mamy w rezultacie park narodowy, który nie ma obszaru ani granic.

Oczywiście zdaję sobie sprawę, że w pewnym sensie to takie „szukanie dziury w całym", bowiem trudno wyobrazić sobie, by parlamentarne służby legislacyjne nie konsultowały wcześniej z zainteresowanymi zamiaru utworzenia parku narodowego. Niemniej taka sytuacja wcale nie wydaje się całkowicie nieprawdopodobna. Może zmienić się skład rady gminy, może też ona zupełnie najzwyczajniej zmienić swoje stanowisko, i odmówić formalnej aprobaty tego, co wcześniej wstępnie zaakceptowała.

Likwidacja obszaru Natura 2000 uregulowana jest w art. 27a ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Przepis stanowi, iż zmiana granic lub likwidacja obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk następuje, jeżeli jest to uzasadnione naturalnymi zmianami stwierdzonymi w wyniku monitoringu i nadzoru oraz po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej. Zakończenie bytu Natury 2000 nie oddziałuje na dalsze funkcjonowanie parku narodowego. Nie oznacza też, że to co było wcześniej przedmiotem ochrony na obszarze Natura 2000, zostaje całkowicie pozbawione ochrony. Trzeba pamiętać, że na obszarze parku narodowego ochronie podlega cała przyroda, a więc i to, co wcześniej objęto Naturą 2000. Ujawnia się w tym miejscu następna ważna kwestia, mianowicie niezbędności Natury 2000 jako odrębnej formy ochrony przyrody, wymagałaby ona wszakże osobnego opracowania. Można przecież kwestionować jej sens i potrzebę argumentując, że skoro polski ustawodawca taki model przyjął, to raczej się z niego, w przewidywalnej przyszłości, biorąc pod uwagę kontekst „europejski" i pewne protesty przyrodników, nie wycofa.

[21] T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1101 ze zm.

Łukasz Iwański

Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych

1. Uwagi wstępne

Artykuł 31 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[1] wyróżnia trzy rodzaje korzystania z wód – powszechne, zwykłe i szczególne. Z kolei art. 37 pkt 7 cytowanej ustawy do szczególnego korzystania z wód zalicza wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów. Natomiast, zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[2], tej ostatniej ustawy nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami. Treść przywołanych unormowań może więc sugerować, że do wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż położonych na lub pod dnem akwenów[3] na śródlądowych wodach powierzchniowych nie mają zastosowania przepisy Prawa geologicznego i górniczego (dalej: p.g.g.), ponieważ działalność ta stanowi szczególne korzystanie z wód podlegające regulacji Prawa wodnego (dalej: p.w.)

Na tle przepisów p.w. oraz uchylonej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze[4], w literaturze i orzecznictwie wyrażono pogląd, w myśl którego, w razie wykonywania działalności polegającej na wydobywaniu żwiru lub piasku

---

1 Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

2 Dz.U. z 2011 r., Nr 163, poz. 981 ze zm.

3 Akwen to masa wody o charakterystykach właściwych tylko dla niej – *Międzynarodowy Słownik Hydrologiczny*, praca zbiorowa, przekład (red.) A. Magnuszewski i U. Soczyńska, Warszawa 2001, s. 10.

4 Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm. Ustawa ta obowiązywała do dnia 31 grudnia 2011 r.; por. art. 226 i art. 227 p.g.g.

w ramach szczególnego korzystania z wód, konieczne jest spełnienie wymagań wynikających zarówno z p.w. (w tym uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego), jak i ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. (zwłaszcza uzyskanie koncesji).

Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszło w życie nowe p.g.g. Zasadnym wydaje się więc postawienie pytanie, czy przedstawione wyżej stanowisko zachowało aktualność w częściowo zmienionym stanie prawnym?

Regulacje art. 31 ust. 4 pkt 7 i art. 37 pkt 7 p.w. stanowią o wydobywaniu z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, nie wskazując jednak, o jakie wody chodzi. Stosownie zaś do art. 7 ust. 1 cyt. ustawy, przepisy p.w. mają zastosowanie m.in. do wód śródlądowych. Z treści wymienionych uregulowań można wnioskować, że działalność polegająca na eksploatacji złóż kruszywa naturalnego zlokalizowanych na lub pod dnem śródlądowych wód powierzchniowych, podlega przepisom p.w., a sposób powstania akwenu nie ma w tym zakresie żadnego znaczenia. W powyższym kontekście pojawia się pytanie, czy wydobywanie kruszywa, prowadzone w sztucznych zbiornikach wodnych, które powstają w wyniku robót górniczych[5] i w istocie stanowią odkrywkowe wyrobiska górnicze wypełnione wodą (akweny eksploatacyjne[6]), należy kwalifikować jako szczególne korzystanie z wód wymagające pozwolenia wodnoprawnego.

Nadto opracowanie obejmuje kwestię stosowania przepisów ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej[7] w działalności polegającej na eksploatacji złóż kruszywa naturalnego, położonych na lub pod dnem śródlądowych wód powierzchniowych, wykonywanej z użyciem urządzeń pływających. W tym zakresie wątpliwości dotyczą stosowania przepisów cytowanej ustawy do działalności prowadzonej na terenie odkrywkowych zakładów górniczych, w sztucznych zbiornikach wodnych, które powstają w następstwie robót górniczych (w akwenach eksploatacyjnych). Najwięcej kontrowersji wywołuje przy tym uznanie urządzeń pływających, wykorzystywanych na takich zbiornikach do urabiania złoża i transportu urobku, za statki w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.ż.ś.

2. Pojęcie kruszywa naturalnego i sposoby jego wydobycia

Przed przystąpieniem do rozważań nad problemami postawionymi w uwagach wstępnych należy jeszcze wyjaśnić, czym jest kruszywo naturalne i jakimi sposobami prowadzi się jego wydobycie.

---

[5] Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 12 p.g.g., robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczanie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nadkładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą.

[6] Akwen eksploatacyjny to odkrywkowe wyrobisko powstające w wyniku eksploatacji kopaliny spod wody powierzchniowej, zob. W. Glapa, [w:] *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, W. Glapa, J.I. Korzeniowski, Wrocław 2005, s. 11.

[7] Dz.U. z 2013 r. poz. 1458.

Najogólniej kruszywo to sypki, głównie mineralny, materiał o wielkości ziarn od 4 mm do 250 mm, stosowany w budownictwie, inżynierii lądowej, drogownictwie i kolejnictwie[8]. Kruszywo dzieli się na naturalne, sztuczne i z recyklingu[9]. Przez kruszywo naturalne rozumie się z kolei luźną mieszaninę materiału okruchowego, w którego skład wchodzą otoczaki, żwir i piaski lub kruszywo pochodzenia mineralnego, które poza obróbką mechaniczną nie zostało poddane żadnej innej obróbce (w tym znaczeniu termin ten obejmuje wszystkie kruszywa pochodzące ze złóż kopalin stałych)[10]. Kruszywo naturalne ulega dalszemu podziałowi na żwirowo-piaskowe (piaskowo-żwirowe) i łamane[11].

W 2012 r. łączne wydobycie wszystkich surowców mineralnych w Polsce wyniosło ok. 491 mln ton, z czego ok. 185 mln ton (38%) stanowiło kruszywa naturalne[12]. Szacuje się przy tym, że ok. 75% kruszywa naturalnego wydobywanego w Polsce pochodzi z eksploatacji prowadzonej spod lustra wody[13]. Największe zastosowanie kruszywo naturalne znajduje w budownictwie, stanowiąc ok. 75% masy mieszanek betonowych (w budownictwie drogowym udział kruszyw w konstrukcji drogi określa się na ponad 90%)[14].

W zależności od usytuowania poziomu wodonośnego względem spągu i stropu złoża kruszywa naturalnego oraz istniejących warunków geologiczno-górniczych stosowane są trzy podstawowe technologie wydobycia (typy eksploatacji), tj. eksploatacja lądowa (sucha), spod lustra wody (wodna) i mieszana (lądowo-wodna)[15]. Przy czym warto zaznaczyć, że zależnie od warunków, występujących w danym zakładzie górniczym, urabianie złoża zlokalizowanego pod wodą może być prowadzone z użyciem urządzeń pływających lub urządzeń pracujących z lądu. Tak więc wydobycie kruszywa spod lustra wody nie zawsze jest związane ze stosowaniem urządzeń pły-

---

[8] J. Olszewski, J. Osuchowski i in., *Leksykon górniczy*, Katowice 1989, s. 131. W myśl innej definicji, kruszywo to materiał otrzymywany przez rozdrabnianie, materiał ziarnisty stosowany w budownictwie, zob. W. Glapa, J. I. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 45.

[9] W. Kozioł, Ł. Machniak, J. Goleniewska, *Technologie eksploatacji złóż kruszyw naturalnych i ich wpływ na środowisko*, Kraków 2011, www.kgo.agh.edu.pl/wp-content/uploads/2011/04/7.pdf.

[10] W. Glapa, J.I. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 46. Według nieco odmiennej definicji, kruszywem naturalnym jest kruszywo mineralne o obłym kształcie i gładkich powierzchniach ziarn, o uziarnieniu niezmienionym w stosunku do złożowego, ewentualnie poddane prostym procesom uszlachetnienia (płukanie, klasyfikacja, itp.), zob. J. Olszewski, J. Osuchowski i in., *op. cit.*, s. 132.

[11] W. Kozioł, Ł. Machniak, J. Goleniewska, *op. cit.*

[12] *Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2012 r.*, praca zbiorowa, (red.) M. Szuflicki, A. Malon i M. Tymiński, Warszawa 2013, s. 10-11.

[13] W. Kozioł, Ł. Machniak, A. Ciepliński, *Technologie wydobycia kruszyw żwirowo-piaskowych spod wody*, „Przegląd Górniczy" 2011, nr 7-8, s. 209; J. Kowieska, *Wydobycie spod wody*, www.surowce-naturalne.pl/strona/wydobycie-spod-wody.

[14] W. Kozioł, Ł. Machniak, A. Ciepliński, *op. cit.*, s. 207.

[15] W. Kozioł, Ł. Machniak, *Podwodne kopanie. Rozwój technologii wydobycia kruszyw żwirowo -piaskowych spod wody*, „Surowce i Maszyny Budowlane" 2011, nr 3, s. 20-26; W. Glapa, *Układy wydobywcze do urabiania i transportu kruszyw naturalnych* [w:], *op. cit.*, s. 108.

wających. Przykładowo, eksploatacja spod wody może być wykonywana za pomocą pracujących z poziomu lądu koparek łyżkowych z długim wysięgnikiem, koparek zgarniakowych lub zgarniarek linowych. Natomiast do urabiania złoża z poziomu lustra wody wykorzystuje się różnego rodzaju koparki pływające (pogłębiarki). Tytułem przykładu można w tym zakresie wskazać na pogłębiarki: chwytakowe, wieloczerpakowe (wielonaczyniowe), ssące[16] i hydropneumatyczne. Z kolei do transportu urobku po akwenie eksploatacyjnym używane są umieszczane na pontonach rurociągi tłoczne i taśmociągi, barki, szalandy[17], pchacze i holowniki[18].

3. Eksploatacja złóż kruszywa naturalnego, zlokalizowanych na lub pod dnem śródlądowych wód powierzchniowych – pozwolenie wodnoprawne czy koncesja?

Przystępując do analizy pierwszego problemu poruszonego w uwagach wstępnych, najpierw należy przybliżyć treść regulacji p.w., dotyczących korzystania z wód. Podstawowe znaczenie w tym zakresie należy przypisać art. 31 p.w., który w ust. 1 przewiduje, że korzystanie z wód polega na ich używaniu na potrzeby ludności oraz gospodarki. Ustęp 3 tego art. stanowi, że korzystanie z wód polega na korzystaniu powszechnym, zwykłym lub szczególnym. Z kolei stosownie do art. 31 ust. 4 p.w., przepisy ustawy dotyczące korzystania z wód stosuje się odpowiednio do zachowań określonych w tym przepisie, w tym m.in. do wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (pkt 7).

Pojęcie powszechnego korzystania z wód zostało zdefiniowane w art. 34 p.w. W myśl ust. 1 tego art. prawo do powszechnego korzystania z wód przysługuje każdemu i obejmuje śródlądowe powierzchniowe wody publiczne, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wody morza terytorialnego, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej[19]. Stosownie do art. 34 ust. 2 ustawy, powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Art. 34 ust. 3 cytowanej ustawy wymienia natomiast zachowania, które wykraczają poza zakres powszechnego korzystania z wód, w tym w szczególności wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami

[16] Inne nazwy tej pogłębiarki to pogłębiarka ssąco-tłocząca, ssącą-refulująca lub refuler, zob. J. Olszewski, J. Osuchowski i in., *op. cit.*, s. 224-225 i 258.

[17] Szalanda to barka przystosowana do przewozu kruszywa odbieranego z pogłębiarki, zazwyczaj wyposażona w klapy denne lub boczne do rozładunku na wodzie, zob. J. Olszewski, J. Osuchowski i in., *op. cit.*, s. 307.

[18] Szerszej: W. Kozioł, Ł. Machniak, J. Goleniewska, *op. cit.*

[19] Zgodnie z art. 35 p.w., powszechne korzystanie z wód może zostać rozciągnięte na inne wody powierzchniowe na podstawie uchwały rady powiatu.

wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej jak również z wód morza terytorialnego (pkt 1), a także wydobywanie kamienia i żwiru z potoków górskich (pkt 3).

Definicja zwykłego korzystania z wód ujęta jest w art. 36 p.w. Zgodnie z ust. 1 zdanie 1 tego art., prawo do zwykłego korzystania z wód przysługuje właścicielowi gruntu i obejmuje wody stanowiące jego własność oraz wody podziemne znajdujące się w jego gruncie. W myśl art. 36 ust. 2 ustawy, zwykłe korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. Z kolei w art. 36 ust. 3 ustawy określone są zachowania, które nie mieszczą się w zakresie korzystania zwykłego.

Artykuł 37 p.w. definiuje szczególne korzystanie z wód jako korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe, przykładowo wymieniając w pkt 1-8 zachowania stanowiące korzystanie szczególne.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że wydobywanie z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w istocie nie jest korzystaniem z wód, ale na podstawie art. 31 ust. 4 pkt 7 p.w. do takiej działalności przepisy ustawy o korzystaniu z wód stosuje się odpowiednio[20]. W art. 37 pkt 7 cytowanej ustawy wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów zostało zaliczone do szczególnego korzystania z wód. Stosownie do art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy, wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, jako szczególne korzystanie z wód, co do zasady, wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Pozwolenie wodnoprawne na wspomnianą działalność wydaje na okres nie dłuższy niż 5 lat marszałek województwa, a na terenach zamkniętych[21] dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 127 ust. 4 oraz art. 140 ust. 2 pkt 5a i ust. 2a p.w.).

Wyjątek od reguły, zgodnie z którą wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów stanowi szczególne korzystanie z wód, wymagające pozwolenia wodnoprawnego, przewiduje art. 34 ust. 4 ustawy. W myśl tego uregulowania, wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w granicach powszechnego korzystania z wód może odbywać się, po uzyskaniu zgody właściciela wody, w miejscach wyznaczonych przez radę gminy w drodze uchwały. Wydobywanie kruszywa w ramach powszechnego korzystania z wód może dotyczyć tylko śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, z wyłączeniem potoków gór-

[20] Por.: B. Rakoczy, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, B. Rakoczy, Z. Bukowski, K. Szuma, Warszawa 2013, s. 177 oraz I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pełda-Sypuła, M. Rytelewski, *Nowe Prawo Wodne*, Zielona Góra 2002, s. 33-35. Odmiennie W. Radecki, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, W. Radecki, W. Rejman, J. Rotko, J. Sommer, Wrocław 2002, s. 96.

[21] W myśl art. 3 pkt 40 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), przez teren zamknięty rozumie się teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.).

skich[22], powinno służyć zaspokojeniu potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego i nie może być prowadzone z użyciem specjalnych urządzeń technicznych[23]. Tak więc zakres zastosowania regulacji art. 34 ust. 4 cytowanej ustawy jest bardzo ograniczony[24].

Kolejny wyjątek ujęty jest w art. 124 pkt 3 p.w. Przepis ten stanowi, że pozwolenie wodnoprawne nie jest wymagane na wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w związku z utrzymywaniem wód, szlaków żeglownych[25] oraz remontem urządzeń wodnych[26]. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy, utrzymywanie wód jest obowiązkiem ich właściciela. Zgodnie zaś z art. 22 ust. 1 cytowanej ustawy, utrzymywanie śródlądowych wód powierzchniowych polega na zachowaniu lub odtworzeniu stanu ich dna lub brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych w celu zapewnienia swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wód[27]. Z kolei remonty urządzeń wodnych przeprowadzane w celu zachowania funkcji tych urządzeń, w myśl art. 64 ust. 1 p.w., mieszczą się w zakresie szerszego pojęcia utrzymania urządzeń wodnych. Obowiązek utrzymania urządzeń wodnych spoczywa na ich właścicielach[28]. Kwestię utrzymania śródlądowych dróg wodnych reguluje natomiast art. 43 u.ż.ś. Stosownie do ust. 4 tego art., utrzymanie tych dróg w stanie zapewniającym bezpieczną żeglugę,

---

[22] Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 9 p.w., potokami górskimi są cieki naturalne spełniające łącznie następujące kryteria: (a) powierzchnia zlewni jest nie większa niż 180 km^2, (b) stosunek przepływu o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% do przepływu średniego z wielolecia jest większy niż 120, (c) spadek zwierciadła jest nie mniejszy niż 0,3%.

[23] Por. art. 34 ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 1 i 3 p.w.

[24] Szerzej: I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pełda-Sypuła, M. Rytelewski, *op. cit.*, s. 36-38.

[25] Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 5 u.ż.ś., szlak żeglowny to pas wody przeznaczony do żeglugi.

[26] W myśl art. 9 ust. 1 pkt 19 p.w., urządzeniami wodnymi są urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności: (a) budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy, (b) zbiorniki, obiekty zbiorników i stopni wodnych, (c) stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów, (d) obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych, (e) obiekty energetyki wodnej, (f) wyloty urządzeń kanalizacyjnych, służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń wodnych oraz wyloty urządzeń służące do wprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych, (g) stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych, (h) mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska oraz (i) stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

[27] Por. też art. 24 i art. 26 p.w.

[28] Zgodnie z art. 64 ust. 2 p.w., właściciel urządzenia wodnego, znajdującego się na śródlądowych wodach powierzchniowych, jest obowiązany do zapewnienia obsługi, bezpieczeństwa oraz właściwego funkcjonowania tego urządzenia, z uwzględnieniem wymagań wynikających z warunków utrzymywania wód. Jednak, stosownie do ust. 1a tego art., w kosztach utrzymania urządzeń wodnych uczestniczy ten, kto odnosi z nich korzyści, a ustalenia i podziału kosztów dokonuje na wniosek właściciela urządzenia wodnego, w drodze decyzji, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego.

co do zasady, należy do jednostek organizacyjnych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, wykonujących zadania administracji drogi wodnej[29].

Wydobywanie kruszywa naturalnego może odbywać się również w ramach robót polegających na regulacji koryt cieków naturalnych[30] (art. 67-69 p.w.). Zgodnie z art. 67 ustawy, regulacja koryt cieków naturalnych (regulacja wód) służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej (ust. 1), polega na podejmowaniu przedsięwzięć, których zakres wykracza poza działania związane z utrzymaniem wód, a w szczególności na kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieku naturalnego (ust. 2) i powinna zapewnić dynamiczną równowagę koryta cieku naturalnego (ust. 3). W myśl art. 122 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy, regulacja wód wymaga pozwolenia wodnoprawnego. Wydaje się, że w omawianym przypadku wydobywanie kruszywa może być prowadzone na podstawie pozwolenia wodnoprawnego na regulację wód, bez konieczności uzyskiwania odrębnego pozwolenia na szczególne korzystanie z wód.

Zakres regulacji p.g.g. wyznacza przede wszystkim art. 1 tej ustawy, który w ust. 1 pkt 2 stanowi, że ustawa określa zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Z kolei, w myśl art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g., złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. W kontekście tej definicji zasadnym jest postawienie pytania, czy nagromadzenia kruszywa naturalnego pod śródlądowymi wodami powierzchniowymi należy uznać za złoża kopalin w rozumieniu przywołanej regulacji. Wątpliwości w tym zakresie może w szczególności wywoływać okoliczność, iż nagromadzenia kruszywa pod wodami powierzchniowymi często, przynajmniej częściowo, występują na dnie akwenu. Dotyczy do zwłaszcza wód płynących, w których kruszywo pozyskuje się z osadów aluwialnych[31]. W literaturze technicznej wyróżnia się jednak pojęcie złoża odkrywkowego, przez które rozumie się złoże naziemne lub zalegające pod stosunkowo cienką warstwą nadkładu, kwalifikujące się do eksploatacji odkrywkowej[32]. Naturalne nagromadzenia kruszywa, występujące na lub pod dnem wód śródlądowych, należy więc kwalifikować jako złoża odkrywkowe. Okoliczność, iż kruszywo naturalne czę-

---

[29] Administratorami śródlądowych dróg wodnych są dyrektorzy 7 Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej z siedzibami: w Gdańsku, w Gliwicach, w Krakowie, w Poznaniu, w Szczecinie, w Warszawie i we Wrocławiu – por. art. 92 ust. 1 p.w. oraz § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 126, poz. 878 ze zm.).

[30] W myśl art. 9 ust. 1 pkt 1c p.w., przez cieki naturalne należy rozumieć rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami.

[31] Szerzej: T. Pycia, *Eksploatacja kruszywa z koryt rzek i dolin rzecznych*, www.gliwice.rzgw.gov.pl/index.php/en/news/menupliki/prezentacje/files-download/245_86cdef282f778d8bbee 0718df752752e. Aluwium (osady aluwialne) stanowią namuły, piasek, żwir, otoczaki i inne produkty erozji osadzane przez płynącą wodę: *Międzynarodowy Słownik Hydrologiczny*, s. 11.

[32] J. Olszewski, J. Osuchowski, i in., *op. cit.* s. 390.

ściowo albo całkowicie zalega na dnie akwenu nie ma natomiast znaczenia dla uznania jego nagromadzenia za złoże kopaliny. W konsekwencji, jeżeli występujące na dnie lub pod dnem śródlądowych wód powierzchniowych nagromadzenie kruszywa naturalnego spełnia warunek sformułowany w art. 6 ust. 1 pkt 19 ustawy, tzn. jego wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą, wówczas nagromadzenie to jest złożem kopaliny w rozumieniu wspomnianej regulacji.

Wobec powyższego, działalność polegającą na pozyskiwaniu kruszywa z dna lub spod dna wód śródlądowych należy kwalifikować jako działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż wymienioną w art. 1 ust. 1 pkt 2 p.g.g. Stosownie zaś do art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji.

Zgodnie z tym, co zostało już wspomniane, art. 3 pkt 1 p.g.g. przewiduje, że ustawy nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami. Wymienione „odrębne przepisy" to głownie regulacje działu II p.w. W myśl art. 31 ust. 4 pkt 7 p.w., przepisy ustawy dotyczące korzystania z wód stosuje się odpowiednio do wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów. Z kolei art. 37 pkt 7 p.w. wymienia przedmiotową działalność jako jedną z form szczególnego korzystania z wód.

Interpretacja zacytowanych przepisów może prowadzić do wniosku, że skoro do eksploatacji złóż kruszywa naturalnego zlokalizowanych na lub pod dnem wód śródlądowych stosuje się przepisy p.w. dotyczące korzystania z wód, to regulacja art. 3 pkt 1 p.g.g. wyłącza stosowanie przepisów p.g.g. do takiej działalności.

Artykuł 4 pkt 1 nieobowiązującej już ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze również stanowił, że ustawy nie stosuje się do korzystania z wód w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami. Na tle tego unormowania oraz przedstawionych wcześniej przepisów p.w., w literaturze wyrażono pogląd, zgodnie z którym działalność polegająca na wydobywaniu kamienia, żwiru, piasku, itp. w ramach szczególnego korzystania z wód w zasadzie nosi cechy działalności gospodarczej, co oznaczałoby konieczność spełnienia wymagań wynikających zarówno z ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. (zwłaszcza uzyskania koncesji), jak i p.w. (w tym uzyskania pozwolenia wodnoprawnego)[33].

Powyższy pogląd został następnie zaakceptowany w wyrokach WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2009 r.[34] i NSA z dnia 15 kwietnia 2011 r.[35]. W szczególności w uzasadnieniu drugiego z wymienionych orzeczeń stwierdzono, że w przypadku szczególnego sposobu korzystania z wód polegającego na gospodarczym, zorganizo-

[33] Tak A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, wyd. 2 zm., Warszawa 2003, s. 23. W tym samym stanie prawnym zbliżony pogląd zaprezentowali również I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pełda-Sypuła, M. Rytelewski, *op. cit.*, s. 43 – wspomniani autorzy stwierdzili, że wydobywanie kopalin ze złóż, niezależnie od tego, na jakich obszarach jest wykonywane, wymaga uzyskania koncesji.

[34] Sygn. akt III SA/Kr 912/08, LEX 581739.

[35] Sygn. akt II GSK 487/10, LEX 842916.

wanym i ciągłym wydobywaniu kopaliny w postaci żwiru i piasku, działalność taka wymaga uzyskania koncesji, jak i pozwolenia wodnoprawnego. Nadto w obydwu wyrokach podniesiono, że z treści art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. nie wynikało, aby do korzystania z wód w ogóle nie miało zastosowanie prawo geologiczne i górnicze. Norma ta oznaczała tylko tyle, że prawa geologicznego i górniczego nie stosowało się do korzystania z wód jedynie w zakresie uregulowanym odrębnymi przepisami. Tym samym, zdaniem sądów administracyjnych, do korzystania z wód w zakresie nieuregulowanym w odrębnych przepisach zastosowanie znajdowała ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. NSA wskazał również na treść art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Przepis ten zabraniał wydobywania kopalin inaczej, niż jako koncesjonowana działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[36].

Przechodząc do oceny, aktualność przedstawionego wyżej stanowiska w obecnym stanie prawnym, w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że treść art. 3 pkt 1 p.g.g. i art. 4 pkt 1 uchylonej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r., jest identyczna. Art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. stanowił, że koncesji wymaga działalność gospodarcza w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Aktualnie analogiczne unormowanie ujęte jest w art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g.[37] W nowym p.g.g. brak jest natomiast regulacji, która odpowiadałaby normie art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. (zakaz wydobywania kopalin inaczej niż w ramach koncesjonowanej działalności gospodarczej). P.w. obowiązuje od dnia 1 stycznia 2002 r., a przepisy art. 31 ust. 4 pkt 7 i art. 37 pkt 7 tej ustawy do tej pory nie były nowelizowane.

Brak w p.g.g. regulacji, której treść odpowiadałaby art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r., należy wiązać z pojawieniem się w nowej ustawie unormowania umożliwiającego właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) gruntu wydobywanie na potrzeby własne ze swojej nieruchomości piasku lub żwiru bez konieczności uzyskiwania koncesji (art. 4 p.g.g.). Z faktu rezygnacji w p.g.g. z przepisu wyraźnie zakazującego wydobywania kopalin inaczej niż w ramach koncesjonowanej działalności gospodarczej nie można natomiast wywodzić, że obecnie działalność wydobywczą można wykonywać bez zachowania rygorów tej ustawy, na podstawie odrębnych przepisów.

Za trafnością poglądu, w myśl którego z prowadzeniem działalności, polegającej na eksploatacji złóż kruszywa położonych na lub pod dnem wód śródlądowych wiąże się konieczność spełnienia wymagań wynikających zarówno z p.w., jak i p.g.g., przemawia również treść art. 23 ust. 1 pkt 2 drugiej z wymienionych ustaw. Przepis ten przewiduje bowiem, że udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin z gruntów pod wodami śródlądowymi wymaga uzgodnienia z organem odpowiedzialnym za utrzy-

[36] Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.

[37] Przepis ten przewiduje, że działalność w zakresie wydobywania kopalin ze złóż może być wykonywana po uzyskaniu koncesji. Zob. też art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

manie wód oraz opinii organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Ponadto w p.w. nie występuje regulacja, która w stosunku do działalności, polegającej na wydobywaniu spod wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, wyłączałaby stosowanie przepisów p.w., z uwagi na to, że działalność ta wymaga uzyskania koncesji na podstawie p.g.g.[38]. W p.w. brak jest też unormowania, które w zakresie wymienionej działalności wyłączałoby stosowanie p.g.g.

Wobec powyższego, w moim przekonaniu, stanowisko, zgodnie z którym, w przypadku wydobywania kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów prowadzonego w ramach szczególnego korzystania z wód, konieczne jest spełnienie wymagań wynikających zarówno z prawa wodnego (w tym uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego), jak i prawa geologicznego i górniczego (zwłaszcza uzyskanie koncesji), zachowało aktualność po wejściu w życie p.g.g. Na tle obecnego stanu prawnego przedstawiony pogląd uzyskał także aprobatę w literaturze[39].

W mojej ocenie, w aktualnym stanie prawnym, działalność polegająca na eksploatacji złóż kruszywa naturalnego, zlokalizowanych na lub pod dnem śródlądowych wód powierzchniowych, podlega jednocześnie rygorom p.w. i p.g.g. Wykonywanie takiej działalności, co do zasady, wymaga pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód (art. 122 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 pkt 7 p.w.) oraz koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż (art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g.).

W razie wydobywania kruszywa w ramach regulacji wód (art. 67-69 p.w.) oprócz koncesji, wymagane jest również pozwolenie wodnoprawne na taką regulację (art. 122 ust. 1 pkt 2 p.w.). Natomiast wydobywanie kruszywa naturalnego w związku z utrzymywaniem wód, szlaków żeglownych oraz remontem urządzeń wodnych, zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (art. 124 pkt 3 p.w.), może być prowadzone po wydaniu koncesji.

Z kolei kwestia, czy po wejściu w życie p.g.g. wydobywanie kruszywa w warunkach powszechnego korzystania z wód może odbywać się bez koncesji, jest na tyle złożona, że w ramach niniejszego opracowania może zostać jedynie zasygnalizowana. W odniesieniu do tego problemu warto zauważyć, że zakres przedmiotowy regulacji art. 34 ust. 4 p.w. jest inny niż art. 4 ust. 1 p.g.g. W granicach powszechnego korzystania z wód wydobycie kruszywa naturalnego może być prowadzone jedynie spod śródlądowych, powierzchniowych wód publicznych, z wyłączeniem potoków górskich. Tak więc, stosownie do art. 10 ust. 2 w zw. z art. 14 ust. 1 p.w., wydobycie to dotyczy wyłącznie gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast wydobywanie piasku lub żwiru na „potrzeby własne", o którym mowa w art. 4 p.g.g., może odbywać się jedynie w granicach nie-

[38] W szczególności takie wyłączenie nie zostało przewidziane w art. 8 ust. 1 p.w.

[39] Por. K. Szuma, [w:] *op. cit.*, s. 586-587. Prezentowane jest również odmienne stanowisko, w myśl którego wydobywanie kamienia, piasku lub żwiru z wód powierzchniowych odbywa się na podstawie przepisów p.w., a nie p.g.g – tak H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, tom 1 (art. 1-103), Wrocław 2012, s. 48.

ruchomości gruntowej, której właścicielem (użytkownikiem wieczystym) jest osoba fizyczna.

Artykuł 31 ust. 4 pkt 7 p.w. stanowi o wydobywaniu kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów z wód powierzchniowych, a w art. 37 pkt 7 tej ustawy mowa jest o wydobywaniu z wód. Przepisy te nie wskazują, do jakich akwenów mają zastosowanie. W myśl art. 7 ust. 1 p.w., przepisy ustawy stosuje się m.in. do wód śródlądowych. Próbę rozstrzygnięcia kwestii, czy eksploatacja złóż kruszywa w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w następstwie robót górniczych (w akwenach eksploatacyjnych), jest szczególnym korzystaniem z wód, wymagającym pozwolenia wodnoprawnego, należy poprzedzić odpowiedzią na pytanie, czy wody zgromadzone w takich zbiornikach są wodami śródlądowymi.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 p.w., wody dzielą się na powierzchniowe i podziemne. Ustawa zawiera tylko definicję wód podziemnych, przez które należy rozumieć wszystkie wody, znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe, pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem (art. 9 ust. 1 pkt 22). W zakresie wód powierzchniowych przyjmuje się, że są to wszystkie wody, które nie są wodami podziemnymi. Podział wód na powierzchniowe i podziemne ma więc charakter dychotomiczny, tzn. woda nie może być jednocześnie wodą powierzchniową i wodą podziemną[40]. W hydrologii wody powierzchniowe definiuje się jako wody płynące lub stojące, występujące bezpośrednio na powierzchni skorupy ziemskiej, do których należą oceany, morza, jeziora, stawy, rzeki, małe cieki, itp.[41].

Kolejny podział wód ujęty jest w art. 5 ust. 2 p.w., który przewiduje, że wody, z wyjątkiem wód morza terytorialnego i morskich wód wewnętrznych, są wodami śródlądowymi. Wody, które nie są wodami morza terytorialnego[42] ani wodami morskimi wewnętrznymi[43], są więc wodami śródlądowymi[44].

Stosownie do art. 5 ust. 3 p.w., śródlądowe wody powierzchniowe dzielą się na:

1) płynące, do których zalicza się wody:
   a) w ciekach naturalnych, kanałach oraz w źródłach, z których cieki biorą początek;
   b) znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych;
   c) znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących; oraz

---

[40] B. Rakoczy, [w:] *op. cit.*, s. 49-50. Podobnie: W. Radecki, [w:] *op. cit.*, s. 22.

[41] *Międzynarodowy Słownik Hydrologiczny* …, s. 162.

[42] W zakresie pojęcia morza terytorialnego zob. art. 5 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 934 ze zm.).

[43] Por. art. 4 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

[44] W. Radecki, [w:] *op. cit.*, s. 23.

2) stojące, do których zalicza się wody, znajdujące się w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych, niezwiązanych bezpośrednio w sposób naturalny, z powierzchniowymi wodami płynącymi[45].

W myśl art. 5 ust. 4 ustawy, przepisy o wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami[46].

Odkrywkowe wyrobiska górnicze są oczywiście zagłębieniami terenu stanowiącymi efekt działalności człowieka. Tak więc, na mocy art. 5 ust. 4 p.w., do wód zgromadzonych w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w następstwie robót górniczych, stosuje się odpowiednio przepisy o wodach stojących.

Na tle art. 5 ust. 4 cytowanej ustawy w literaturze wyrażone zostało stanowisko, zgodnie z którym wody znajdujące we wspomnianych zbiornikach (wyrobiskach) nie są jednak wodami śródlądowymi[47]. Zdaniem zwolenników tego poglądu, wody zgromadzone w sztucznych zbiornikach wodnych, w tym w odkrywkowych wyrobiskach górniczych, należą do kategorii wód innych niż śródlądowe wody powierzchniowe, do których jedynie odpowiednio stosuje się przepisy o wodach stojących. Celem uzasadnienia przedstawionego stanowiska wskazuje się również na art. 8 ust. 2 p.w., który stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do korzystania z wód zgromadzonych za pomocą urządzeń oraz instalacji technicznych niebędących urządzeniami wodnymi.

Nie podzielam powyższego poglądu. Przede wszystkim wody znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w wyniku robót górniczych (w akwenach eksploatacyjnych), występują bezpośrednio na powierzchni skorupy ziemskiej. W ramach podziału wód, przewidzianego w art. 5 ust. 1 ustawy, wody te należy więc zakwalifikować jako wody powierzchniowe. Wody zgromadzone we wspomnianych zbiornikach (wyrobiskach) nie stanowią wód morza terytorialnego ani morskich wód wewnętrznych. Tak więc, w świetle art. 5 ust. 2 cytowanej ustawy, wody znajdujące się w wymienionych zbiornikach (wyrobiskach) są wodami śródlądowymi. Poza tym z treści art. 5 ust. 3 p.w. nie wynika, aby podział śródlądowych wód powierzchniowych na płynące i stojące miał charakter zupełny.

Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 17 p.g.g., wyrobiskiem górniczym jest przestrzeń w nieruchomości gruntowej lub górotworze powstała w wyniku robót górniczych.

---

[45] Obecnie obowiązująca treść art. 5 ust. 3 p.w. została ustalona przez art. 1 pkt 5 lit., a ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r., Nr 130, poz. 1087 ze zm.), która weszła w życie z dniem 30 lipca 2005 r.

[46] Aktualna regulacja art. 5 ust. 4 p.w. została wprowadzona przez art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw.

[47] Tak H. Schwarz, *Czy wszystko, co pływa, jest statkiem?*, „Surowce i Maszyny Budowlane" 2010, nr 1, s. 16 i 17 i *Żegluga śródlądowa upomina się o refulery*, www.amadeus.biz.pl/pl/uprawnienia_inspektorow_zeglugi_srodladowej/391 oraz J. Murzydło, *Czy pogłębiarka musi posiadać bosmana?*, „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie" 2013, nr 7, s. 28.

Z kolei wyrobisko odkrywkowe (odkrywkę górniczą) definiuje się jako wyrobisko powstające w wyniku prowadzenia odkrywkowej eksploatacji kopalin[48].

Przepisy p.w. nie definiują pojęć „urządzenie"oraz „instalacja techniczna", które użyte zostały w art. 8 ust. 2 ustawy. Definicje urządzenia oraz instalacji zawarte są natomiast w p.o.ś. W myśl art. 3 pkt 42 tej ustawy, przez urządzenie należy rozumieć niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 6 p.o.ś., przez instalację rozumie się: (1) stacjonarne urządzenie techniczne, (2) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, (3) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, pod warunkiem, że ich eksploatacja może spowodować emisję. Wyrobisko górnicze, w tym wyrobisko odkrywkowe, definiowane jako przestrzeń, nie może być więc uznane za urządzenie albo instalację.

W konsekwencji, w moim przekonaniu, wody znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w następstwie robót górniczych nie są objęte wyłączeniem, o którym mowa w art. 8 ust. 2 p.w.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na skutki przyjęcia stanowiska, w myśl którego wody znajdujące się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, w tym także wody zgromadzone w odkrywkowych wyrobiskach górniczych, nie stanowią śródlądowych wód powierzchniowych. Przykładowo, efektem rekultywacji wyrobiska odkrywkowego po eksploatacji siarki jest Jezioro Tarnobrzeskie o powierzchni lustra wody wynoszącej 455 ha i maksymalnej głębokości 40 m[49]. Sztuczne zbiorniki wodne tworzone są także w ramach rekultywacji wyrobisk odkrywkowych po zakończeniu wydobycia węgla brunatnego. Takimi zbiornikami wodnymi są np. położone we wschodniej części województwa wielkopolskiego zbiorniki Przykona o pow. zalewu ok. 129 ha i Janiszew o pow. zalewu ok. 60 ha[50]. Natomiast w przyszłości w wyrobiskach Pól Bełchatów i Szczerców KWB Bełchatów planuje się utworzenie dwóch, połączonych ze sobą sztucznych zbiorników wodnych o łącznej pow. ok. 3 250 ha[51].

Wszystkie wspomniane zbiorniki wodne (zrealizowane i projektowane) powstały lub mają powstać w wyrobiskach poeksploatacyjnych, czyli w zagłębieniach terenu, będących efektem działalności człowieka, o których stanowi art. 5 ust. 4 p.w. Twierdzenie, że wody zgromadzone w wymienionych zbiornikach nie są śródlądowymi wodami powierzchniowymi, w mojej ocenie, jest absurdalne.

---

48 J. Olszewski, J. Osuchowski i in., *op. cit.*, s. 189.

49 Źródło: http://jezioro-tarnobrzeskie.eu

50 Szerzej: L. Szwed, *Budowa zbiornika „Janiszew" w KWB Adamów S.A.*, www.ppwb.org.pl/wb/64/4.php

51 Źródło: www.kwbbelchatow.pgegiek.pl/index.php/ochrona-srodowiska/rekultywacja/zagospodarowaniewyrobisk

Moim zdaniem, wody znajdujące się w sztucznych zbiornikach wodnych powstających w wyniku robót górniczych, należy uznać za śródlądowe wody powierzchniowe inne niż płynące i stojące, do których na mocy art. 5 ust. 4 p.w. stosuje się odpowiednio przepisy o wodach stojących. Ponadto, uważam, że takie zbiorniki wodne mogą być kwalifikowane jako sztuczne jednolite części wód powierzchniowych w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 13f ustawy[52].

Uznanie wód zgromadzonych w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w następstwie robót górniczych, za powierzchniowe wody śródlądowe nie oznacza jednak, że wydobywanie kruszywa spod takich akwenów stanowi szczególne korzystanie z wód wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Przede wszystkim warto zauważyć, że w czasie rozpoczęcia działalności wydobywczej, tzn. w momencie przystąpienia do robót przygotowawczych i udostępniających, w tym do zdejmowania nadkładu, sztuczny zbiornik wodny (akwen eksploatacyjny) jeszcze nie istnieje. Zbiornik ten powstaje dopiero później, w miarę postępu robót górniczych. W czasie wydawania koncesji nie mamy więc do czynienia ze złożem kruszywa naturalnego, położonym na lub pod dnem wód śródlądowych. W świetle art. 23 ust. 1 pkt 2 p.g.g., udzielenie koncesji nie wymaga wówczas współdziałania organu koncesyjnego z organem odpowiedzialnym za utrzymanie wód oraz organem właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego.

W moim przekonaniu, za decydujący należy uznać moment rozpoczęcia działalności wydobywczej. W konsekwencji uważam, że działalność polegająca na eksploatacji złóż kruszywa naturalnego, wykonana w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w wyniku robót górniczych, nie stanowi szczególnego korzystania z wód określonego w art. 37 pkt 7 p.w. W mojej ocenie, działalność ta nie wymaga więc uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na takie korzystanie. Podstawą do wykonywania przedmiotowej działalności jest natomiast koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż.

4. Stosowanie przepisów o żegludze śrądlądowej w ruchu odkrywkowego zakładu górniczego

Zakres regulacji u.ż.ś. określa art. 1 tej ustawy. Stosownie do ust. 1 tego art., ustawa reguluje sprawy związane z uprawianiem żeglugi na wodach śródlądowych, uznanych za żeglowne na podstawie przepisów Prawa wodnego, zwanych „śródlądowymi drogami wodnymi". Wykaz śródlądowych dróg wodnych zawarty jest w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych

[52] Zgodnie z tym przepisem, sztuczną jednolitą częścią wód powierzchniowych jest jednolita część wód powierzchniowych postała w wyniku działalności człowieka. Stosownie zaś do art. 9 ust. 1 pkt 4c lit. b, przez jednolitą część wód powierzchniowych rozumie się m.in. oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, tak jak sztuczny zbiornik wodny.

dróg wodnych[53]. Z kolei, w myśl art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. f u.ż.ś., statkiem jest m.in. urządzenie pływające o napędzie mechanicznym lub bez napędu mechanicznego, przeznaczone lub używane na śródlądowych drogach wodnych do wykonywania prac technicznych, utrzymania szlaków żeglugowych lub eksploatacji złóż kruszyw.

W świetle powyższych unormowań nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, że urządzenia pływające, wykorzystywane na śródlądowych drogach wodnych do urabiania złóż kruszywa naturalnego oraz do transportu urobku, są statkami w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.ż.ś. Tak więc w działalności polegającej na eksploatacji złóż kruszywa, położonych na lub pod dnem śródlądowych dróg wodnych, znajdują zastosowanie przepisy u.ż.ś. i aktów wykonawczych tej ustawy.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.ż.ś., przepisy ustawy stosuje się także do statków służących m.in. do wykonywania robót technicznych lub eksploatacji złóż kruszywa na innych wodach śródlądowych niż śródlądowe drogi wodne. Moim zdaniem, w kontekście przytoczonej regulacji „rozciągającej" stosowanie przepisów u.ż.ś. na statki wykorzystywane do działań wymienionych w tym przepisie na akwenach, zlokalizowanych poza śródlądowymi drogami wodnymi, sformułowana w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.ż.ś. definicja statku jest niejasna jako urządzenia pływającego przeznaczonego lub używanego na śródlądowych drogach wodnych do realizacji określonych działań i celów.

Definicje statku żeglugi śródlądowej oraz urządzenia pływającego ujęte są w przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiającej wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej i uchylającej dyrektywę Rady 82/714/EWG[54]. Pojęcia statku, małego statku i urządzenia pływającego, zdefiniowane zostały również w aktach wykonawczych do u.ż.ś.[55] Treść tych definicji nie pozwala na rozstrzygnięcie kwestii, czy urządzenia pływające służące do realizacji działań wskazanych w art. 1 ust. 3 u.ż.ś. na wodach śródlądowych innych niż śródlądowe drogi wodne stanowią statki w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Jednakże przyjęcie, że wspomniane urządzenia nie są statkami w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.ż.ś., spowodowałoby, że norma art. 1 ust. 3 cytowanej ustawy pozbawiona byłaby jakiegokolwiek znaczenia.

---

[53] Dz.U. z 2002 r. Nr 210, poz. 1786. Definicja śródlądowych dróg wodnych ujęta jest natomiast w art. 9 ust. 1 pkt 18 p.w. Zgodnie z tą regulacją, są to śródlądowe wody powierzchniowe, na których, z uwagi na warunki hydrologiczne oraz istniejące urządzenia wodne, możliwy jest przewóz osób i towarów statkami żeglugi śródlądowej.

[54] Dz.Urz. UE L 389 z 30.12.2006, s. 1 ze zm. Zob. art. 1.01 pkt 1-3 i 23 załącznika nr II do dyrektywy.

[55] Por. (1) § 1.01 lit a, d i e przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych, stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 212, poz. 2072); (2) § 2 pkt 9 i 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 50, poz. 427 ze zm.); (3) § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej (Dz.U. z 2002 r. Nr 137, poz. 1156).

Wobec powyższego, w moim przekonaniu, urządzenia pływające, wykorzystywane do realizacji działań określonych w art. 1 ust. 3 u.ż.ś. na wodach śródlądowych innych niż śródlądowe drogi wodne, należy uznać za statki w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Za takim twierdzeniem przemawia treść innych przepisów u.ż.ś.[56] i aktów wykonawczych do ustawy[57].

W literaturze prezentowany jest pogląd, w myśl którego do urządzeń pływających służących do wydobywania kopalin w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w następstwie robót górniczych, nie stosuje się przepisów o żegludze śródlądowej, a wspomniane urządzenia nie są statkami w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.ż.ś.[58]. Stanowisko to oparte jest na założeniu, iż wody znajdujące się w zagłębieniach terenu, powstałych w wyniku działalności człowieka (wymienione w art. 5 ust. 4 p.w.), nie stanowią wód śródlądowych. Z powodów opisanych w pkt III.4 opracowania uważam, że powyższe założenie jest błędne.

W mojej ocenie, wody zgromadzone w zagłębieniach terenu, będących efektem działalności człowieka, w tym wody w sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w wyniku robót górniczych (w akwenach eksploatacyjnych), są śródlądowymi wodami powierzchniowymi. W konsekwencji, moim zdaniem, do urządzeń pływających używanych na wymienionych zbiornikach (wyrobiskach) do wydobywania kruszywa naturalnego, na mocy art. 1 ust. 3 u.ż.ś. stosuje się przepisy tej ustawy oraz jej aktów wykonawczych[59].

W moim przekonaniu, urządzenia pływające, wykorzystywane na sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w następstwie robót górniczych do urabiania złóż kruszywa (koparki pływające) oraz do transportu urobku (barki, szalandy, holowniki i pchacze), są więc statkami w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Za uznaniem wspomnianych urządzeń za statki przemawia również okoliczność, że art. 5 ust. 1 pkt 1 u.ż.ś. stanowi m.in. o przeznaczeniu urządzenia pływającego do realizacji określonych działań i celów na śródlądowych drogach wodnych. Natomiast urządzenia pływające, służące do eksploatacji złóż kruszywa na sztucznych zbiornikach wodnych, powstających w wyniku prowadzenia robót górniczych, zazwyczaj mogą być z powodzeniem stosowane do wykonywania takiej samej dzia-

---

[56] Por. art. 17 ust. 3 pkt 4, art. 34i oraz art. 38 ust. 2 u.ż.ś.

[57] Zob. § 6 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 lipca 2002 r. w sprawie świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej oraz określenie rejonu 4 żeglugi sformułowane w końcowych fragmentach załączników nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie wymagań technicznych i wyposażenia statków żeglugi śródlądowej oraz upoważniania podmiotów do wykonywania przeglądów technicznych statków (Dz.U. z 2010 r. Nr 216, poz. 1423).

[58] Zob. H. Schwarz, *Czy wszystko*, s. 17; *Żegluga śródlądowa*; oraz J. Murzydło, *op. cit.*, s. 28-29.

[59] Podobny pogląd wyrażony został przez Wyższy Urząd Górniczy w stanowisku prawnym z dnia 8 lutego 2010 r. nr 24/2010, www.wug.gov.pl/index.php?prawo/ruch_odkr. W stanowisku tym stwierdzono, że wydobywanie kopaliny spod lustra wody przy użyciu koparek pływających (pogłębiarek) odbywa się niezależnie od miejsca wykonywania tej działalności z uwzględnieniem przepisów u.ż.ś.

łalności na śródlądowych drogach wodnych, w szczególności sklasyfikowanych jako rejon 3 żeglugi, na których zakłada się występowanie fali o wysokości do 0,6 m[60].

5. Uwagi końcowe

Podsumowując dotychczasowe rozważania, pogląd, w myśl którego z prowadzeniem działalności, polegającej na wydobywaniu kruszywa w ramach szczególnego korzystania z wód, wiąże się konieczność spełnienia wymagań, wynikających zarówno z prawa wodnego (w tym uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego), jak i prawa geologicznego i górniczego (zwłaszcza uzyskanie koncesji), jest aktualny w obecnym stanie prawnym.

Wody znajdujące się w sztucznym zbiorniku wodnym, powstałym w następstwie robót górniczych (w akwenie eksploatacyjnym), są śródlądowymi wodami powierzchniowymi. Jednak z uwagi na to, że w czasie rozpoczynania działalności wydobywczej wspomniany zbiornik jeszcze nie istnieje, uważam, że eksploatacja złoża kruszywa naturalnego, prowadzona w takim zbiorniku, nie stanowi szczególnego korzystania z wód wymienionego w art. 37 pkt 7 p.w. i w konsekwencji nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego na takie korzystanie.

Jeżeli w odkrywkowym zakładzie górniczym eksploatacja odbywa się w sztucznym zbiorniku wodnym, który powstał w wyniku postępu robót górniczych, a do urabiania złoża kruszywa lub transport urobku wykorzystywane są urządzenia pływające, na podstawie art. 1 ust. 3 u.ż.ś. w prowadzeniu takiej działalności zastosowanie znajdują przepisy o żegludze śródlądowej. Wymienione urządzenia pływające należy przy tym uznać za statki w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 u.ż.ś.

[60] Por. końcowe fragmenty załączników nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie wymagań technicznych i wyposażenia statków żeglugi śródlądowej oraz upoważniania podmiotów do wykonywania przeglądów technicznych statków. Zob. też stan faktyczny sprawy rozstrzygniętej wyrokiem NSA z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt I GSK 844/10, LEX 1079635.

Aneta Kaźmierska-Patrzyczna, Monika A. Król

Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami

1. Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2002 r. gospodarowanie wodami w Polsce podlega regulacji ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne[1]. Pomimo tego, iż ustawa nie zawiera definicji gospodarowania wodami, to można przyjąć, że jest ono rozumiane bardzo szeroko i oznacza wszelkie działania podejmowane wobec wód, służące osiąganiu celów założonych w ustawie[2]. Podstawowym celem ustawy – Prawo wodne jest uregulowanie gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystania z wód oraz zarządzania zasobami wodnymi. Gospodarowanie wodami jest prowadzone również w oparciu o zasadę racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, a także biorąc pod uwagę zasadę wspólnych interesów, realizowaną poprzez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności tak, aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne oraz zasadę zintegrowanego zarządzania zlewniowego i zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe

---

[1] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2012r., poz. 145 ze zm., dalej jako p.w. Ustawa dokonuje wdrożenia najważniejszego aktu prawa unijnego w tym zakresie – dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, zwanej ramową dyrektywą wodną, Dz.Urz. WE L 327 z 22.12.2000, s. 1, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275 oraz kilkunastu innych dyrektyw UE m.in. dyrektywy Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, Dz.Urz. WE L 135 z 30.05.1991, s. 40, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 26.

[2] Zob. również B. Rakoczy, *Komentarz do art.1 ustawy – Prawo wodne*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, B. Rakoczy (red.), Z. Bukowski, K. Szuma, LEX 2013, nr 152773.

i koszty zasobowe. Gospodarowanie wodami jest prowadzone w taki sposób, aby działając w zgodzie z interesem publicznym, nie dopuszczać do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio zależnych od wód.

2. Rodzaje zadań administracji publicznej w ochronie środowiska

Realizacja obowiązków w zakresie ochrony środowiska, w tym również gospodarowania wodami, jest jednym z ważniejszych zadań współczesnego państwa[3]. Podstawą prawną do wyznaczenia działań w omawianym zakresie jest Konstytucja RP[4], uznająca w art. 5 ochronę środowiska za jedno z podstawowych zadań państwa, które powinno być realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[5]. Zadania państwa z zakresu ochrony środowiska znajdują się w gestii większości organów administracji publicznej[6], przy czym niektóre z nich zostały powołane wyłącznie lub przede wszystkim do wykonywania takich zadań albo zadania te stanowią istotną część ich działalności[7]. Wszystkie te organy stanowią aparat administracji ochrony środowiska, który jest podzielony na organy centralne i terenowe oraz rządowe i samorządowe[8].

---

[3] Pogląd taki prezentują np. L. Łustacz, *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, (red.) L. Łustacz, Ossolineum 1975, s. 97 oraz idem, *Rola polityki i prawa w kształtowaniu i ochronie środowiska*, [w:] *Zagadnienia prawnej ochrony środowiska naturalnego*, Studia Iuridica, t. II, Warszawa 1974, s. 9 oraz L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1980, s. 58, a także M. Górski, *Rola państwa w ochronie środowiska*, „Organizacja. Metody. Technika" 1990, z. 8-9, s. 10-13.

[4] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

[5] W przepisie tym zostały wskazane funkcje państwa, czyli zasadnicze kierunki i cele jego działania, z których wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwowych, zob. W. Skrzydło, *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 14.

[6] Pojęcie organu administracji publicznej rozumiane jest zgodnie z przyjmowanymi założeniami teorii prawa administracyjnego, zob. np. R. Michalska-Badziak, *Pojęcie, cechy i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red.) M. Stahl, Warszawa 2013, s. 269-274.

[7] Zob. E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 402.

[8] Pod pojęciem „organ ochrony środowiska" ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej powoływana jako p.o.ś., rozumie organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, przy czym dla potrzeb wykonywania przepisów ustawy organami administracji, poza centralnymi i terenowymi organami administracji publicznej, mogą być także inne podmioty, gdy zostały powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 3 pkt 14). Zgodnie z art. 376 p.o.ś. organami ochrony środowiska są: wójt (burmistrz lub prezydent miasta), starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Biorąc pod uwagę konstrukcję przepisu należałoby uznać, że wyliczenie to ma charakter zamknięty. Jednak ze względu na określone zadania ochronne, które wykonują także np. organy Inspekcji Ochrony Środowiska, należy stwierdzić, że katalog ten jest znacznie szerszy. Zgodnie ze wskazanymi założeniami funkcje któregoś ze wskazanych w wylicze-

W dziedzinie ochrony środowiska organy administracji publicznej wykonują bardzo różnorodne zadania, posługując się przy tym praktycznie całym katalogiem prawnych form działania administracji[9]. Przeprowadzając analizę podziału zadań ze względu na ich zróżnicowany charakter, warto dokonać ich klasyfikacji, której głównym celem jest wskazanie przyjmowanych w przepisach kryteriów podziału kompetencji pomiędzy różne organy wchodzące w skład systemu administracji publicznej, bowiem zgodnie z kanonami teorii zarządzania, struktury organów powinny być dopasowane do przydzielanych zadań.

W literaturze jednym z najbardziej uznawanych podziałów zadań administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska jest podział zaproponowany przez M. Górskiego, według którego zadania, biorąc pod uwagę ich treść, da się ująć w następujące zasadnicze grupy[10]:

- zadania o charakterze organizatorskim – polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną środowiska, podejmowanych przez różne podmioty, w tym także na określaniu zadań tych podmiotów, dokonywanych w sposób ogólny. Zadania te wykonywane są głównie poprzez system aktów planowania strategicznego, zarówno przez organy szczebla centralnego, jak i lokalnego (tu w szczególności – organy samorządu terytorialnego)[11];
- zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym (które można także określić jako „kreatywne") – polegają na wykonywaniu czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska i związane są przede wszystkim z jego ochroną przed szkodliwymi oddziaływaniami, powodowanymi przez określone podmioty (tu głównie chodzi o społeczności lokalne – zadania polegają wówczas np. na obowiązku budowy urządzeń chroniących wody przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi czy urządzeń służących do odzysku bądź unieszkodliwiania odpadów komunalnych). Zadania te mieszczą się w ramach gospodarki komunalnej i obciążają głównie samorząd gminny[12];

niu organów mogą być wykonywane także przez podmioty niepubliczne gdy zostały z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

[9] Szerzej na temat prawnych form działania administracji zob. np. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 454 i n.

[10] M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska Prawo i Polityka" 1998, nr 4, s. 15 i n., M. Górski, *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (red.) J. Jendrośka, Wrocław 2001, s. 885-886. Na temat szerszej dokumentacji i uzasadnienia koncepcji podziału zadań zob. M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992. Zaproponowany przez Autora podział zadań podlega ciągłej ewolucji zob. M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 78-79.

[11] M. Górski (red.), *op. cit.*, s. 79.

[12] *Ibidem*, s. 79.

- zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym polegają na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziaływujących na środowisko bądź korzystających z niego np. – polegają na ustalaniu treści i zakresu obowiązków ochronnych tych podmiotów czy granic dozwolonego korzystania ze środowiska (w tym polegającego na odprowadzaniu do niego zanieczyszczeń). Zadania te uznawane są za jeden z ważniejszych instrumentów ochrony środowiska[13]. Są realizowane głównie poprzez wydawanie decyzji administracyjnych, chociaż zdarzają się przypadki wykorzystania formy aktu normatywnego. Zadania te do reformy z 1 stycznia 1999 r. stanowiły domenę przede wszystkim administracji rządowej (głównie wojewodów), obecnie w większości przypadków wykonywane są przez administrację samorządową: starostów i marszałków województw oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska[14];
- zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym – polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzeganiu obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. Zadania te wykonywane są głównie przez organ administracji specjalnej – Inspekcję Ochrony Środowiska, w pewnym zakresie także przez organy administracji ogólnej, kontrolujące przestrzeganie prawa w zakresie swojej właściwości[15].

Wynika z tego, iż zadania określone w sposób ogólny w stosunku do środowiska obciążają całość administracji publicznej, natomiast w stosunku do jego poszczególnych komponentów, w tym przypadku wód, są konkretyzowane ze wskazaniem określonych szczebli aparatu administracji ochrony środowiska i oznaczeniem organów, co powinno gwarantować prawidłowość i skuteczność ich wykonania. Wprowadzenie na podstawie ustawy – Prawo wodne z 2001 r. nowych zasad zarządzania wodami z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne[16], w konsekwencji pociągnęło zmiany w strukturach organów administracji w zakresie gospodarowania wodami. Zgodnie z art. 4 ust. 1 p.w. w zakresie gospodarowania wodami właściwymi organami administracji publicznej są:

- minister właściwy do spraw gospodarki wodnej,
- Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) – jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej[17],

---

[13] A. Barczak, *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, (red.) P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 70.

[14] M. Górski (red.), *op. cit.*, Warszawa 2014, s. 79.

[15] *Ibidem*, s. 79.

[16] Więcej na temat współczesnego modelu zarządzania wodami zob. M. Górski, A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) M. Górski, Warszawa 2014, s. 387 i n. oraz A. Kaźmierska, *Przede wszystkim zlewniowo*, „Przegląd Komunalny" 2000, nr 4.

[17] Do dnia 30 czerwca 2006 r. określone w ustawie zadania i kompetencje Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wykonywał minister właściwy do spraw gospodarki wodnej.

- dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (RZGW) – jako organ administracji rządowej niezespolonej, podlegający Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,
- wojewoda oraz
- organy jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższego wyliczenia wynika, iż ustawodawca zarządzanie wodami powierzył w pierwszej kolejności organom wyspecjalizowanej administracji rządowej, natomiast w drugiej – organom administracji samorządowej. Charakterystyka rzeczywistego zakresu zadań organów administracji publicznej w gospodarowaniu wodami możliwa jest jednak przede wszystkim na podstawie analizy przepisów szczegółowych, zwłaszcza przepisów ustaw kompetencyjnych[18] oraz ustaw materialnych, w tym przede wszystkim ustawy – Prawo wodne oraz ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków[19] i zostanie dokonana w oparciu o wskazany wyżej podział zadań na zadania organizatorskie, bezpośrednio-wykonawcze, zobowiązująco-reglamentacyjne oraz kontrolno-nadzorcze.

3. Zadania o charakterze organizatorskim

Najważniejszą rolę w grupie zadań o charakterze organizatorskim odgrywają instrumenty planowania[20]. Planowanie w gospodarowaniu wodami, zgodnie z założeniami ramowej dyrektywy wodnej, służy projektowaniu i koordynowaniu działań mających na celu osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu ekologicznego wód oraz ekosystemów od wody zależnych, poprawę stanu zasobów wodnych, poprawę możliwości korzystania z wód, zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody, poprawę ochrony przeciwpowodziowej. Planowanie ma być realizowane poprzez system aktów, według art. 113 ust. 1 p.w., obejmujący program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, plan zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza, plan utrzymania wód, warunki korzystania z wód regionu wodnego oraz sporządzane w miarę potrzeby warunki korzystania z wód zlewni.

---

[18] Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 43 poz. 198 ze zm.; ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa, Dz.U. Nr 106 poz. 668 oraz ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, Dz.U. Nr 175 poz. 1462 ze zm., która wygasła z dniem 30 czerwca 2008 r.

[19] Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej powoływana jako u.z.z.w.z.o.ś.

[20] Zob. A. Barczak, *op. cit.*, s. 70.

Program wodno-środowiskowy kraju powinien określać podstawowe i uzupełniające działania zmierzające do poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód w poszczególnych obszarach dorzeczy. Program opracowuje Prezes Krajowego Zarządu i jako jedyny spośród wskazanych aktów planowania nie ma on charakteru aktu normatywnego w sensie konstytucyjnym. Do niedawna takiego charakteru nie miał również plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, który obecnie w związku z nowelizacją ustawy – Prawo wodne[21] ma być przyjmowany i aktualizowany przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Nowelizacja wprowadziła również obowiązek przyjmowania nowego aktu planowania o charakterze aktu prawa miejscowego – planu utrzymania wód, który ma być wydawany przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Jednak za najważniejsze, z punktu widzenia gospodarki zlewniowej, instrumenty zarządzania wodami należy uznać warunki korzystania z wód regionu wodnego, które to – tak jak i sporządzane w miarę potrzeby – warunki korzystania z wód zlewni ustala, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu, po ich uzgodnieniu z Prezesem Krajowego Zarządu. Ustawa Prawo wodne wymaga wykonania co 6 lat aktualizacji poszczególnych aktów planowania gospodarki wodnej oraz bieżącego nadzoru nad ich realizacją.

4. Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym

W zakresie gospodarowania wodami wśród zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym istotne znaczenie mają zadania związane z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków[22]. Zagadnienia te regulują przede wszystkim przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która wyposaża organy gmin w określone uprawnienia, pozwalające kształtować działalność związaną z zaspokajaniem potrzeb ludności w omawianym zakresie. Istota tychże zadań sprowadza się do świadczenia usług odpowiednio w zakresie poboru, uzdatniania i dostarczania wody bądź odprowadzania i oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne[23]. Zadaniom tym przypisano charakter zadań własnych, ponieważ ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej ludności. Oznacza to, że gmina wykonuje tego rodzaju obowiązki zawsze w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nawet w sytuacji kiedy nie wykonuje ich samodzielnie – świadczeniem usług w omawianym zakresie w imieniu gminy zajmuje się bowiem przede wszystkim sektor prywatny. Z tego też względu

[21] Zmiana nastąpiła w związku z wejściem w życie z dniem 12 lipca 2014 r. ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2014 r., poz. 850.

[22] A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 108-113.

[23] Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.o.ś. przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność.

rola władz gminnych w zakresie działalności związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków polega na zapewnieniu właściwej i skutecznej realizacji obowiązków związanych z organizacją tego systemu.

Artykuł 3 u.z.z.w.z.o.ś. stanowi, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy[24], które może być wykonywane także przez związek międzygminny albo w formie określonej w porozumieniu międzygminnym. W ramach wykonywania tych zadań, w świetle art. 3 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś. podstawowym obowiązkiem gminy jest ustalenie kierunków rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – dokumentów przyjmowanych przez gminę na podstawie przepisów odrębnej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[25].

Kolejnym zadaniem gminy określonym w art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś. jest uchwalanie przez radę gminy wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, opracowanych przez będące w ich posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Projekty planów powinny być zgodne z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zawartymi w zezwoleniu wydanym przedsiębiorstwu na prowadzenie usług w tym zakresie. Z kolei art. 19 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. zobowiązuje gminę do określenia zasad świadczenia usług w omawianym zakresie w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez radę gminy, określającym prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług. Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., rada gminy w drodze uchwały zatwierdza, zasadniczo na rok, taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, które ustalają ceny za świadczone usługi[26].

5. Podział kompetencji w zakresie zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych

Wśród zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych w gospodarowaniu wodami do najbardziej charakterystycznych należą zadania związane z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych. Organem właściwym do ich wydawania jest starosta, wykonujący to zadanie z zakresu administracji rządowej, ewentualnie, w przypadkach wska-

[24] Ogólną podstawą, z której wynika obciążenie gmin tego rodzaju zadaniem jest art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

[25] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

[26] Więcej na temat zadań gminy w omawianym zakresie zob. A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica" 2009, nr 69, s. 13-25.

zanych w art. 140 ust. 2 p.w., marszałek województwa lub dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – w przypadku, gdy szczególne korzystanie z wód lub wykonywanie urządzeń wodnych w całości lub części odbywa się na terenach zamkniętych (art. 140 ust. 2a p.w.)[27]. Funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do starostów, wykonujących to zadanie jako zadanie z zakresu administracji rządowej, pełni dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na którego obszarze właściwości następuje szczególne korzystanie z wód lub podejmowane są tam czynności wymagające pozwolenia wodnoprawnego albo czynności wymagające decyzji starosty[28]. Organem odwoławczym w odniesieniu do decyzji podejmowanych przez marszałków jest Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej[29].

Wskazany art. 140 p.w. w sposób oczywisty nawiązuje do podziału kompetencji decyzyjnych wynikających z art. 378 ustawy p.o.ś., zgodnie z którym podstawowe kompetencje w omawianym zakresie obciążają starostę, z wyłączeniami na rzecz innych wskazanych organów. Przyjętym przez ustawodawcę kryterium podziału zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych, związanych z gospodarowaniem wodami, które dzielone są pomiędzy starostów i marszałków województw, jest przede wszystkim charakter przedsięwzięć oddziałujących na środowisko[30]. Głównym założeniem przyjętej konstrukcji jest przekazanie marszałkowi województwa zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych dotyczących inwestycji lub przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przekazanie pozostałych w gestię starosty.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 p.w. starosta jest właściwy do wydawania pozwoleń wodnoprawnych na: szczególne korzystanie z wód, regulację wód oraz zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wody, wykonanie urządzeń wodnych, z wyjątkiem urządzeń zabezpieczających przed powodzią, rolnicze wykorzystanie ścieków, w zakresie nieobjętym zwykłym korzystaniem z wód, długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej, piętrzenie wody podziemnej, gromadzenie ścieków oraz odpadów w ob-

---

[27] Zgodnie z art. 3 pkt 40 ustawy p.o.ś. jest to teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.), która przez tereny zamknięte rozumie tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

[28] Według ogólnych zasad wynikających z art. 17 pkt 1 k.p.a. organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez starostę jest samorządowe kolegium odwoławcze, jak z powyższego wynika ustawa – Prawo wodne wprowadza w tym względzie odrębne zasady. Dotyczy to wszystkich decyzji podejmowanych przez starostę na podstawie p.w.

[29] Ustalenia takiego dokonała dopiero nowelizacja z końca 2008 r., przez długi okres ustawa zawierała w tym miejscu lukę.

[30] Listę takich przedsięwzięć zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

rębie obszarów górniczych utworzonych dla wód leczniczych, odwodnienie obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych, 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.

Z kolei marszałek województwa jest właściwy do wydawania pozwoleń wodnoprawnych w sprawach konkretnie wyliczonych w art. 140 ust. 2 p.w.[31] Marszałek województwa wydaje pozwolenia wodnoprawne przede wszystkim w sytuacji, jeżeli szczególne korzystanie z wód, wykonywanie urządzeń wodnych lub eksploatacja instalacji bądź urządzeń wodnych są związane z przedsięwzięciami lub instalacjami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko a także, o których mowa w art. 122 ust. 1 p.w., jeżeli dotyczą korzystania z wód i wykonywania urządzeń wodnych w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących, będących przedsięwzięciem mogącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Marszałek województwa wydaje również pozwolenia wodnoprawne na wykonanie budowli przeciwpowodziowych, przerzuty wody i wykonanie niezbędnych do tego urządzeń wodnych, na wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów, na wydobywanie z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska[32], pochodzących z eksploatacji instalacji związanej z przedsięwzięciami, mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a także wszystkie, o których mowa w art. 122 p.w., wymagane dla przedsięwzięcia, jeżeli jest organem właściwym do wydania jednego z tych pozwoleń oraz na wspólne korzystanie z wód przez kilka zakładów, jeżeli jest organem właściwym do wydania pozwolenia wodnoprawnego dla jednego z zakładów.

Marszałek województwa jest również organem uprawnionym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych na gromadzenie ścieków, a także innych materiałów, prowadzenie odzysku lub unieszkodliwianie odpadów, wznoszenie obiektów budowlanych oraz wykonywanie innych robót, wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz ich składowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, jeżeli zostały wydane odpowiednie decyzje na podstawie art. 40 ust. 3 i art. 88l ust. 2 p.w.

Realizacja zadań o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym w gospodarowaniu wodami przez starostę i marszałka województwa nie ogranicza się jednak

[31] Do 1 stycznia 2008 r. było to zadanie wojewody, a zmiany dokonano na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej, Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

[32] Określone w przepisach rozporządzenia 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.

tylko do wydawania pozwoleń wodnoprawnych[33]. Wachlarz ich uprawnień w tym zakresie jest dość szeroki, chociaż można by wysunąć tezę, że z reguły starosta wydaje decyzje w sprawach o stosunkowo mniejszym znaczeniu dla gospodarki wodnej niż marszałek województwa.

W zakresie gospodarowania wodami zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym wykonuje również wójt (burmistrz, prezydent miasta), są to jednak raczej nieliczne i wyjątkowe sytuacje, np. może w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie (art. 29 ust. 3 p.w.), natomiast na podstawie przepisów u.z.z.w.z.o.ś. w drodze decyzji wydaje zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

6. Podział kompetencji w zakresie zadań kontrolno-nadzorczych

Jak wcześniej zauważono, zadania tego rodzaju były i są po 1 października 2001 r. nadal wykonywane przede wszystkim przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, chociaż zarówno ustawa p.o.ś. jak i ustawa Prawo wodne podejmują kwestię wykonywania zadań tego typu przez inne organy administracji.

I tak zgodnie z art. 379 ust.1 p.o.ś. marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta) sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Kontrola powinna dotyczyć wszystkich przepisów pozostających we właściwości wskazanych organów[34], przepis nie ogranicza obowiązku tylko do zadań wynikających z p.o.ś. Na gruncie Prawa wodnego dochodzi jednak do wątpliwości, czy organami kontrolnymi mogą być organy administracji samorządowej. Zgodnie z art. 156 ust. 2 p.w. do grupy organów wykonujących kontrolę w zakresie gospodarowania wodami należą Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, organy Inspekcji Sanitarnej oraz organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Wskazana grupa organów nie pokrywa się z wyliczeniem organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami dokonanym w art. 4 ust. 1 p.w., do których zostały zaliczone oprócz Prezesa KZGW i dyrektorów regionalnych zarządów również takie organy, jak minister właściwy ds. gospodarki wodnej, wojewodowie i organy

[33] I tak np. na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3 p.w. właściwy starosta, realizując zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji ustala linię brzegu dla cieków naturalnych, natomiast marszałek województwa, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 p.w. – w drodze decyzji ustala linie brzegów dla wód granicznych oraz śródlądowych dróg wodnych.

[34] Odwołanie do właściwości oznacza konieczność brania pod uwagę zarówno właściwości miejscowej, rzeczowej jak i funkcjonalnej oraz ustalania takiej właściwości na podstawie odpowiedniego przepisu zobowiązującego do wykonania określonego zadania. Na gruncie ustawy p.o.ś. właściwość rzeczowa marszałka województwa, starosty oraz wójta określona jest zarówno generalnie, poprzez uznanie ich za „organy ochrony środowiska", a także indywidualnie, poprzez nałożenie odpowiedniego obowiązku konkretnym przepisem.

jednostek samorządu terytorialnego. Jak widać zespół organów w jednym i drugim przypadku jest różny, chociaż zasadą obowiązującą w prawie jest wiązanie uprawnień kontrolnych z ustalonym zakresem właściwości organu. Literalne brzmienie art. 156 ust. 2 p.w. jasno i wyraźnie wskazuje, że funkcje kontrolne nie przysługują głównym organom decyzyjnym wskazanym w ustawie[35]. Co prawda w wykonywaniu czynności kontrolnych, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w ramach art. 161 p.w., zostały zobowiązane do współdziałania z innymi organami kontroli, organami administracji publicznej, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi. Treścią tego współdziałania może być rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli, do składania których upoważniony jest wskazany wyżej krąg podmiotów, przy czym o ile zasadność takiego stwierdzenia nie budzi wątpliwości w przypadku organów obrony cywilnej oraz organizacji społecznych, to w przypadku organów administracji publicznej jest niejasna. Jak zauważa J. Rotko rozsądnym wydaje się teza, że nie złożenie wniosku nie zamyka im drogi do podjęcia własnych czynności kontrolnych[36]. Wówczas można by utrzymywać, że organy administracji publicznej niewymienione w kręgu organów uprawnionych do wykonywania kontroli, a posiadające uprawnienia decyzyjne w zakresie gospodarowania wodami, mogą dokonywać kontroli ich przestrzegania samodzielnie bądź mogą wystąpić z wnioskiem o jej przeprowadzenie właśnie do Prezesa Krajowego Związku Gospodarki Wodnej lub do właściwego dyrektora regionalnego zarządu. Nie wydaje się bowiem, aby intencją ustawodawcy było wyłączenie uprawnień kontrolnych wojewodów oraz organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania wodami.

I rzeczywiście ustawodawca w art. 140 ust. 3 p.w. wskazuje, że organ właściwy do wydawania pozwolenia wodnoprawnego, którym jest odpowiednio starosta lub marszałek województwa oraz dyrektor regionalnego zarządu – jest właściwy w sprawach stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia tego pozwolenia, a także orzeczenia o przeniesieniu prawa własności urządzenia wodnego na własność właściciela wody, a w przypadku naruszenia interesów osób trzecich lub zmiany sposobu użytkowania wód w regionie wodnym, w drodze decyzji, może nałożyć na zakład posiadający pozwolenie obowiązek wykonania ekspertyzy oraz opracowania lub aktualizowania instrukcji gospodarowania wodą (art. 133 ust. 1 p.w.).

Zgodnie z art. 136 ust. 1 p.w. pozwolenie wodnoprawne właściwy organ może cofnąć lub ograniczyć bez odszkodowania w konkretnie wskazanych przypadkach: jeżeli zakład zmienia cel i zakres korzystania z wód lub warunki wykonywania uprawnień ustalonych w pozwoleniu, urządzenia wodne wykonane zostały niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu wodnoprawnym lub nie są należycie utrzymywane, zakład nie realizuje obowiązków wobec innych zakładów posiadających pozwolenie wodnoprawne, uprawnionych do rybactwa oraz osób narażonych na

[35] Uwagę na ten problem zwrócił już J. Rotko (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 392.

[36] J. Rotko (red.), *op. cit.*, s. 392.

szkody, albo nie realizuje przedsięwzięć ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko, ustalonych w pozwoleniu, zasoby wód podziemnych uległy zmniejszeniu w sposób naturalny, zakład nie rozpoczął w terminie korzystania z uprawnień wynikających z pozwolenia wodnoprawnego, z określonych powodów, lub nie korzystał z tych uprawnień przez okres co najmniej 2 lat, nastąpiła zmiana przepisów, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 p.w. bądź jest to konieczne dla osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie wynikającym z planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni i uzasadnione wynikami monitoringu wód. Wskazane organy zostały również zobowiązane do przeglądu ustaleń pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody lub wprowadzanie ścieków do wód, do ziemi lub urządzeń kanalizacyjnych, a także realizacji tych pozwoleń co najmniej raz na 4 lata, a w przypadku zaistnienia wyżej wskazanych okoliczności, do cofnięcia lub ograniczenia z urzędu pozwolenia wodnoprawnego bez odszkodowania. Pozwolenie wodnoprawne można również cofnąć lub ograniczyć za odszkodowaniem, jeżeli jest to uzasadnione interesem społecznym albo ważnymi względami gospodarczymi (art. 137 ust. 1 p.w.). O odszkodowaniu orzeka w drodze decyzji organ właściwy do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego[37].

Kolejną kompetencją o charakterze kontrolno-nadzorczym organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego, wynikającą z art. 162 ust. 1 p.w., jest wezwanie zakładu do usunięcia w określonym terminie zaniedbań w zakresie gospodarki wodnej, w wyniku których może powstać stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi albo zwierząt bądź środowisku. Jeżeli zaniedbania zakładu nie zostaną usunięte w określonym terminie, właściwy organ może wydać decyzję o unieruchomieniu zakładu lub jego części, do czasu usunięcia zaniedbań. Ponowne podjęcie wstrzymanej działalności może nastąpić za zgodą organu, działającego w porozumieniu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu, po stwierdzeniu, że usunięto zaniedbania. Należy przy tym zaznaczyć, iż przepisów tych nie stosuje się, jeżeli zaniedbania dotyczą wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi.

7. Podsumowanie

W podsumowaniu należy stwierdzić, iż zadania administracji publicznej w zakresie gospodarowania wodami można ująć w czterech podstawowych kategoriach: organizatorskie, bezpośrednio wykonawcze, zobowiązująco-reglamentacyjne i kontrolno-nadzorcze. Do ich realizacji zaangażowano zarówno organy administracji rządowej jak i samorządowej, chociaż głównym zamiarem ustawodawcy wyrażonym w art. 4 ust. 1 pr. w. było powołanie w tym celu wyspecjalizowanych organów administracji

[37] Odszkodowanie przysługuje od starosty, z budżetu powiatu – jeżeli cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia jest uzasadnione interesem społecznym lub tego, kto odniesie korzyści z cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego – jeżeli cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego jest uzasadnione ważnymi względami gospodarczymi.

rządowej w postaci Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – centralnego organu administracji rządowej oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej – terenowych organów rządowej administracji niezespolonej, zarządzających gospodarką wodną zgodnie z naturalnym podziałem hydrograficznym kraju, w oparciu o obszary dorzeczy i regiony wodne. I takie rozwiązanie należy uznać za słuszne, chociaż nie zostało doprowadzone do końca. Pomimo bowiem powołania wyodrębnionych organów – przede wszystkim dyrektorów RZGW, faktem jest utrzymujące się rozproszenie zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych w zakresie gospodarki wodnej. Mianowicie zabrakło powierzenia organom administracji rządowej niezespolonej całości zadań zobowiązująco-reglamentacyjnych, co jest niezbędne dla pełnego scalenia spraw gospodarki wodnej w organach specjalistycznych, z równoczesnym odciążeniem starostów i marszałków województw od spraw specyficznych, często im odległych. Powierzenie wyspecjalizowanym organom administracji rządowej niezespolonej całokształtu spraw zarządzania zasobami wodnymi mogłoby przyczynić się do usunięcia uciążliwości administracyjnych, z którymi mamy obecnie do czynienia.

Tomasz Suski, Joanna Kierzkowska

Rola organów samorządu terytorialnego w zakresie prawnej ochrony przyrody w Polsce

1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w demokratycznym państwie prawa jest jednym z najważniejszych podmiotów administrujących[1]. Jest on prawnie wyodrębnioną wspólnotą wszystkich mieszkańców pewnego terytorium (związkiem publicznoprawnym), posiadającą swoje organy i własne środki materialne, wykonującą samodzielnie, na podstawie ustaw, zadania z zakresu administracji publicznej[2]. Zdaniem J. Jeżewskiego samorząd terytorialny jest elementem systemu władzy w państwie, a jego pozycja, funkcja i organizacja wewnętrzna są pochodną przekształceń funkcji państwa[3]. E. Ochendowski wyraża pogląd, iż samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań[4].

Według W. Siudy istotą samorządu terytorialnego jest oddanie w ręce lokalnej społeczności zarządu na danym terenie[5]. Zdaniem B. Banaszaka o istocie samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym obok decentralizacji decyduje również ściśle związane z nim, wypływające z art. 16 Konstytucji RP, prawo mieszkańców

---

1 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny,* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, *Tom 6*, *Podmioty administrujące*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 103.

2 A. Filipowicz, *Podstawy prawa dla ekonomistów*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 180.

3 J. Jeżewski, *Z problemów swobody politycznej samorządu terytorialnego,* [w:] *Prawo – Współczesne Europejskie Problemy Prawa Administracyjnego i Administracji Publicznej*, (red.) A. Błaś, K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 159.

4 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2005, s. 324.

5 W. Siuda, *Elementy prawa dla ekonomistów*, Poznań 1998, s. 70.

jednostek zasadniczego podziału terytorialnego oraz istnienie interesu lokalnego[6]. Z. Cieślak zaznacza, że ustawa o samorządzie gminnym przesądza, iż do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów[7]. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r.[8] o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.[9] o samorządzie powiatowym i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.[10] o samorządzie województwa do zadań samorządu terytorialnego będą również należeć zadania z zakresu ochrony środowiska. Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean przyroda jest jednym z zasobów środowiska[11]. W opinii autorki jej ochrona realizowana jest na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych takich jak: ustawa o ochronie przyrody, ustawa Prawo wodne, ustawa Prawo geologiczne i górnicze, ustawa o lasach, ustawa o rybactwie śródlądowym, ustawa Prawo łowieckie, ustawa o rybołówstwie, ustawa o ochronie zwierząt, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa o rybactwie ekologicznym, ustawa o doświadczeniach na zwierzętach. Należy tu jednak zaznaczyć, że według autorki zasadnicze znaczenie ma tu ustawa o ochronie przyrody, która jest ustawą działową w stosunku do ramowej ustawy Prawo ochrony środowiska. K. Gruszecki pokazuje, iż z postanowień art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika jednoznacznie, że na ochronę środowiska składają się również rozwiązania w zakresie ochrony przyrody[12].

2. Ochrona przyrody w Polsce

Ochrona przyrody to szereg działań zmierzających do zapewnienia trwałości i odnawialności, a także właściwego użytkowania ożywionych i nieożywionych składników przyrody. Jak stwierdza M.P. Krzemień jest to działalność mająca na celu zachowanie, restytuowanie oraz zapewnienie trwałości użytkowania zasobów przyrody[13]. W opinii autora polega to m.in. na ochronie pomników przyrody, tworzeniu rezerwatów przyrody, parków narodowych, jak również ochronie gatunkowej roślin i zwierząt. Autor zwraca też uwagę, iż w zakres ochrony przyrody wchodzi także czuwanie nad racjonalną gospodarką zasobami przyrody. Celem ochrony jest utrzymanie na chro-

---

6 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 718.

7 Z. Cieślak, *Właściwość organów zespolonej administracji rządowej*, [w:] *Prawo administracyjne*, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, (red.) M. Wierzbowski, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 235.

8 Dz.U. z 2013 r. poz. 594.

9 Dz.U. z 2013 r. poz. 595.

10 Dz.U. z 2013 r. poz. 596.

11 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska,* Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 89.

12 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody – Komentarz*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 2005, s. 12.

13 M.P. Krzemień, *1000 słów o łowiectwie,* Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1986, s. 100.

nionym obszarze naturalnych procesów przyrodniczych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej i dziedzictwa geologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody, a także przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników przyrody[14].

Według Z. Głowacińskiego ochrona przyrody to idea i działalność ludzka oparta na interdyscyplinarnej wiedzy pochodzącej głównie z zakresu ekologii, mająca charakter poznawczy jak i praktyczny, stawiająca sobie za cel ochronę wartości przyrodniczych zagrożonych w wyniku pośredniej i bezpośredniej ingerencji człowieka[15]. Ochrona przyrody to również jeden z podstawowych kierunków polityki ochrony środowiska państwa.

Jako podstawowe źródło prawnej ochrony przyrody w Polsce należy wskazać przede wszystkim ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r.[16] o ochronie przyrody. Zdaniem D. Jakubowskiej ustawa ta stanowi trzon polskiego prawa ochrony przyrody[17]. W świetle art. 2 u.o.p. ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody (dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby; rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową; zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia; siedliska przyrodnicze; siedliska zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalne szczątki roślin i zwierząt; krajobraz; zieleń w miastach i wsiach; zadrzewienia). Takie wyliczenie według A. Habudy daje nam wskazówki do pozostałych aktów odnoszących się do ochrony przyrody[18]. Ochrona przyrody w Polsce nie opiera się bowiem wyłącznie na ustawie o ochronie przyrody, a na szeregu aktach prawnych o różnej randze, poczynając od Konstytucji, poprzez ustawy, rozporządzenia, aż po akty prawa miejscowego. Akty te tworzą zespół wzajemnie uzupełniających się, wręcz przenikających się przepisów prawnych, których celem jest ochrona poszczególnych elementów i składników otaczającej nas przyrody. Z tego też względu autor wskazuje tu na ustawę o ochronie zwierząt, ustawę Prawo łowieckie, ustawę o rybactwie śródlądowym, ustawę o lasach, ustawę o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych. A. Habuda zwraca również uwagę na istnienie innych aktów prawnych w randze ustawy, które regulują ochronę pewnych elementów przyrody, ale nie jest to, jak w przypadku powyższych, ich cel podstawowy. Jako przykład podaje tu ustawę o ochronie zabytków i o opiece

---

[14] *Parki narodowe cz. I,* kolekcja nasza Polska, Wyd. De Agostini Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 4.

[15] Z. Głowaciński, *Ochrona przyrody – czym jest, jej cele i formy,* [w:*] Integralna ochrona przyrody*, (red.) M. Grzegorczyk, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2007, s. 16.

[16] Dz.U. z 2013 r. poz. 627.

[17] D. Jakubowska, *Ochrona różnorodności biologicznej*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) M. Górski, Warszawa 2009, s. 489.

[18] A. Habuda, *Źródła prawa polskiego i wspólnotowego w zakresie ochrony przyrody*, „Ochrona Środowiska Prawo i Polityka" 2006, nr 2 (44), s. 43-44.

nad zabytkami, gdzie jednym z zabytków nieruchomych, podlegających ochronie i opiece, są krajobrazy kulturowe, parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni. Wspomina też o ustawie Prawo ochrony środowiska jak również aktach prawnych w randze rozporządzeń. Do systemu prawnej ochrony przyrody autor zalicza też rozporządzenie Rady w sprawie ochrony dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, rozporządzenie Rady w sprawie działań Wspólnoty w zakresie ochrony przyrody, dyrektywę Rady w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywę Rady w sprawie ochrony dzikich ptaków.

Wychodząc na grunt międzynarodowy B. Wierzbowski i B. Rakoczy wskazują jako trzon prawa ochrony przyrody Konwencję o obszarach wodno-błotnych, Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, Konwencję o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami oraz Konwencję o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt[19].

3. Organy samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przyrody

W opinii B. Rakoczego organem ochrony przyrody jest wyspecjalizowany organ ochrony środowiska w szerokim tego słowa znaczeniu, wyposażony w kompetencje władcze lub mający charakter opiniodawczo-doradczy, który w zakresie swoich kompetencji i zadań ma sprawy z zakresu ochrony przyrody[20]. Według B. Kotońskiej ustawa o ochronie przyrody określa jedynie podstawowe elementy struktury organizacyjnej ochrony przyrody, wyróżniając dwa rodzaje jej organów[21]. Są to organy administracji w zakresie ochrony przyrody oraz organy opiniodawczo-doradcze w zakresie ochrony przyrody. Autorka wspomina też o gminach, starostwach, administracji Lasów Państwowych, dyrektorach parków narodowych, którym ustawa ta nadaje również określone kompetencje w zakresie ochrony przyrody.

Mówiąc jednak o roli organów samorządu terytorialnego należy przyjrzeć się bliżej organom administracji w zakresie ochrony przyrody. Samorząd terytorialny bowiem posiada określone organy, za pomocą których wykonuje swoje zadania związane z realizacją celów ochrony przyrody. Cele te samorząd terytorialny realizuje za pomocą określonych organów, które to na podstawie ustawy o ochronie przyrody zostały upoważnione do podejmowania konkretnych działań i tym samym spoczywają na nich pewne obowiązki w przedmiotowym zakresie. Jak podaje K. Miaskowska-Daszkiewicz zgodnie z zasadą obowiązku działania administracji publicznej, jeżeli z normy prawnej wynika dla organu kompetencja do działania, oznacza to dla organu

[19] B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska,* Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 45-46.

[20] B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody,* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 74.

[21] B. Kotońska, *System ochrony przyrody w Polsce,* [w:] *Integralna Ochrona Przyrody*, (red.) M. Grzegorczyk, Instytut Ochrony Przyrody PAN, Kraków 2007, s. 159.

jednocześnie obowiązek podjęcia działania[22]. Obowiązki te w świetle tej zasady zostały nałożone w różnym stopniu na wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Można więc stwierdzić, iż na każdym szczeblu samorządu terytorialnego mamy do czynienia z organami administracji publicznej, które to jednocześnie spełniają określoną rolę w zakresie ochrony przyrody. Konkretyzując, należy zauważyć, iż na szczeblu gminy do organów tych należeć będzie wójt, burmistrz lub prezydent. Na szczeblu powiatu będzie to starosta. Natomiast na szczeblu województwa marszałek województwa. Dosyć dużą rolę na gruncie prawnej ochrony przyrody odgrywa obecnie również na szczeblu gminy rada gminy oraz na szczeblu samorządu województwa sejmik województwa. Mimo, iż organy te nie znalazły się w ustawowym katalogu organów ochrony przyrody art. 91 u.o.p., odgrywają kluczową rolę w zakresie tworzenia określonych form ochrony przyrody.

3.1. Organy wykonawcze

Samorządowymi organami wykonawczymi w zakresie ochrony przyrody będzie niewątpliwie wójt (burmistrz, prezydent), starosta i marszałek województwa.

Wójt (burmistrz, prezydent) jest zgodnie z art. 26 ustawy o samorządzie gminnym organem wykonawczym gminy. Wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Na podstawie art. 83 u.o.p. jest organem właściwym w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości zlokalizowanych w granicach danej gminy. Jak podkreśla A. Jaworowicz-Rudolf wymóg uzyskania zgody upoważnionego organu administracji publicznej na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości jest podstawowym instrumentem prawnym służącym realizacji celów ochrony drzew i krzewów[23]. Zezwolenie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej na wniosek posiadacza nieruchomości po uprzednim rozpoznaniu wniosku przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Zezwolenie takie może być udzielone bezwarunkowo lub pod warunkiem przeniesienia drzewa czy krzewu we wskazane miejsce bądź zastąpienia drzew i krzewów przewidzianych do usunięcia innymi drzewami lub krzewami. Istnieje również taka możliwość, że wnioskodawca spotka się ze strony właściwego organu z decyzją odmowną. Zgodnie z art. 88 ustawy o ochronie przyrody wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest organem właściwym w zakresie wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za zniszczenie terenów zieleni, drzew lub krzewów. Zniszczenia te mogą być następstwem niewłaściwego wykonywania

[22] K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Formy działania administracji publicznej,* [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 70.

[23] A. Jaworowicz-Rudolf, *Obowiązki wynikające z korzystania z kopalin użytecznych,* [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska – Zarys encyklopedyczny*, (red.) P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 415.

robót ziemnych lub wykorzystywania sprzętu mechanicznego, urządzeń technicznych czy zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności. Kary mogą być również nakładane, w przypadku usuwania drzew lub krzewów, bez wymaganego zezwolenia lub ich zniszczenia spowodowanego nieprawidłową pielęgnacją. Wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast rozpoznają wnioski i mogą również podejmować decyzje w sprawach związanych z możliwością rozłożenia na raty przedmiotowej kary na okres nie dłuższy niż 5 lat, pod warunkiem jednak, że decyzja o wymierzeniu kary nie stała się ostateczna.

Starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2002 r.[24] stosownie do art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym powiat jest zobowiązany do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, jaki wynika z ustaw. Zdaniem NSA o tym, czy i jakiego rodzaju zadania ciążą na powiecie, decydują przepisy materialnego prawa administracyjnego, według których powinny być rozstrzygnięte wątpliwości dotyczące rozróżnienia zadań gminnych i powiatowych. Zgodnie z art. 64 u.o.p. starosta właściwy ze względu na miejsce przetrzymywania zwierząt lub prowadzenia ich hodowli prowadzi rejestr gatunków wymienionych w załącznikach A i B rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, zaliczonych do płazów, gadów, ptaków lub ssaków. Z kolei w oparciu o art. 90 u.o.p. w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy starosta wykonuje czynności, których mowa w art. 83-89 u.o.p. w zakresie w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Tak więc jest on organem właściwym w zakresie wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów stanowiących części składowe nieruchomości gminnych, pod warunkiem oczywiście, że nie mamy do czynienia z nieruchomością wpisaną do rejestru zabytków.

Marszałek województwa pełni funkcję przewodniczącego zarządu województwa. Organizuje on prace zarządu i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa samorządowego oraz reprezentuje je na zewnątrz. Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa do zadań zarządu województwa należy między innymi wykonywanie uchwał sejmiku województwa oraz przygotowanie projektów strategii województwa, planu zagospodarowania przestrzennego i regionalnych programów operacyjnych oraz ich wykonywanie. W oparciu o art. 99 u.o.p. jest on organem kompetentnym w zakresie powoływania członków rady parku krajobrazowego lub rady zespołu parków krajobrazowych spośród działających na rzecz ochrony przyrody przedstawicieli nauki, praktyki i organizacji ekologicznych oraz przedstawicieli właściwych miejscowo jednostek samorządu województwa, samorządu gminy i organizacji gospodarczych.

[24] I SA/Ka 631/02, www.legalis.pl, 17.02.2014.

3.2. Organy stanowiące

Organami stanowiącymi w zakresie ochrony przyrody będzie natomiast rada gminy oraz sejmik województwa.

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Jak podkreśla S. Serafin stanowi ona reprezentację mieszkańców gminy, za pośrednictwem której mieszkańcy sprawują władzę w gminie[25]. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Do wyłącznej właściwości rady gminy w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 należy stanowienie w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei według art. 40 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie gminy. W wyroku z dnia 22 listopada 2010 r.[26] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdza, iż z istoty upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Zdaniem WSA upoważnienie ustawowe określa materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania, a niekiedy także inne sprawy związane z wydawaniem i wejściem w życie przepisów prawa. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 15 tejże ustawy w ocenie WSA stanowi odesłanie do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy, a zatem nie może samoistnie stanowić upoważnienia do podjęcia aktu prawa miejscowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 kwietnia 2011 r.[27] podkreśla, iż organ gminy może stanowić prawo, lecz tylko na obszarze działania tego organu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach natomiast w wyroku z dnia 9 listopada 2011 r.[28] podkreśla ogólny charakter art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i wskazuje, iż nie może on stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia jakiejkolwiek uchwały przez radę gminy. Zdaniem sądu wskazany przepis uzupełnia jedynie upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. WSA zwraca też uwagę, że upoważnienie to powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego i w żadnym wypadku istnienia takiego upoważnienia ustawowego nie można domniemywać. Warto w tym miejscu zauważyć, że na podstawie art. 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą w szczególności m.in. sprawy ochrony środowiska i przyrody.

---

[25] S. Serafin, *Samorząd terytorialny,* [w:] *Zarys prawa administracyjnego*, B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 166.

[26] II SA/Kr 851/10, www.legalis.pl, 18.02.2014.

[27] III SA/Wr 84/11, www.legalis.pl, 18.02.2014.

[28] II SA/Ke 587/11, www.legalis.pl, 18.02.2014.

W wyroku z dnia 26 lutego 2008 r.[29] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zwraca jednak uwagę, iż wskazanie przez ustawodawcę na określonego rodzaju zadanie gminy nie jest tożsame z wyposażeniem organu stanowiącego tej gminy do określenia formy realizacji takiego zadania. Zdaniem WSA tak rozumiane zadania gminy nie mogą być utożsamiane z kompetencjami, jedynie kompetencja stwarza potencjalną możliwość ważnego dokonania przez organ czynności konwencjonalnej. I tak dopiero ustawa o ochronie przyrody w art. 44 czyni radę gminy organem właściwym w zakresie ustanawiania i znoszenia indywidualnych form ochrony przyrody w postaci pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz przyznaje jej prawo do wprowadzania określonych zakazów z stosunku do ustanawianej formy ochrony przyrody. Według art. 44 ust. 1 u.o.p. ustanowienie indywidualnych form ochrony przyrody następuje w drodze uchwały właściwej rady gminy. Zgodnie z ust. 2 art. 44 uchwała ta określa nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 ustawy. Jak podaje Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2010 r., zapis art. 45 ust. 1 u.o.p. „mogą być wprowadzane następujące zakazy" ma tę konsekwencję prawną, że wyliczone rodzaje zakazów tworzą wyliczenie zamknięte[30]. Właściwa miejscowo rada gminy, korzystając z katalogu art. 45 ust. 1 u.o.p., może więc ustanawiając określoną formę ochrony przyrody wprowadzić jednocześnie względem niej określone zakazy, korzystając przy tym z instytucji uznania administracyjnego. P. Mierzejewski odwołując się do J. Jendrośki określa też radę gminy jako organ komplementarny lub konsultacyjny w wykonywaniu ochrony przyrody[31]. Autor zwraca uwagę m.in., iż w ustawie o ochronie przyrody ustawodawca przewidział, że właściwa miejscowo rada gminy:

- uczestniczy w procedurze utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku narodowego,
- uczestniczy w procedurze likwidacji lub zmniejszenia obszaru parku krajobrazowego,
- opiniuje projekt planu ochrony parku narodowego lub rezerwatu przyrody,
- opiniuje likwidację lub zmianę granic obszaru chronionego krajobrazu,
- opiniuje projekt listy obszarów Natura 2000,
- obowiązana jest zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia,
- może uznać za park gminny teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na pod-

[29] II SA/Rz 706/07, www.legalis.pl, 17.02.2014.

[30] II OSK 169/09, www.orzeczenia-nsa.pl, 12.05.2013.

[31] P. Mierzejewski, *Organy i służby ochrony przyrody,* [w:] *Polskie prawo ochrony przyrody*, (red.) J. Ciechanowicz-McLean, Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warszawa 2006, s. 135.

stawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.), jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu może to uczynić za zgodą właściciela.

Na gruncie aktualnych rozwiązań ustawowych właściwa rada gminy uzgadnia również projekty uchwał sejmiku województwa w sprawie tworzenia, zmiany granic lub likwidacji parków krajobrazowych oraz projekty uchwał związanych z wyznaczaniem obszarów chronionego krajobrazu.

Sejmik województwa natomiast jest organem stanowiącym i kontrolnym samorządu województwa. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, m.in. w zakresie ochrony środowiska. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 19 lipca 2010 r.[32] zwraca jednak uwagę, iż właściwość organów samorządu wojewódzkiego powinna być określona przy uwzględnieniu treści przepisów art. 18 i art. 41 ustawy o samorządzie województwa. Jak podkreśla WSA zgodnie z art. 18 do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwał wyliczonych w pkt 1-19 i pkt 21 oraz w innych sprawach zastrzeżonych ustawami i statutem województwa do kompetencji sejmiku województwa. Zdaniem sądu, konieczną przesłanką wykonywania przez sejmik zadań jest istnienie podstawy ustawowej, wskazującej sejmik jako organ samorządu wojewódzkiego właściwy dla danej sprawy. W wyroku z dnia 20 września 2013 r.[33] WSA we Wrocławiu podkreśla, iż przepis ustrojowy nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym. W ocenie sądu muszą one bowiem znaleźć umocowanie w przepisach prawa materialnego. Dlatego też art. 16 ust. 3 u.o.p. czyni sejmik województwa organem właściwym w zakresie tworzenia parków krajobrazowych oraz ich powiększania, a art. 23 ust. 2 u.o.p. nadaje mu właściwość wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu. Podobnie jak w przypadku rady gminy, sejmik województwa na niniejszych obszarach może wprowadzać zakazy, o których mowa w art. 17 i art. 24 ustawy o ochronie przyrody.

4. Wnioski końcowe

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż rola organów samorządu terytorialnego w zakresie omawianej problematyki jest dość znacząca. Oprócz organów administracji publicznej pełnią one role ustawowych organów ochrony przyrody, organów konsultacyjnych, jak również organów, których co prawda ustawa o ochronie przyrody nie uznała wprost za organy w zakresie ochrony przyrody, jednak przyznała im w tym względzie określone kompetencje. Zdarza się, że jak w przypadku rady gminy organy te spełniają podwójną rolę. Z jednej strony organu o pewnych kompetencjach w zakresie ochrony przyrody, z drugiej organu konsultacyjnego. Or-

[32] II SA/Bk 380/10, www.legalis.pl, 18.02.2014.

[33] III SA/Wr 390/13, www.legalis.pl, 18.02.2014.

gany te realizują nałożone przez ustawodawcę obowiązki za pomocą różnego rodzaju instrumentów prawnych w postaci możliwości tworzenia poszczególnych form ochrony przyrody, wprowadzania zakazów obowiązujących w obrębie lub w stosunku do poszczególnych form oraz wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów. Samorząd terytorialny tym samym za pomocą swoich organów wydaje stosowne akty administracyjne oraz stanowi prawo miejscowe, którego normy kształtują stan środowiska w gminie czy województwie. W opinii J. Ciechanowicz-McLean środowisko przyrodnicze w Polsce należy do najbogatszych w Europie, zarówno pod względem ilości, jak i różnorodności gatunków oraz walorów przyrodniczych. Autorka podkreśla, iż centralne położenie w Europie powoduje, że Polska znajduje się w rejonie krzyżowania się geograficznych zasięgów występowania licznych gatunków i zbiorowisk roślinnych[34]. Niewątpliwie przekłada się to na różnorodność systemu ochrony przyrody jak również samych form ochrony przyrody.

[34] J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 88.

Grzegorz Klimek

Nasadzenia zastępcze – wybrane problemy w podejmowaniu decyzji

Wydaniu decyzji administracyjnej w przedmiocie nasadzeń zastępczych często towarzyszą problemy proceduralne. Mogą mieć one różne przyczyny. Należą do nich m.in.: lakoniczność przepisów o charakterze materialnoprawnym, dowolność w ich interpretacji czy też niejednolitość działań podejmowanych przez organy administracji. Ogólnikowość rozwiązań wprowadzających możliwość dokonania nasadzeń zastępczych w zamian za usuwane drzewa lub krzewy powoduje, że nie wypracowano dotychczas jednolitych kryteriów wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z możliwością ich nasadzenia zastępczego. Ponadto, obowiązujące rozwiązania nie wskazują bezpośrednio, kiedy należałoby stosować nasadzenia zastępcze. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie podstawowych problemów pojawiających się w procesie podejmowania i weryfikacji decyzji, dotyczących nasadzeń zastępczych.

Ustawa o ochronie przyrody[1] określa szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.p, ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w tym m.in. zadrzewień (pkt 9). Z treści art. 5 pkt 27 u.o.p wynika, iż drzewa, wraz z terenem, na którym występują i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu, jako roślinne elementy przyrody, spełniają cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe. Ustawodawca w u.o.p zamieścił szereg przepisów, których celem jest ochrona drzew. Nadto z uregulowań aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz.U. z 2004 r., nr 228, poz. 2306 ze zm.) wynika, iż ustawodawca obejmując drzewa ochroną zróżnicował je w zależności od wieku drzewa oraz gatunku

[1] Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r., poz. 627, dalej: u.o.p.

drzewa, co do zasady obejmując zwiększoną ochroną drzewa starsze oraz drzewa uznane za bardziej gatunkowo wartościowe. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 u.o.p. dbałość o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym, jest także obowiązkiem organów administracji publicznej. Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody (ust. 2).

Postulat zachowania substancji drzew, określony w art. 83 ust. 1 u.o.p, przewiduje konieczność uzyskania zezwolenia na wycięcie drzewa. Zgodnie z treścią tego przepisu usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości lub właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń. Natomiast zgodnie z art. 83 ust. 6 pkt 4 u.o.p, przepisów określających obowiązek uzyskania przez posiadacza nieruchomości zezwolenia na usunięcie drzew, nie stosuje się do drzew, których wiek nie przekracza 10 lat. Obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzew czy krzewów jest jednym z najbardziej znanych instrumentów ochrony zasobów przyrody na obszarach miast i wsi. Jest on powiązany z ciężarem poniesienia opłaty z tytułu ich usunięcia, zaś usunięcie bez zezwolenia co do zasady skutkuje nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej.

Stosownie jednak do art. 83 ust. 3 u.o.p. wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów odracza, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami (art. 84 ust. 4 u.o.p). Jeżeli przesadzone albo posadzone w zamian drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie 3 lat od dnia ich przesadzenia albo posadzenia lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu przez organ właściwy do naliczania i pobierania opłat (art. 84 ust. 5 u.o.p.). Jeżeli natomiast przesadzone albo posadzone inne drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności w okresie do 3 lat od dnia przesadzenia lub posadzenia, posiadacz nieruchomości jest obowiązany niezwłocznie do uiszczenia opłaty za usunięcie drzew (art. 84 ust. 5a). Z postanowień przytoczonych przepisów wynika więc, że instytucją pozwalającą uwolnić się z obowiązku opłatowego za usunięcie drzew lub krzewów jest dokonanie nasadzeń zastępczych.

W konstrukcji nasadzeń zastępczych upatruje się słusznie zastosowana koncepcja zrównoważonego rozwoju[2] i elementu kompensacji przyrodniczej. Jak wskazuje B. Rakoczy

[2] B. Rakoczy, *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013, s. 106.

> (…) zrównoważony rozwój polega przede wszystkim na wyważeniu sprzecznych ze sobą interesów. Jeśli już organ decyduje się na zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów i daje priorytet prawu własności, to powinien jednocześnie zadbać o ochronę tej wartości, która musi w tym momencie ustąpić. Taką rolą w przypadku ochrony zasobów przyrodniczych spełnia właśnie nasadzenie zastępcze zgodnie z zasadą sztuka za sztukę.[3]

Zdaniem K. Gruszeckiego „okolicznością mogącą mieć wpływ na nałożenie zobowiązania do dokonania nowych nasadzeń jest obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. W przypadku bowiem, gdy usunięcie drzew lub krzewów podlega obowiązkowi opłatowemu (a taka jest reguła) to uszczerbek w środowisku jest już w pewnej formie zrekompensowany. Natomiast jeżeli usunięciu mają podlegać drzewa lub krzewy, w warunkach określonych w art. 86 ust. 1 ustawy, gdy nie pobiera się opłat za ich usunięcie, to nałożenie obowiązku dokonania nowych nasadzeń jest bardziej uzasadnione, gdyż jest to wówczas jedyna forma wyrównania uszczerbku w środowisku, poza tym okoliczność ta może mieć wpływ również na wielkość nowych nasadzeń[4]. Z kolei WSA we Wrocławiu stwierdził[5], że:

> (…) przy wydawaniu decyzji w sprawie zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów najważniejsze wydaje się wyważenie interesów wnioskodawcy występującego z wnioskiem o wydanie zezwolenia oraz interesu publicznego przemawiającego za zachowaniem jak największej liczby obiektów przyrodniczych na terenie miast i wsi. Najracjonalniejszym rozwiązaniem w tym zakresie powinno być rozważenie przez organ administracji, wydający zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów, czy bez tego konkretnego obiektu przyrodniczego nie da się zrealizować przedsięwzięcia stanowiącego przyczynę wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie, z jednoczesnym ustaleniem, jakie zmiany może to ewentualnie wywołać w środowisku przyrodniczym, oraz czy dostateczną rekompensatą dla środowiska nie będzie zastąpienie usuwanych drzew lub krzewów nowymi i dopiero w przypadku stwierdzenia braku takich możliwości będzie można podjąć decyzję odmowną.

Norma art. 83 ust. 3 u.o.p nie określa żadnych szczegółowych przesłanek określających przypadki, które obligują organ administracji do nakazania nasadzeń zastępczych. Rozstrzygnięcie sprawy odbywa się w tym przypadku w granicach tzw. uznania administracyjnego przy czym nie można przyjąć, że jest to uznanie bezgraniczne. Granice uznania administracyjnego wyznacza art. 7 ustawy Kodeksu postępowania administracyjnego[6], co oznacza, że wydanie decyzji winno być oparte o przeprowadzone postępowanie administracyjne i wynikające z niego ustalenia. W odniesieniu do treści art. 83 u.o.p. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że:

---

[3] B. Rakoczy, *op. cit*. s. 106.

[4] K. Gruszecki, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju („nasadzenia zastępcze")*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2007, nr 5-6, s. 37 i n.

[5] Wyrok z dnia 28.06.2012 r., sygn. II SA/Wr 307/12, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl].

[6] Dz.U. z 2013 r., poz. 267, dalej: k.p.a.

> (…) przepis ten, normujący udzielenie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości na wniosek jej posiadacza, kreuje swobodę decyzyjną, co do udzielenia zezwolenia na wycięcie drzew. Nie określając żadnych szczegółowych przesłanek, uwzględnienie których warunkowałoby możliwość udzielenia takiego zezwolenia, nakłada na organ administracji obowiązek wzięcia pod uwagę, obok ogólnych wskazówek aksjologicznych (interesu i słusznego interesu strony), celu regulacji, określonych w rozdziale 1 ustawy o ochronie przyrody (zwłaszcza w art. 1, art. 2 czy art. 5 pkt 27 tej ustawy). Wykładnia art. 83 ustawy w świetle argumentacji celowościowej pozwala na zakreślenie granic swobody decyzyjnej.[7]

Wydanie zezwolenia może być więc uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Oznacza to, że wydając zezwolenie, o jakim mowa w art. 83 ust. 1 i 3 u.o.p., właściwy organ powinien rozważyć, czy istnieje możliwość zachowania tych obiektów przyrodniczych poprzez ich przesadzenie w inne miejsce, czy też istnieje możliwość zastąpienia ich innymi drzewami, a ustalenia w tym zakresie powinny być poparte rzetelnie zgromadzonym materiałem dowodowym. Jak wskazuje K. Gruszecki:

> (…) organ administracji przy wydaniu zezwolenia musi brać pod uwagę zarówno przesłanki przemawiające za, jak i przeciw usunięciu konkretnych drzew, próbując w procesie wydawania decyzji wyważyć zarówno interes wnioskodawcy, jak i interes otaczającego nas środowiska.[8]

Autor ten stwierdza również, że:

> (…) za uznaniowym charakterem decyzji przemawia również konieczność realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. To od praktycznej oceny jej przestrzegania w indywidualnej sprawie uzależnione będzie to, czy organ uzna, że nasadzenia zastępcze równoważą zmiany, które mają zaistnieć w środowisku, czy też niezbędne będzie do tego wniesienie opłat za korzystanie ze środowiska.[9]

Podobne stanowisko zaprezentował WSA w Gdańsku stwierdzając, że:

> (…) wydanie zezwolenia na wycięcie drzew następuje w sytuacji, gdy organ uzna, iż cel ustawy o ochronie przyrody jakim jest ochrona istniejących zadrzewień nie sprzeciwia się takiemu zezwoleniu, dokona rozważenia interesu społecznego oraz interesu właściciela nieruchomości składającego wniosek, uznając prymat interesu tego ostatniego. W każdej zatem sprawie organ indywidualnie winien rozważać kolizję interesu społecznego i interesu właściciela nieruchomości. W przypadku takich samych okoliczności faktycznych, istotnych z punktu widzenia ochrony interesu społecznego, organ może dokonać odmiennej oceny zasadności wniosku ze względu na istotną wagę interesu indywidualnego stanowiącego uzasadnienie wniosku o wydanie

---

7 Wyrok z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. II OSK 2337/11, LEX nr 1337329.

8 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005, s. 326.

9 K. Gruszecki, *Realizacja zasady*, s. 41.

zezwolenia. W związku z tym organ winien szczegółowo przeanalizować wskazywane przez wnioskodawcę uzasadnienie jego interesu, do którego ochrony niezbędne jest dokonanie wycinki drzew.[10]

Jednocześnie należy podkreślić, że dla organu ochrony przyrody, wydającego zezwolenie na usunięcie drzew, najistotniejszy powinien być spoczywający na nim obowiązek ochrony przyrody.

W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na szczególny charakter prawny uzależnienia wydania zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów od zastąpienia innymi drzewami lub krzewami. W przypadku nasadzeń zastosowano bowiem konstrukcję decyzji warunkowej, o której mowa w art. 162 k.p.a. Zgodnie z przepisem art. 162 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej uchyli decyzję, jeżeli została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie. W. Radecki przyjmuje, że niespełnienie warunku w postaci dokonania nowych nasadzeń spowoduje, że „zezwolenie wygaśnie, a wnioskodawcę należy potraktować, jak gdyby usunął drzewa bez zezwolenia i nałożyć na niego karę pieniężną"[11]. Pogląd ten aprobuje K. Gruszecki stwierdzając, że za zastosowaniem tej instytucji przemawiają również względy praktyczne polegające na podniesieniu bezpieczeństwa obrotu prawnego[12]. Natomiast B. Rakoczy stwierdza, że „niespełnienie warunku w postaci przesadzenia lub nasadzenia drzew lub krzewów skutkuje wygaśnięciem zezwolenia i to ze skutkiem wstecznym. Jednak okoliczności tej nie można automatycznie i bezpośrednio przekładać na obowiązek uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej. Następuje bowiem przejście z reżimu zezwolenia do reżimu odpowiedzialności i w tym drugim przypadku ocena przesłanek jest inna. Perspektywę widzenia tych przesłanek zmienia charakter represyjny takiej odpowiedzialności. Organ, orzekając w sprawie o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, powinien uwzględnić stan faktyczny i prawny na chwilę usuwania drzew lub krzewów. W tym momencie podmiot działał na podstawie zezwolenia. Nie miał jeszcze wiedzy, że nie zostanie spełniony warunek'[13]. Dlatego też w sytuacji, gdy podmiot korzystający ze środowiska usunie drzewa lub krzewy i nie dokona nowych nasadzeń, to organ musi wygasić wydane zezwolenie, gdyż warunek nie został spełniony oraz wszcząć nowe postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej za usunięcie drzew lub krzewów bez zezwolenia.

Zasadniczym problemem dla organu administracji jest ustalenie, czym należy kierować się przy wyborze rodzaju oraz wielkości wykonywanych nasadzeń zastępczych. Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają bowiem żadnych obiektywnych kryteriów wyboru rodzaju oraz wielkości wykonywanych nasadzeń zastępczych, brak

---

[10] Wyrok z dnia 12.05.2010 r., sygn. II SA/Gd 196/10, LEX nr 674067.

[11] W. Radecki, *Nasadzenia zastępcze przy usuwaniu drzew bez konieczności ponoszenia opłat,* „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2006, nr 2, s. 56 i n.

[12] K. Gruszecki, *Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów,* Wrocław 2010, s. 201.

[13] B. Rakoczy, *op. cit*., s. 107.

jest również jakiejkolwiek delegacji ustawowej upoważniającej organy gminy do ich określenia w przepisach prawa miejscowego. Wobec powyższego ocena taka musi być zindywidualizowana[14]. Dlatego też w każdym przypadku organ administracji musi przede wszystkim ocenić, jaka ilość czy wielkość nasadzeń zrekompensuje stratę w środowisku. W związku z tym wskazane jest, „aby nakładając obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych organ administracji precyzyjnie wskazał ile, jakich gatunków i jakiej wielkości drzewa lub krzewy mają być posadzone w miejsce usuwanych"[15]. W orzecznictwie wskazuje się, że

> (…) wydając zezwolenie, o którym mowa w art. 83 ust. 1 i 3 u.o.p., właściwy organ powinien rozważyć, czy istnieje możliwość zachowania obiektów przyrodniczych poprzez ich przesadzenie w inne miejsce, czy też istnieje możliwość zastąpienia ich innymi drzewami, natomiast ustalenia w tym zakresie powinny być poparte rzetelnie zgromadzonym materiałem dowodowym.[16]

Jednym z podstawowych kryteriów, jakim powinien kierować się organ administracji przy wprowadzaniu nasadzeń zastępczych, jest odpowiedni wybór miejsca nasadzeń. Art. 83 ust. 3 u.o.p. nie precyzuje jednak miejsca, gdzie mają być dokonane nowe zasadzenia. Zdaniem K. Gruszeckiego:

> (…) generalnie możliwe są do rozważenia w tym zakresie trzy warianty. W pierwszym, nasadzenia zastępcze byłyby dokonane na terenie nieruchomości, z której usunięte mają być drzewa, w drugim, nowe drzewa lub krzewy posadzone byłyby na terenie innej nieruchomości będącej w posiadaniu podmiotu ubiegającego się o zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów oraz w trzecim, gdy usuwający drzewa lub krzewy nie posiada nieruchomości, na której można by umiejscowić nasadzenia zastępcze, ale proponuje, aby drzewa były posadzone na terenach komunalnych.[17]

Dlatego też, podstawową zasadą, którą organ powinien kierować się przy kształtowaniu nasadzeń zastępczych to polityka przestrzenna uwarunkowana prawem miejscowym oraz dążenie do kompensacji przyrodniczej. Do kompetencji organu należy zatem wskazanie obszarów, na których nasadzenia mają być realizowane. Jak wskazał WSA w Krakowie:

> (…) nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 83 ust. 3 u.o.p., poprzez nieuzasadnione przyjęcie, że organ administracyjny nie miał możliwości wskazywania miejsca nasadzeń zastępczych. Takiej wykładni art. 83 ust. 3 u.o.p. Sąd nie podziela, gdyż prowadziłaby ona do całkowitego wypaczenia zasad ochrony przyrody, które realizować ma ustawa. Nasadzenia zastępcze, czy też obowiązek przesadzenia usuwa-

---

[14] K. Gruszecki, *Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów*, wyd. El/Lex, 2010 r.

[15] W. Radecki, *Ochrona prawna drzew i krzewów według nowej ustawy o ochronie przyrody*, „Uprawa i ochrona drzew" 2004 r., nr 12, s. 26.

[16] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2.09.2008 r., sygn. II SA/Łd 464/08, Lex nr 558523.

[17] K. Gruszecki, *Realizacja zasady*, s. 42.

nych drzew lub krzewów ma na celu możliwie najlepszą kompensatę strat w lokalnych zasobach przyrodniczych, a nie tylko w zasobach przyrodniczych jako takich.[18]

W związku z tym organ dokonujący oceny możliwości wykonania nasadzeń zastępczych w każdym przypadku powinien dokonywać oceny przeznaczenia nieruchomości, na której mają być wykonane nasadzenia zastępcze. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, że nasadzenia będą dokonywane na innej nieruchomości niż ta, która należy do podmiotu usuwającego drzewa. Jedynym kryterium w tym względzie będzie wybór przez organ miejsca, w którym nasadzenia się przyjmą i zrekompensują straty w środowisku. Takim miejscem może więc być nie tylko inna nieruchomość należąca do usuwającego drzewa, ale także tereny gminne. Jednak w każdym przypadku w uzasadnieniu decyzji powinny być wyartykułowane względy, jakimi kierował się organ administracji, co z kolei powinno umożliwić dokonanie oceny jego postępowania[19].

Innym problemem dotyczącym nasadzeń jest ich liczebność. Reguła wynikająca z art. 83 ust. 3 u.o.p. nakazuje wykonać nasadzenia w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. WSA w Łodzi wyjaśnił, że:

(…) przepis art. 83 ust. 3 u.o.p. zezwala na przyjęcie, iż minimalna liczba drzew, jakie musiałaby nasadzić strona powinna odpowiadać liczbie drzew usuwanych, czyli innymi słowy za pięć usuniętych klonów, strona miałaby posadzić pięć nowych drzew. Określenie przez ustawodawcę minimalnej liczby nasadzeń zamiennych nie oznacza przecież, że organ ma pełną swobodę w określeniu liczby nasadzeń zamiennych. Działając w taki sposób, organ orzekający narusza tym samym przepis art. 83 ust. 3 u.o.p.[20]

Podejmując decyzję w przedmiocie nasadzeń zastępczych, w zakresie określenia ich ilości, właściwy organ kieruje się przede wszystkim takimi kryteriami jak: zależność liczby nowych od liczby drzew usuwanych, uzależnienie ilości nasadzeń od wieku drzewa usuwanego, czy też określenie liczebności nasadzeń wynikającej z proporcji parametrów dendrometrycznych. W literaturze podnosi się jednak, że obowiązujące rozwiązania określające liczbę nasadzeń zastępczych, tj. minimum jedno nowe drzewo za jedno usunięte, są z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i ochrony przyrody niewystarczające. Wskazuje się[21], że rzetelne określanie liczby drzew, wprowadzonych w ramach kompensacji, wymaga docelowo przyjęcia odrębnej, usankcjonowanej prawnie, kompleksowej metody. Powinna ona odwoływać się do „kalkulatora" umożliwiającego organom administracji dokonywanie obliczeń liczby i jakości nowych drzew w zamian za egzemplarze usuwane. Zastosowanie algorytmu umożliwi oszacowanie wartości monetarnej, należnej z tytułu rekompensaty, w sposób znacznie bardziej realny niż na to miejsce obecnie. Postuluje się również

[18] Wyrok z dnia 30.09.2013r., sygn. II SA/Kr 767/13, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

[19] K. Gruszecki, *Realizacja zasady*, s. 42.

[20] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2.09.2008 r., sygn. II SA/Łd 464/08, Lex nr 558523.

[21] J. Łukaszewicz, *Nasadzenia zastępcze drzew w miastach – główne problemy z decyzjami administracyjnymi*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania" nr 4, 2013 r., s. 27 i n.

wprowadzenie jednolitego dla terenu całej gminy wypracowania i przyjęcia sposobu (kryterium odnoszącego się do wszystkich podmiotów) określania liczebności nasadzeń zastępczych.

Kolejnym problemem jest dobór odpowiedniego materiału roślinnego. Zadaniem organu administracji, wydającego decyzję zezwalającą na usunięcie drzew lub krzewów, jest dbałość o to, aby posadzone w zamian drzewa lub krzewy w sposób właściwy zrównoważyły zaistniałe zmiany w środowisku. Ważny jest zatem taki dobór drzew (osiągane parametry dendrometryczne, współczynnik powierzchni liści, tempo wzrostu, trwałość, tolerancyjność na warunki miejskie), który zrównoważy powstały w środowisku uszczerbek[22]. Tymczasem obowiązujące przepisy nie regulują kwestii wyboru jakości, czy też wieku materiału roślinnego. Powyższy problem dostrzeżono w orzecznictwie. WSA w Bydgoszczy stwierdził, że:

> (…) z art. 83 ust. 3 u.o.p. wynika, że organ administracji może uzależnić wydanie zezwolenia na usunięcie drzew od zastąpienia ich innymi drzewami. Jednocześnie podkreślić należy, iż przepis ten nie daje organowi umocowania do określenia gatunku, wieku oraz parametrów drzew (obwodu pnia, wysokości, czy też innych cech), jakie mają być nasadzone. W ocenie Sądu, art. 83 ust. 3 upoważnia organ – w sytuacji zastosowania tego przepisu i nałożenia na stronę określonego w nim obowiązku – jedynie do określenia ilości drzew, które winny być nasadzone w miejsce usuwanych. Wskazuje bowiem wyraźnie, iż winna być to liczba nie mniejsza niż liczba drzew usuwanych. Żadnych innych postanowień odnośnie nowych nasadzeń przepis ten nie zawiera. Innymi słowy jedynym warunkiem określonym przez ustawodawcę jest ilość drzew lub krzewów posadzonych w miejsce usuwanych, która nie może być mniejsza od usuwanych. Tym samym, w oparciu o ten przepis, orzeczenie organu o nałożeniu obowiązku dokonania nasadzenia zastępczego może sprowadzać się jedynie do wyszczególnionego w tym przepisie elementu – tj. związanego z określeniem ilości drzew (lub krzewów), które mają być nasadzone. Jednocześnie oznacza to, że przywołanie art. 83 ust. 3 ww. ustawy jako podstawy prawnej decyzji jest niewystarczające dla uznania, iż przepis ten daje organowi kompetencję do określania rodzaju (gatunku) i cech (parametrów) drzew nasadzanych.[23]

W podobnym tonie wypowiedział się WSA w Warszawie wskazując, że:

> (…) orzeczenie organu o nałożeniu obowiązku dokonania nasadzenia zastępczego może sprowadzać się jedynie do wyszczególnionego w tym przepisie elementu – tj. związanego z określeniem ilości drzew (lub krzewów), które mają być nasadzone. Oznacza to, że przywołanie art. 83 ust. 3 u.o.p. jako podstawy prawnej decyzji jest niewystarczające dla uznania, iż przepis ten daje organowi kompetencję do określania rodzaju (gatunku) i cech (parametrów) drzew nasadzanych.[24]

Dlatego też wskazana byłaby taka zmiana obowiązujących rozwiązań, która umożliwiałaby organowi podejmującemu decyzję określenie gatunków, odmian i pa-

---

[22] J. Łukaszewicz, *op. cit.*, s. 31.

[23] Wyrok z dnia 5.03.2013 r., sygn. II SA/Bd 29/13, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl].

[24] Wyrok z dnia 8.09.2009 r., sygn. IV SA/Wa 923/09, Lex nr 646088.

rametrów dendrometrycznych, co pozwoliłoby uniknąć wątpliwości w interpretacji jego decyzji. Korespondowałoby to jednocześnie z warunkami siedliskowymi, przestrzennymi i krajobrazowymi występującymi na terenie, gdzie nasadzenia mają być dokonane.

Również istotnym problem, związanym z obowiązkiem wykonania nasadzeń zastępczych, jest ustalenie terminu, w jakim ma być przeprowadzona weryfikacja prawidłowości wykonania decyzji. Zgodnie z treścią art. 84 ust. 5 u.o.p. jeżeli przesadzone albo posadzone w zamian drzewa lub krzewy zachowały żywotność po upływie 3 lat od dnia ich przesadzenia albo posadzenia lub nie zachowały żywotności z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów podlega umorzeniu przez organ właściwy do naliczania i pobierania opłat. Jednocześnie stosownie do art. 84 ust. 5a u.o.p., jeżeli przesadzone lub posadzone inne drzewa lub krzewy nie zachowały żywotności w okresie do 3 lat od dnia przesadzenia lub posadzenia, posiadacz nieruchomości obowiązany jest niezwłocznie do uiszczenia opłaty za usunięcie drzew. Obowiązujące przepisy nie określają terminu, w jakim, w razie odroczenia opłaty, należy przeprowadzić kontrolę żywotności drzew. W sytuacji zatem, gdy ustawa nie określa wprost terminu przeprowadzenia kontroli żywotności drzewa, termin ten należy ustalić w sposób uwzględniający zarówno termin jego posadzenia, jak i termin odroczenia obowiązku uiszczenia opłaty, a w szczególności, jeśli z różnych przyczyn nie było możliwości oceny żywotności drzewa, na przykład z uwagi na jego okres wegetacyjny, należy wnikliwie ustalić stan faktyczny sprawy. W literaturze postuluje się ponadto[25] wprowadzenie instytucji monitoringu nad prowadzoną gospodarką drzewostanami miejskimi. Celem kontroli byłoby prowadzenie rejestracji historii wydawanych decyzji w przedmiocie nasadzeń zastępczych. Pozwalałaby ona przeciwdziałać nadużyciom ze strony wnioskodawców wykazujących się w stosunku do nasadzeń zastępczych ignorancją. Wymagałoby to jednak od organu wdrożenia procedury stałego monitoringu nasadzeń zastępczych, który powinien uwzględniać takie czynniki jak: termin kontroli, wskazanie uczestników kontroli i określenie ich funkcji, określenie metody oceny nasadzeń zastępczych, jak też określenie postępowania w przypadku nie wywiązania się z obowiązku przeprowadzenia nasadzeń zastępczych.

Uwzględnienie wniosku o usunięcie drzew może nastąpić w sytuacji, gdy potrzeba ich usunięcia jest rzeczywista i właściwie umotywowana przez podmiot korzystający ze środowiska, a więc w sytuacji gdy nastąpiło wyważenie interesu społecznego i ważnego interesu strony. W sytuacji, gdy organ uzna, że nasadzenia zastępcze nie zrekompensują negatywnych zmian w środowisku, jego obowiązkiem jest ustalenie opłaty, której celem jest zrekompensowanie uszczerbku w środowisku przyrodniczym[26]. W praktyce organy stosują również rozwiązania polegające na tym, że część drzew zostanie zastąpiona nowymi nasadzeniami, jako wystarczająca rekompensata za korzystanie ze środowiska, natomiast za część drzew będzie pobrana

[25] Zob. J. Łukaszewicz, *Nasadzenia zastępcze,* s. 34.

[26] Tak NSA w uchwale z dnia 21.06.1999r., sygn. IV SA 2184/96, publ. OSP 2000r., z. 7-8, poz. 108.

opłata za korzystanie ze środowiska. Takie rozwiązanie nie pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi uregulowaniami. Kontrolując legalność decyzji, w której zastosowano powyższe rozwiązanie, określane również jako tzw. „decyzja mieszana", WSA w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że:

> (…) zastąpienie usuniętych drzew w wieku od 61 do 94 lat nawet większą ich ilością nie rekompensuje straty zasobów przyrody powstałej w wyniku ich usunięcia ani na przestrzeni kilkudziesięciu lat nie przywróci nieruchomości walorów przyrodniczych sprzed usunięcia. W ocenie Sądu taka argumentacja organów uwzględnia rodzaj zmian jakie zaistnieją w środowisku na skutek poważnego ubytku obiektów przyrodniczych. Chodzi bowiem o usunięcie z zasobów przyrody najstarszych, czyli najcenniejszych drzew. Tym samym przyjęcie, iż nie zrekompensują ich usunięcia nasadzenia zastępcze na tej samej działce, nie jest w żadnym razie przejawem dowolności ani w konsekwencji przekroczeniem uznania administracyjnego, ale stanowi właśnie rezultat wyważenia interesu strony z interesem społecznym. W takiej sytuacji zawarta we wniosku o wyrażenie zgody na usunięcie deklaracja dokonania nasadzeń kompensacyjnych nie ma decydującego znaczenia. Zatem w sytuacji, gdy w wyniku analizy okoliczności sprawy organy uznały, iż nasadzenia zastępcze nie zrekompensują negatywnych zmian w środowisku ich obowiązkiem było ustalenie opłaty.[27]

Możliwe jest zatem nieuwzględnienie wniosku podmiotu korzystającego ze środowiska i odmówienie mu wydania zezwolenia na wykonanie nasadzeń zastępczych zawsze, gdy przemawiają za tym względy środowiskowe. Z powyższego wynika, że nasadzenie zastępcze nie jest najważniejszym, ale tylko jednym z wielu kryteriów, jakim powinien kierować się organ przy wydawaniu zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że instytucja nasadzeń zastępczych stanowi praktyczny instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodzić należy się z K. Gruszeckim, że:

> (…) rozwiązania prawne, z których wynika możliwość nakładania obowiązku dokonywania nowych nasadzeń zastępczych, obarczone są błędem braku precyzji, co może wywoływać poważne wątpliwości interpretacyjne rzutujące na praktyczne wykorzystanie tego środka prawnego.[28]

Decyzja organu administracji w przedmiocie wprowadzenia nasadzeń zastępczych zawsze powinna być poprzedzona przeprowadzeniem postępowania dowodowego na okoliczność stanu środowiska oraz uwzględniać m.in. przedstawione wyżej kryteria. Dlatego też de lege ferenda wskazane byłoby wypracowanie i przyjęcie bardziej jednoznacznych kryteriów wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z możliwością ich nasadzenia zastępczego, niż te obowiązujące *de lege lata*.

---

[27] Wyrok z dnia 3.04.2008 r., sygn. II SA/Go 132/08, Lex nr 574610.

[28] K. Gruszecki, *Realizacja zasady*, s. 45.

Martyna Kropiewnicka, Dariusz Ostrowiecki

Zmiany w Lasach Państwowych. Analiza modelu gospodarki leśnej w Polsce

Na przestrzeni ostatnich lat toczy się coraz większa dyskusja nad tym, jaką funkcję powinny pełnić i rzeczywiście pełnią w Polsce lasy, będące jednym z największych powodów Polaków do dumy. W obliczu rozwijającego się prawa ochrony środowiska ustalenie rzeczywistej roli gospodarki leśnej w Polsce nabiera istotnego znaczenia. Co więcej, powstają nowe koncepcje zarządzania lasami przez Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, co świadczy o pojawieniu się dylematów na temat kierunku, w którym Polska powinna podążać w dbaniu o rodzime bogactwa przyrody. Niniejszy artykuł ma na celu sformułowanie wniosków odnośnie tego, jaka jest obecnie dominująca rola gospodarki leśnej w Polsce i jak będzie się ona potencjalnie rozwijać w dalszej perspektywie, w oparciu o istniejące przepisy prawa ochrony środowiska, jak również na przykładzie praktycznych zmian następujących na obszarach lasów polskich.

Według Raportu z 2012 r. o stanie lasów w Polsce obecnie powierzchnia lasów wynosi 9163,8 tys. ha, co stanowi 29,3% powierzchni kraju[1]. W strukturze własnościowej lasów w Polsce przeważają lasy publiczne, które obejmują 81, 2% obszarów Polski, w tym 77,3% zarządzane jest przez Lasy Państwowe[2]. Niewątpliwie więc największa odpowiedzialność za stan lasów i odpowiednie nimi zarządzanie spoczywa na państwie, które jednocześnie jest największym beneficjentem korzyści z prowadzenia gospodarki leśnej.

Na wstępie należy wyjaśnić, co dokładnie ustawodawca rozumie pod pojęciem gospodarki leśnej. Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[3]

---

1 *Raport o stanie lasów w Polsce 2012*, Warszawa 2013, s. 7. Źródło: http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/px_~raport_o_stanie_lasow_w_polsce_2012_roku.pdf?page_opener=http%3A%2F%2Fbip.lasy.gov.pl%2Fpl%2Fbip%2Fraporty_i_prognozyz [dostęp: 20.06. 2014 r.].

2 *Ibidem*, s. 9.

3 Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.

gospodarka leśna to 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. Co więcej, w ustawie tej znajdziemy również wyodrębnioną definicję trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, którą ustawodawca określa jako działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produkcyjności 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 (art. 6 pkt 1a). Pojęć tych nie powinno się rozpatrywać w oderwaniu od art. 1 ustawy o lasach, który *de facto* określa priorytetowe cele, jakie ustawodawca chce osiągnąć. Analiza przepisu pozwala wysnuć wniosek, iż w pierwszej kolejności lasy pełnią funkcję ochronną i prewencyjną, na którą składają się zachowanie lasów, ich ochrona i powiększanie zasobów leśnych, a która wyraźnie skorelowana jest z respektowaniem innych elementów środowiska[4]. W art. 1 podkreślone zostało także gospodarcze znaczenie lasów, co w praktyce oznacza traktowanie gospodarki leśnej jako elementu gospodarki państwa, gospodarki narodowej[5]. Wykładnia przepisu art. 6 pkt 1 wskazuje, iż wyliczenie dokonane przez ustawodawcę stanowi katalog zamknięty, z którego niewątpliwie możemy wyodrębnić dwa rodzaje pożądanych zachowań. Z jednej strony będą to zachowania ochronne, z drugiej zaś zachowania o charakterze gospodarczym.[6] Z kolei, jak zauważa W. Radecki, art. 6 pkt 1a wyraźnie nawiązuje do idei zrównoważonego rozwoju.[7] Z definicji tej wynika, iż lasy mogą być gospodarczo wykorzystane, jednakże musi być jednocześnie zapewnione zachowanie wszystkich jego wyjątkowych walorów poprzez przyjęcie szczególnego sposobu i odpowiedniego tempa ich wykorzystania. Niewątpliwie ustawodawca stara się więc pogodzić dwie niejako sprzeczne ze sobą wartości.

W literaturze wskazuje się cztery kierunki użytkowania lasu. Po pierwsze ochrona lasu w celu zachowania *status quo* środowiska, co wiąże się m.in. z dążeniem do zachowania różnorodności biologicznej. Po drugie produkcja leśna przejawiająca się w takim wykorzystaniu zasobów leśnych, aby osiągnąć jak największy zysk z punktu widzenia ekonomii. Chodzi tu przede wszystkim o maksymalną produkcję drewna i produktów niedrzewnych. Użytkowanie lasu może również polegać na tzw. „leśnictwie społecznym", które jest swoistą korelacją pomiędzy eksploatacją lasów a wysokością dochodów obywateli. Gospodarka leśna to także agroleśnictwo, czyli

---

4 B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 3.

5 *Ibidem.*

6 *Ibidem,* s. 18.

7 W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008 s. 41.

działalność oparta na powiązaniu leśnictwa z rolnictwem[8]. W Polsce funkcjonuje model wielofunkcyjnej gospodarki leśnej.[9] Model ten wymusza niejako niestandardową rolę lasów, a kompetencje leśników nierzadko mogą wykraczać poza tradycyjnie pojmowaną gospodarkę leśną. Rodzi to nowe wyzwania i problemy[10].

Warto zastanowić się, jak rzeczywiście w praktyce wygląda gospodarka leśna w Polsce, która ze wskazanych wartości jest częściej uwzględniania i czy występują w tym kontekście ewentualne problemy prawne. Na chwilę obecną prowadzenie gospodarki leśnej w Polsce postrzegane jest pozytywnie, aczkolwiek nie jest pozbawione problemów. Gospodarka leśna w Polsce jest prowadzona racjonalnie, co przejawia się w systematycznym dostarczaniu coraz większej ilości surowca drzewnego, przy jednoczesnym utrzymaniu możliwości biologicznych lasu. Co ciekawe, w polskich lasach stosunek wielkości pozyskania drewna do jego przyrostu jest dwa razy większy od przeciętnej europejskiej[11]. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że zarządzanie lasami państwowymi odbywa się na zadowalającym, a wręcz bardzo dobrym poziomie.

Powstaje jednak pytanie, czy w praktyce w zarządzaniu Lasami Państwowymi przeważa model leśnictwa nastawionego na efektywność gospodarowania i produkcję drewna, czy też model oparty na zrównoważonym rozwoju i szeroko rozumianej ochronie środowiska? Lasy Państwowe (dalej: LP) od momentu ich utworzenia zarządzają lasami w sposób wszechstronny, realizując funkcje społeczne, administracyjne i gospodarcze. Ich działalność sięga już 90 lat i należy podkreślić, iż nigdy nie były one przedsiębiorstwem nastawionym przede wszystkim na zysk[12]. Cytując J. Dawidziuka:

> Lasy Państwowe są w tym modelu organizacyjnym z jednej strony samodzielnym podmiotem finansowym sprawnie radzącym sobie w okresie transformacji, z drugiej jakby administracją zarządzającą przyrodniczym majątkiem Skarbu Państwa.[13]

---

8 A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1995, s. 205-208.

9 L. Płotkowski, *Ekonomiczne aspekty oceny funkcji lasu, czyli gospodarka leśna w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Studia i Materiału Centrum Edukacji Przyrodniczo Leśnej", z. 3 (19)/2008, s. 253.

10 *Ibidem*, s. 254.

11 T. Borecki, *Uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej w lasach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*, Warszawa 2013, maszynopis, cyt, za J. Hausner, T. Żylicz, *Aksjologiczne podstawy i systemowo-ekonomiczne reguły racjonalnej gospodarki i polityki leśnej*, s. 1; źródło: http://www.lasy.gov.pl/informacje/aktualnosci/wyjatkowa-narada-na-jubileusz-lp/referat-hausner.pdf [dostęp: 20.06.2014 r.].

12 K. Szymański, *Lasy w Polsce – prywatne czy państwowe? Analiza obu form własności w Polsce oraz ich modeli gospodarowania*, s. 5; źródło: http://kngap.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2011/06/Lasy-w-Polsce-prywatne-czy-pa%C5%84stwowe.pdf/ [dostęp: 21.06.2014 r.].

13 J. Dawidziuk, *Społeczny wymiar lasów*, [w:] konferencja naukowa, Warszawa, Uniwersytet Warszawski, 22 kwietnia 2005 r., Warszawa, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych na zlec. Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, 2005, s. 97-98.

Specyfika prowadzenia w Polsce gospodarki leśnej przejawia się w tym, iż LP dążą do ochrony środowiska, ale jednocześnie nie robią tego zupełnie bezinteresownie, albowiem drugim nadrzędnym celem jest zwiększenie efektywności pozyskiwania drewna[14].

Lasy Państwowe są instytucją samofinansującą się. Posiadają tzw. fundusz leśny, który jest formą gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie o lasach, m.in.: wyrównywanie niedoborów środków finansowych w nadleśnictwach, badania naukowe, tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej czy sporządzanie planów urządzania lasu[15]. Fundusze z jednostek organizacyjnych osiągających nadwyżki są przekazywane do Lasów Państwowych i wykorzystywane przez inne jednostki. Ze środków funduszu są również finansowane inne zadania Lasów Państwowych np. edukacja czy inwestycje infrastrukturalne. Dzięki takiemu systemowi Lasów Państwowych nie obciążają budżetu[16].

Warto dla porównania odnieść się do modelu gospodarowania lasami prywatnymi, których, jak wynika z przedstawionych danych, w Polsce jest stosunkowo niewiele, stanowią one bowiem 18% wszystkich gruntów leśnych. Co więcej, poszczególni właściciele rzadko kiedy dysponują dużą ilością gruntów. Z uwagi na fakt, że działki w lasach mają zbyt małą powierzchnię, ich użytkownicy nie są w stanie samodzielnie prowadzić gospodarki leśnej. Z reguły lasy prywatne stanowią bowiem dla właściciela niejako dodatek do gospodarstwa rolnego[17]. Z tego też względu prywatni właściciele *de facto* nie prowadzą gospodarki leśnej, gdyż po prostu nie są tym zainteresowani. Lasy prywatne są rozmieszczone na terenie Polski na tyle nierównomiernie, iż skutecznie zniechęca to właścicieli do zakładania stowarzyszeń, mogących tworzyć podmioty prowadzące efektywną gospodarkę leśną, na wzór organizacji funkcjonujących w Finlandii. Brak aktywności ze strony prywatnych właścicieli wynika także z faktu, iż Lasy Państwowe sprawują nad tymi obszarami niejako pośrednią kontrolę, którą można porównać z administracyjną. Lasy Państwowe mają obowiązek pomagać prywatnym właścicielom w pielęgnacji lasów, np. wykonując zabiegi zwalczania i ochrony przed szkodnikami czy dofinansowują zalesianie nowych terenów. Prywatni właściciele nie posiadają też odpowiednich narzędzi prawnych i faktycznych ku prowadzeniu skutecznej gospodarki leśnej, które niewątpliwie przysługują tak dużej instytucji jak Lasy Państwowe. Funkcja produkcyjna prowadzenia gospodarki leśnej przejawia się tu głównie w pożytkowaniu uzyskanego drewna na własne potrzeby. Co więcej, pozyskiwanie drewna nie jest najczęściej traktowane jako

---

[14] A. Szujecki, J. Zaleski, *Stan realizacji Polityki Leśnej Państwa*, [w:] „Polityka Leśna Państwa i Narodowy Program Leśny", wydano na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Warszawa 2005, s. 24.

[15] Źródło: http://bip.lasy.gov.pl/pl/bip/finanse [dostęp: 22.06.2014 r.].

[16] Źródło: dpn.pl/lasy-panstwowe-fundusz-lesny [dostęp: 22.06.2014 r.].

[17] P. Gołos, S. Zając, *Stan lasów prywatnych i perspektywy ich rozwoju*, [w:] „Polityka Leśna Państwa i Narodowy Program Leśny", wydano na zlecenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Warszawa 2005, s. 36.

poboczne źródło utrzymania[18]. Należy też dodać, że gospodarka leśna w lasach prywatnych jest dużo mniej racjonalna niż w lasach państwowych. Ponad stuletnie drzewostany zajmują raptem 2% powierzchni lasów, podczas gdy w lasach państwowych jest to 12%[19].

Należy jednakże podkreślić, iż zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 2 ustawy o lasach, przepisy tejże ustawy stosuje się do lasów bez względu na formę ich własności. Nie rozpisując się nad mało trafnym sformułowaniem przepisu należy przyjąć, iż gospodarka leśna w lasach posiadających status lasów prywatnych, winna odbywać się na zasadach określonych w ustawie. W. Radecki za lasy nienależące do Skarbu Państwa uznaje „lasy stanowiące własność osób fizycznych, wspólnot gruntowych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych, kółek rolniczych, związków wyznaniowych i organizacji społecznych"[20]. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmijmy, iż będą to lasy prywatne. Należy jednakże zauważyć, że do gruntów prywatnych będą miały zastosowanie przepisy ustawy, o ile zostaną spełnione przesłanki z art. 3 ustawy o lasach, tj. jeżeli grunt ten będzie:

- posiadał zwartą powierzchnię o co najmniej 0,10 ha, pokrytą roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub będzie przejściowo jej pozbawiony;
- przeznaczony do produkcji leśnej lub;
- stanowił rezerwat przyrody lub wchodził w skład paku narodowego albo;
- wpisany do rejestru zabytków.
- związany z gospodarką leśną; dotyczy to również zajętych pod tę gospodarkę budynków i budowli, urządzeń melioracji wodnych, linii podziału przestrzennego lasu, dróg leśnych, terenów pod liniami energetycznymi, szkółek leśnych, miejsc składowania drewna, a także parkingów leśnych i urządzeń turystycznych[21].

W. Radecki wskazuje na cztery kryteria uznawania danego gruntu za las:

> „1) kryterium – przyrodnicze- pokrycie roślinnością leśną (uprawami leśnymi), na którą składają się drzewa i krzewy oraz runo leśne, przy czym przejściowe pozbawienie roślinności leśnej nie pozbawia gruntu cechy lasu, jeśli spełnione są pozostałe kryteria; 2) kryterium – przestrzenne – zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha; 3) kryterium – przeznaczenia – do produkcji leśnej, chyba że chodzi o lasy w rezerwatach przyrody i w parkach narodowych bądź wpisane do rejestru zabytków, które z istoty

[18] K. Szymański, *Lasy w Polsce – prywatne czy państwowe? Analiza obu form własności w Polsce oraz ich modeli gospodarowania*, s. 9; źródło: http://kngap.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2011/06/Lasy-w-Polsce-prywatne-czy-pa%C5%84stwowe.pdf/ [dostęp: 21.06.2014 r.].

[19] T. Borecki, *Uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej w lasach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*, Warszawa 2013.

[20] W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 24.

[21] Art. 3 ustawy o lasach.

swej nie są przeznaczone do produkcji leśnej; 4) kryterium – związku z gospodarką leśną.[22]

Przyjmując, iż do danego gruntu, będącego lasem w rozumieniu przepisów ustawy o lasach a jednocześnie niebędącego lasami Skarbu Państwa, mają zastosowanie przepisy ustawy o lasach, należy zastanowić się, jak powinna wyglądać gospodarka leśna w lasach prywatnych. Zgodnie z brzmieniem literalnym art. 5 ustawy o lasach, nadzór nad gospodarką leśną, w lasach niestanowiących własność Skarbu Państwa, sprawuje starosta. Takie uregulowania są odmienne w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, gdzie nadzór sprawowany jest przez Ministra właściwego do spraw środowiska. Nadzór sprawowany przez starostę może zostać powierzony w drodze porozumienia nadleśniczemu Lasów Państwowych. Prowadzenie spraw z zakresu nadzoru może w szczególności obejmować wydawanie w imieniu starosty decyzji administracyjnych w pierwszej instancji[23].

Gospodarkę leśną na terenach zarówno należących do Skarbu Państwa, jak i pozostałych rodzajów lasów, prowadzi się zgodnie z czterema zasadami:

1) powszechnej ochrony lasów – wyraźne zaakcentowanie funkcji ochronnej, gospodarka leśna powinna uwzględniać to, że każdy las objęty jest ochroną;
2) trwałości utrzymania lasów – gospodarka leśna powinna być prowadzona w taki sposób aby zachować ciągłość lasu – niedopuszczalność unicestwienia lasu;
3) ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów – dotyczy trwałości funkcji lasów i związana jest z zasadą utrzymania trwałości lasów;
4) powiększania zasobów leśnych – wolą ustawodawcy jest aby gospodarka leśna, uwzględniając pierwsze trzy zasady, prowadziła również do zwiększenia zasobów lasów[24].

Gospodarka leśna, w lasach niestanowiących własność Skarbu Państwa, odbywa się na podstawie „Uproszczonego planu urządzania lasu". Sporządzany on jest przez wyspecjalizowane jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego. W przypadku lasów rozdrobnionych, o powierzchni nieprzekraczającej 10 ha, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Abstrahując od statusu prawnego planu urządzania lasu należy wskazać, iż jest on nieodzownym elementem ochronnym lasów oraz swoistym dokumentem planistycznym mającym ogromny wpływ na gospodarkę leśną, zarówno w lasach należących do Skarbu Państwa, jak i lasach niebędących własnością Skarbu Państwa[25].

---

[22] W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 25.

[23] Art. 5 ustawy o lasach.

[24] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 32.

[25] Art. 19 ustawy o lasach.

Uproszczony plan urządzania lasu sporządzany jest na okres dziesięciu lat. Czas ten może być krótszy w przypadkach uzasadnionych stanem lasów, szczególnie w przypadku klęsk żywiołowych[26]. Plan ten sporządzany jest na zlecenie starosty lub na koszt i zlecenie właścicieli lasu.

Mając na uwadze wyżej przytoczone dane statystyczne należy przypomnieć, iż około 18% powierzchni lasów stanowią lasy prywatne. Podnosi się, iż dużym problemem prowadzenia gospodarki leśnej na terenie lasów prywatnych jest rozdrobnienie działek leśnych oraz brak zorganizowania ich właścicieli. Należy również zwrócić uwagę, iż ponad 70% lasów należących do właścicieli prywatnych, nad którymi nadzór nad gospodarką leśną sprawowany jest przez starostwa, przekazanych jest w nadzór dla leśników z Lasów Państwowych[27].

> Średnia powierzchnia prywatnych gospodarstw leśnych wynosi zaledwie 0,54 ha, natomiast średnia powierzchnia lasów w gospodarstwach rolnych jest ponad dwukrotnie większa – około 1,30 ha.[28]

Takie ukształtowanie struktury lasów prywatnych, o czym była mowa powyżej, wpływa na mało efektywną gospodarkę leśną prowadzoną przez podmioty prywatne. Wydaje się, iż jednym z możliwych rozwiązań na zmianę tej sytuacji, byłoby tworzenie stowarzyszeń leśnych. Autor tej idei, zwraca uwagę, iż nie będzie to możliwe bez zaangażowania się ze strony władz, zarówno finansowego jak i doradczego. Należy również położyć nacisk na edukację właścicieli lasów[29].

Niewątpliwie więc Lasy Państwowe są monopolistą w prowadzeniu gospodarki leśnej w Polsce i jak wynika z powszechnie dostępnych danych, wykonują to profesjonalnie, umiejętnie łącząc sprzeczne ze sobą interesy – zrównoważony rozwój i wzrost gospodarczy. Propozycje sprywatyzowania lasów spotykają się więc w większości z negatywnym społecznym odbiorem[30]. Poniżej zostaną przedstawione bieżące zmiany w prawie i faktycznej działalności Lasów Państwowych, które pozwolą stwierdzić, czy ów niejako dwutorowy kierunek działań będzie się utrzymywał.

Na początku 2014 r. doszło do zasadniczej zmiany w ustawie o lasach[31]. Dodano do niej art. 58a, który wprowadził obowiązek dokonania przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowi-

---

[26] Art. 18 ustawy o lasach.

[27] Źródło: http://www.lasy.gov.pl/nasza-praca/lasy-prywatne [dostęp: 02.07.2014 r.].

[28] P. Gołos, S. Zając, *Stan lasów prywatnych i perspektywy ich rozwoju*, [w:] „Polityka Leśna Państwa i Narodowy Program Leśny", Praca zbiorowa, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 2005.

[29] B. Świder, *Polska gospodarka leśna – efektywna czy zrównoważona? Analiza polskiego modelu gospodarki leśnej na podstawie modeli teoretycznych*, [w]: *Wokół gospodarki i administracji publicznej*, (red.) M. Frączek, s. 37.

[30] Źródło: wpolityce.pl/polityka/182287-polskie-lasy-panstwowe-znow-zagrozone-ich-prywatyzacja-nie-uratuje-budzetu-panstwa-ale-zdestabilizuje-system-finansowania-tego-przedsiebiorstwa [dostęp: 20.06.2014 r.].

[31] Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, Dz.U. Nr 2014 poz. 222.

ska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna. Wpłaty dokonuje się za każdy kwartał kalendarzowy i stanowi ona dochód budżetu państwa. Uzasadnieniem tej nowelizacji było ujednolicenie zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych, m.in. poprzez dostosowanie zasad gospodarki finansowej tej jednostki do aktualnych wymogów ustawy o rachunkowości oraz stworzenie mechanizmu prawnego, umożliwiającego dokonywanie przez Lasy Państwowe wpłat do budżetu państwa.[32] Jak stwierdza J. Hausner i T. Żylicz faktycznym celem tej zmiany było przejęcie przez budżet państwa środków wypracowanych przez Lasy Państwowe, co jest jednym z zabiegów prowadzących do konsolidacji finansów publicznych i ograniczenia deficytu budżetowego. Dzięki temu Polska zostałaby uwolniona od unijnej procedury nadmiernego deficytu[33]. Zgodnie z ustawą pierwsza wpłata równowartości 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna zostanie dokonana w 2016 r. Co więcej, niezależnie od wskazanego przepisu ustawa nakłada również obowiązek dokonania wpłat do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości po 800 mln zł rocznie w roku 2014 i 2015. Jednakże ustawa upoważnia Radę Ministrów do udzielenia zgody na niedokonanie przez Lasy Państwowe wpłaty za 2015 r. albo na jej zmniejszenie. Rada Ministrów upoważniona jest do wyrażenia powyższej zgody w uzasadnionym przypadku, w szczególności w sytuacji wystąpienia szkody lub klęski żywiołowej, bądź zmiany cen sprzedaży drewna oraz zmiany popytu mogącego zagrozić realizacji planu gospodarczo-finansowego Lasów Państwowych[34].

Ujednoliceniu zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych służyć ma ponadto wprowadzenie przepisu, w myśl którego zasady (politykę) rachunkowości dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych ustalać będzie Dyrektor Generalny Lasów Państwowych. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów zasady te mogły być ustalane również przez nadleśniczych. Ponadto do ustawy dodano przepis stanowiący, że Lasy Państwowe prowadzą rachunkowość według zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[35,36].

Zmiany w ustawie uzasadnia się tym, że „Lasy Państwowe to firma państwowa, z której państwo ma prawo wziąć dywidendę czy zysk". Takie uzasadnienie zrównuje Lasy Państwowe z przedsiębiorstwem rynkowym, które generuje zyski podmiotowi publicznemu. Należy jednakże podkreślić, iż Lasy Państwowe stanowią specyficzną organizację o niedookreślonym statusie prawnym[37].

---

[32] Cyt. za J. Hausner, T. Żylicz, *op. cit.*, s. 1; źródło: http://www.lasy.gov.pl/informacje/aktualnosci/wyjatkowa-narada-na-jubileusz-lp/referat-hausner.pdf [dostęp: 22.06.2014 r.].

[33] *Ibidem.* s. 2.

[34] *Źródło: www.prezydent.pl/gfx/.../informacja_o_zmianie_ustawy_o_lasach.rtf* [dostęp: 22.06.2014 r.].

[35] Dz.U. z 2013 r., poz. 330 i 613, z późn. zm.

[36] Serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/777637,lasy-panstwowe-prezydent-podpisal-nowelizacje-ustawy.html [dostęp: 23.06.2014 r.].

[37] Cyt. za J. Hausner, T. Żylicz, *Aksjologiczne podstawy i systemowo-ekonomiczne reguły racjonalnej gospodarki i polityki leśnej*, s. 2; źródło: http://www.lasy.gov.pl/informacje/aktualnosci/wyjatkowa-narada-na-jubileusz-lp/referat-hausner.pdf [dostęp: 21.06.2014 r.].

Z okazji 90-lecia Lasów Państwowych w Kielcach zorganizowano Krajową Naradę Leśników. Poza powodem do świętowania z okazji okrągłej rocznicy, narada miała na celu wywołanie dyskusji na temat obecnego kształtu oraz funkcjonowania Lasów Państwowych oraz przyszłych zmian. Przyczynkiem do dialogu było wprowadzenie nowych regulacji do ustawy o lasach, a mianowicie art. 58a. Ustawodawca dzięki nowelizacji ustawy o lasach, dokonał przesunięcia części środków wypracowanych przez Lasy Państwowe, celem „łatania" dziury budżetowej, o czym była już mowa powyżej. Rodzą się poważne obawy co do samofinansowania się Lasów Państwowych oraz pozostawienia ich w rękach publicznych.

Podczas obrad swoje twierdzenia wygłosił Jerzy Hausner z Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz obecny status prawny Lasów Państwowych jest niedookreślony i nieadekwatny. Podnosi, iż z jednej strony traktuje się Lasy Państwowe jako swoiste przedsiębiorstwo, którego zadaniem jest generowanie zysków, zaś z drugiej strony jako instytucję o charakterze narodowym, która winna stać na straży substancji leśnej. Aby gospodarka leśna mogła spełnić trzy funkcje – gospodarczą, środowiskową oraz społeczną – powinna znaleźć odzwierciedlenie w statusie prawnym Lasów Państwowych oraz w regulacjach wewnętrznych. J. Hausner wskazuje, iż optymalne byłoby nadanie LP statusu prawnego korporacji prawa publicznego[38]. Obecny kształt prawny Lasów Państwowych, nie gwarantuje im nieingerencji zewnętrznej, tak jak miało to miejsce w przypadku ostatniej nowelizacji ustawy dokonanej przez ustawodawcę czy też samodzielności w stosunku do właściwych organów administracji publicznej.

W trakcie obrad J. Hausner zaakcentował, iż należałoby stworzyć instytucję korporacji publicznej, która *de facto* stanowiłaby jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. W gruncie rzeczy, powinna ona funkcjonować nie w oparciu o przepisy Kodeksu Spółek Handlowych, a w dużej mierze w oparciu o przepisy szczególne ustawy o lasach bądź ustawy prawo leśne. Podmiot ten nie miałby zdolności upadłościowej oraz spełniałby różne zadania gospodarczo-administracyjne. Tym samym:

> Lasy Państwowe jako korporacja publiczna byłyby jednocześnie: (i) rodzajem wyodrębnionej i wyspecjalizowanej służby państwowej, (ii) rodzajem agencji państwowej wypełniającej powierzone zadania administracyjne oraz (iii) specjalistycznym przedsiębiorstwem publicznym.[39]

Oczywistym jest, iż status Lasów Państwowych jest niejednoznaczny. Należy jednakże postawić pytanie, czy przeorganizowanie całej struktury oraz formy, bądź co bądź efektywnie funkcjonującej instytucji, jest rozwiązaniem prawidłowym?

---

[38] J. Hausner, T. Żylicz, *Aksjologiczne podstawy i systemowo-ekonomiczne reguły racjonalnej gospodarki i polityki leśnej*, referat wygłoszony na Krajowej Naradzie Leśników w Kielcach, czerwiec 2014, s. 8-11; źródło: http://www.lasy.gov.pl/informacje/aktualnosci/wyjatkowa-narada-na-jubileusz-lp/referat-hausner.pdf

[39] *Ibidem*, s. 12.

Powyżej wskazano na ekonomiczną funkcję Lasów Państwowych. Należy zauważyć, iż działania leśników idealnie wpisują się w realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Jednym z jej przejawów jest odrodzenie tradycyjnego bartnictwa na terenach Lasów Państwowych. W czerwcu 2014 r., w Augustowie odbyła się konferencja inaugurująca interesujący, pod względem przyrodniczym, jak również prawnym, projekt „Tradycyjne bartnictwo ratunkiem dzikich pszczół w lasach". Projekt będzie realizowany ze środków uzyskanych z Funduszy Norweskich. Głównym beneficjentem jest nadleśnictwo Augustów (Puszcza Augustowska), zaś partnerami: nadleśnictwo Browsk (Puszcza Białowieska), nadleśnictwo Maskulińskie (Puszcza Piska) i nadleśnictwo Supraśl (Puszcza Knyszyńska), Uniwersytet w Białymstoku oraz Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Mając na uwadze spadek populacji dzikich pszczół w lasach (o ile w ogóle można je jeszcze spotkać), idea projektu jest jak najbardziej pozytywna. Umożliwienie bytowania pszczołom w specjalnie do tego wydzielonych barciach i kłodach bartnych ma wymierny wpływ na bioróżnorodność lasów oraz zachowanie dziedzictwa narodowego, jakim niegdyś było bartnictwo. Pszczoły w lasach mają znaczący wpływ na zachowanie ich bogactwa biologicznego a tym samym, w jakimś stopniu warunkują zachowanie podstawowych funkcji jakie pełni las.

Podsumowując należy dojść do wniosku, iż pomimo niedookreślonego statusu prawnego Lasów Państwowych, realizują one swoje zadania fachowo i w sposób niewymagający większej ingerencji ze strony ustawodawcy. Działalność Lasów Państwowych przebiega dwutorowo. Z jednej strony stanowią one samofinansującą się instytucję, która prowadzi prawidłową pod względem ekonomicznym politykę, a z drugiej, ich działania idealnie wpisują się w zasadę zrównoważonego rozwoju oraz wpływają na zachowanie bioróżnorodności w lasach.

Adam Kwiatkowski

Istniejący model prawny gospodarki leśnej w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju

1. Kilka słów o lesie i Lasach Państwowych

Las jest najbardziej skomplikowanym ekosystemem lądowym. Naturalne, niezakłócone przez człowieka procesy przyrodnicze w środkowej części Europy z reguły dążą do wykształcenia się ekosystemu leśnego. Niemal cała Polska potencjalnie może być porośnięta lasem[1]. Człowiek do życia i rozwoju zawsze potrzebował drewna i innych surowców leśnych, a także terenów pod: uprawę roli, osadnictwo, drogi, czy w końcu pod przemysł[2]. Na przestrzeni wieków wylesiono znaczne obszary naszego kontynentu. Dziś udział lasów w ogólnej powierzchni jest zróżnicowany w zależności od regionów i państw. Jest też ściśle związany z historią rozwoju cywilizacyjnego oraz warunkami klimatycznymi danego obszaru. Największą lesistość w Europie poza Rosją mają obecnie kraje półwyspu skandynawskiego, np. Finlandia (73% powierzchni kraju zalesiona), czy Szwecja (70%). Najuboższe w lasy są Dania (11%) i Wielka Brytania (12%). Niemal całkiem pozbawiona lasów jest Islandia, która powoli stara się odbudować ekosystemy leśne, dawniej doszczętnie wyniszczone przez osadników.

Omawiając tematykę lasów nie można pominąć sprecyzowania samego pojęcia lasu. Powszechnie przyjmuje się, że las to skupisko drzew, krzewów, roślin zielnych i grzybów oraz bytujących w nim zwierząt. Definicji lasu można z pewnością znaleźć wiele. Z formalnego punktu widzenia definicja lasu zawarta jest w ustawie o lasach z 28 września 1991 r., zgodnie z którą jest nim grunt:

> 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem lub przejściowo jej pozbawiony: a)

---

1 Z. Obmiński, *Ekologia Lasu*, PWRiL Warszawa 1978.

2 R. Zaręba, *Puszcze, bory i lasy Polski*, PWRiL Warszawa 1981.

przeznaczony do produkcji leśnej lub, b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo, c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną (…): budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, parkingi leśne, składnice drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.[3]

W Polsce lasy porastają powierzchnię 9 163,8 tys. ha, co stanowi 29,3% kraju[4]. Lesistość naszego państwa jest nieco niższa od przeciętnej w Europie, która wynosi 32%. Powierzchnia lasów zmieniała się na przestrzeni lat. Po gwałtownych, często rabunkowych wylesieniach prowadzonych podczas rewolucji przemysłowej, w XX w. trend na starym kontynencie się odwrócił i lasów zaczęło powoli przybywać. W Polsce po II wojnie światowej zalesiono ponad 1,5 miliona ha gruntów nieprzydatnych w rolnictwie. Dzięki temu lesistość kraju wzrosła z 20,8% w 1945 r. do obecnego poziomu niemal 30%. Najwięcej nieużytków rolnych zalesiono w latach 1946–1970, kiedy to powstało ponad 1,2 mln ha nowych lasów[5]. Zgodnie z przyjętym Krajowym Programem Zwiększania Lesistości w wyniku zalesień do 2020 r. lasy mają stanowić 30% kraju, natomiast do 2050 r. wskaźnik ten ma zwiększyć się do 33%.

Lasy w naszym kraju są zróżnicowane pod względem rodzaju własności. Przeważająca część, bo aż 81,2%, stanowią lasy publiczne, podczas gdy pozostałe 18,8% należy do osób prywatnych i instytucji. Największym podmiotem zarządzającym lasami w Polsce jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, które gospodaruje na 77,8% powierzchni leśnej. Jest to organizacja zarządzająca majątkiem Skarbu Państwa, nieposiadająca osobowości prawnej. Zgodnie z art. 50 Ustawy o lasach, działalność Lasów Państwowych oparta jest na zasadzie samodzielności finansowej. Koszty funkcjonowania organizacji w całości pokrywane są z przychodów własnych, co w zdecydowanej większości stanowi sprzedawany na rynku surowiec drzewny.

Lasy Państwowe to organizacja z długimi tradycjami, która zapisała się trwale w świadomości społecznej. W roku 1924 Prezydent II Rzeczypospolitej Polskiej Stanisław Wojciechowski powołał przedsiębiorstwo Polskie Lasy Państwowe. Już w tamtych czasach pierwszy Dyrektor, znamienity leśnik Adam Loret, określił model gospodarki leśnej, w którym las miał pełnić różnorodne funkcje, a produkcja drewna miała stanowić jedną z nich[6]. Od początku stawiano na profesjonalizm służb leśnych, dbałość o majątek państwowy i prawidłowość gospodarowania zasobami przyrodniczymi. Druga wojna światowa przyniosła ogromne straty w lasach zarówno pod

---

3 Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, ze zm.

4 Źródło: http://www.lasy.gov.pl

5 J. Siuta, B. Żukowski, *Wzrost lesistości kraju od 1946 r.*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych", nr 47, 2011, s. 133-145.

6 Źródło: http://www.lasy.gov.pl

względem materialnym, przyrodniczym, jak i kadrowym[7]. Po wojnie odbudowano struktury Lasów Państwowych, które do dziś służą przyrodzie i społeczeństwu.

Obecnie, na podstawie art. 4 Ustawy o lasach, lasy stanowiące własność Skarbu Państwa podlegają nadzorowi ministra właściwego do spraw środowiska. Odpowiada on zarówno za lasy będące w zarządzie Lasów Państwowych, jak też zarządzane przez parki narodowe poprzez zatwierdzanie planów urządzenia lasu oraz planów ochrony parków narodowych. Wpływ na dokumenty planistyczne, na podstawie których prowadzona jest gospodarka leśna, mają również organy ochrony przyrody (Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska) poprzez opiniowanie planów urządzenia lasu. Dotyczy to w szczególności sytuacji wskazanych w art. 28 ust. 11a Ustawy o ochronie przyrody[8], a więc lasów wchodzących w skład obszarów Natura 2000. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustanawia również plany ochrony rezerwatów oraz plany ochrony lub plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, których zapisy muszą być uwzględniane w planach urządzenia lasu.

Lasy niebędące własnością Skarbu Państwa, zgodnie z art. 5 Ustawy o lasach, nadzorowane są przez starostów. Niejednokrotnie Lasy Państwowe, na podstawie stosownych porozumień, nadzorują prywatne lasy, pomagając ich właścicielom wywiązywać się z ustawowych obowiązków gospodarowania zasobami przyrodniczymi.

2. Koncepcja zrównoważonego rozwoju

Szybki rozwój cywilizacyjny spowodował radykalne zmiany w środowisku przyrodniczym. Przejawiają się one w skali globalnej przede wszystkim zmniejszaniem powierzchni lasów, zanieczyszczeniem środowiska oraz przekształceniem naturalnych ekosystemów. W konsekwencji powoduje to ograniczenie liczebności oraz przyspieszenie tempa wymierania gatunków, a także pogorszenie się warunków egzystencji ludzi. Zjawisko to zostało szeroko dostrzeżone w XX w., co zapoczątkowało zmianę w świadomości i podejściu do ochrony środowiska naturalnego w wielu społeczeństwach. Sprzyja to rozwojowi i szerokiemu rozpowszechnianiu różnych doktryn filozoficznych, związanych z użytkowaniem i ochroną zasobów przyrodniczych. Głoszą one często skrajnie różne podejście do roli człowieka w świecie i jego prawa do korzystania z zasobów naszej planety. Mamy zatem do czynienia z przedstawicielami radykalnych poglądów wywodzących się z nurtu filozofii tzw. twardej ekologii, którzy negują i utożsamiają ze złem każdą działalność człowieka, mogącą w jakikolwiek negatywny sposób oddziaływać na przyrodę. Nierzadko pojawiają się też całkowicie przeciwne poglądy, dające człowiekowi prawo do nieograniczonego użytkowania zasobów przyrody ożywionej i nieożywionej[9].

---

[7] Z. Peszkowski, S. Zdrojewski, *Leśnicy w grobach Katynia*, Warszawa 2001.

[8] Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2004 Nr 92 poz. 880 ze zm.

[9] G. Dobrzański, B. Dobrzańska, D. Kiełczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 1997.

W związku z rosnącą świadomością ekologiczną, szczególnie w krajach rozwiniętych, coraz większego znaczenia zaczęła nabierać koncepcja zrównoważonego rozwoju[10]. Koncepcja ta powstała w odpowiedzi na potrzebę rozwoju ekonomicznego i społecznego ludzkości z jednej strony, a z drugiej – w związku z rosnącymi obawami o jakość i zasobność dóbr naturalnych, zarówno w odniesieniu do obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Jest więc ona realizacją zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej[11].

Pojęcie zrównoważonego rozwoju, mimo że funkcjonuje od dłuższego czasu, ulega ciągłym przemianom[12]. Koncepcja ta powinna w pierwszej kolejności odrzucać wszystkie skrajne nurty myślowe. Podstawową zasadą filozoficzną, stanowiącą fundament idei zrównoważonego rozwoju, musi być założenie, że człowiek i populacja ludzka ma obowiązek rozwijać się, a więc ma prawo korzystać z zasobów przyrodniczych naszej planety. Musi być przy tym spełnione założenie, że jednocześnie z rozwojem żadna z form działalności człowieka nie musi pogarszać stanu zasobów przyrodniczych, a nawet może przyczyniać się do jego poprawy[13]. Taki sposób rozumowania ma swoje odzwierciedlenie w wielu międzynarodowych dokumentach wprowadzających zasadę zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), takich jak „Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju", czy „Globalny program Agenda 21"[14]. Zakładają one rozwój ekonomiczny i społeczny obecnych pokoleń w taki sposób, aby nie ograniczyć możliwości korzystania z zasobów naturalnych przez następne pokolenia. Założono, że elementy zrównoważonego rozwoju muszą być przyjęte przez wszystkie państwa i wprowadzane w życie poprzez odpowiednie regulacje prawne.

W Polsce koncepcja zrównoważonego rozwoju pojawiła się po przemianach ustrojowych w 1989 r., kiedy to ochrona środowiska stała się ważnym elementem polityki państwa. Znalazło to swój wyraz w Polityce Ekologicznej Państwa, opracowanej podczas obrad Okrągłego Stołu i przyjętej przez Sejm w 1991 r.[15] Zagadnienie to uzyskało na tyle duże poparcie rządzących, że zasada zrównoważonego rozwoju została zapisana w najważniejszym akcie prawnym w Polsce, a więc w Konstytucji RP[16]. W artykule 5 Ustawy Zasadniczej zapisano, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, (…) zapewnia ochronę środo-

---

[10] E. Mazur-Wierzbicka, *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku*, [w:] M.G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji*, część 1, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii 2006, z. 8, s. 317-328.

[11] R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny", nr 4, 2010, s. 44-56.

[12] E. Mazur-Wierzbicka, *op. cit.*, s. 317-328.

[13] J. Szyszko, K. Tobolski, *Podstawy kompensacji przyrodniczej*, Wydawnictwo WSKSIM, Toruń 2010.

[14] E. Mazur-Wierzbicka, *op. cit.*, s. 317-328.

[15] *Ibidem*.

[16] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.

wiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju". Pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowano w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska[17], gdzie w art. 3, pkt 50 zapisano:

> (…) rozumie się przez to 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 powinna stanowić myśl przewodnią rozwoju ekonomicznego kraju i być wdrażana w wielu dziedzinach funkcjonowania państwa. Jedną z gałęzi gospodarki, gdzie idea ta funkcjonuje, jest leśnictwo, co zostanie omówione.

3. Model gospodarki leśnej w Polsce

Planowa gospodarka leśna na terenie Polski trwa już od około dwustu lat. Początkowo była ona nastawiona jedynie na maksymalny zysk z pozyskania drewna i innych surowców leśnych. Z czasem zaczęto wprowadzać elementy racjonalnej gospodarki poprzez dbanie o zachowanie ciągłości użytkowania zasobów w dalszej perspektywie czasowej[18]. Nadal jednak drewno i inne dobra materialne pochodzące z lasu były najważniejsze.

Istniejący aktualnie w Polsce model gospodarki leśnej funkcjonuje na podstawie ustawy o lasach z 28 września 1991 r.[19], która od uchwalenia była wielokrotnie nowelizowana[20]. Ustawa ta zmieniła model gospodarki z typowo surowcowej na wielofunkcyjną. Pomimo że w samej ustawie nie ma wprost odwołania do zasady zrównoważonego rozwoju, to koncepcja ta jest wyraźnie widoczna w przepisach. Stanowi ona obok zasady zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi[21] jedną z głównych zasad kształtujących politykę leśną państwa. Obecny model został ukształtowany w wyniku długiego rozwoju nauki i praktyki leśnej oraz pokrewnych dziedzin, w tym również prawa.

Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 r.[22] precyzuje zasady gospodarki leśnej w kraju, które zgodnie z art. 2 obowiązują wszystkich posiadaczy lasu, niezależnie

---

[17] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

[18] T. Janicki, *Wartość lasu w dziejach – w ujęciu historii gospodarczej*, Narodowy Program Leśny – panel ekspertów: Dziedzictwo. Lasy i gospodarka leśna w kulturze i dziedzictwie narodowym. IBL w Sękocinie Starym dnia 10-11kwietnia 2014: http://www.npl.ibles.pl/

[19] Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59, ze zm.

[20] W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wydanie II, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006.

[21] J. Ciechanowicz-McLean (red.), K. Biernat, P. Mierzejewski, D. Trzcińska, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006.

[22] Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, ze zm.

od formy własności. Oznacza to, że obowiązkiem każdego właściciela lub zarządcy lasu jest gospodarowanie w sposób zrównoważony i racjonalny. Zgodnie z artykułem 8 ustawy, gospodarka leśna oparta jest na zasadach: „powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych". Obecnie przepisy nie ograniczają się tylko do drewna jako podstawowego surowca czerpanego z lasu, ale do wszelkich funkcji i wartości lasów, w tym również tych niematerialnych (usługi ekologiczne).

Wielofunkcyjność lasów oparta jest na zasadzie zrównania ważności funkcji produkcyjnych, środowiskowych i społecznych, jakie pełnią obszary leśne. Jest to zadanie trudne, wymagające dużego profesjonalizmu kadr oraz generujące zwiększone koszty działalności. Z drugiej strony przyjęty model gospodarowania zasobami przyrodniczymi jest przykładem nowoczesnego, zrównoważonego zarządzania środowiskiem, a więc jego ekonomicznym wykorzystaniem połączonym ze skuteczną ochroną przyrody, wykraczającą poza ramy ochrony konserwatorskiej[23].

Zapisy obowiązującej od 1991 ustawy o lasach wychodzą naprzeciw potrzebie coraz większej ochrony zasobów przyrodniczych, wymuszonych zarówno zmieniającą się świadomością ekologiczną, jak i oczekiwaniem społeczeństwa wobec lasu. Artykuł 7 ustawy o lasach[24] wprowadza pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Jej głównymi celami są ochrona i zachowanie wszelkich zasobów przyrodniczych, a więc szeroko rozumianej bioróżnorodności, przy racjonalnym użytkowaniu ich zasobów, zapewniającym ich odtwarzanie i funkcjonalność[25]. Takie podejście ustawodawcy jest efektem ratyfikowanej przez Rząd Polski Konwencji o różnorodności biologicznej, przyjętej w Rio de Janeiro w 1992 r. Można wnioskować za Radeckim[26], że pozyskanie drewna zostało przez ustawodawcę ustawione niżej w hierarchii celów zrównoważonej gospodarki leśnej, niż szeroko rozumiana ochrona przyrody. Należy jednak pamiętać, że kolejny artykuł tej ustawy (art. 8) zrównuje w randze trzy podstawowe funkcje lasu: ochronną (środowiskową), społeczną i produkcyjną. Zapisy tych artykułów wskazują ewidentnie, że działania gospodarcze mają nie tylko zapewnić surowiec, ale jednocześnie muszą realizować cele środowiskowe, a więc kształtować różnorodność środowisk niezbędnych do ochrony różnorodności biologicznej. Nie można przy tym ignorować człowieka jako wartości nadrzędnej. Jest to spełnienie zasady zrównoważonego rozwoju w teorii. Pamiętając o wielofunkcyjności, musimy mieć na uwadze artykuł 50 (samofinansowanie się Lasów Państwowych) oraz nowelizację ustawy o lasach z 2014 r.[27], nakładającą dodatkowe obciążenia finansowe

[23] A. Habuda, W. Radecki, *Ewolucja prawa leśnego – koncepcja współczesnych regulacji leśnych*, Narodowy Program Leśny – panel ekspertów: Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów, IBL w Sękowinie Starym; źródło: http://www.npl.ibles.pl/ [dostęp: 15.10.2013].

[24] Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, ze zm.

[25] W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wydanie II, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2006.

[26] *Ibidem*.

[27] Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, t.j. Dz.U. 2014 poz. 222.

na Lasy Państwowe (artykuł 58a). Zapisy takie mogą sugerować zmianę podejścia ustawodawcy i zwiększanie wagi użytkowania drewna w stosunku do innych celów gospodarki leśnej.

Model wielofunkcyjnej, zrównoważonej gospodarki leśnej, jaki funkcjonuje w Polsce, zostanie przybliżony na przykładzie realizacji przez Lasy Państwowe trzech podstawowych funkcji lasu: społecznej, produkcyjnej i środowiskowej.

4. Funkcja społeczna

Społeczna rola lasów przejawia się w dwóch aspektach: udostępnianie lasów społeczeństwu w celu korzystania z ich niematerialnych wartości oraz zapewnienie pracy, a co za tym, idzie możliwości zapewnienia sobie bytu. Zgodnie z artykułem 26 ustawy o lasach[28] obszary leśne będące własnością Skarbu Państwa, a więc w większości w zarządzie Lasów Państwowych, są ogólnodostępne dla społeczeństwa. Każdy ma prawo do swobodnego przebywania w nich. Ustawa o lasach przewiduje w artykule 26 wyjątki od powszechnej dostępności lasów. Prawo to jest ograniczone stale, na przykład w przypadku upraw i młodników do 4 m wysokości, powierzchni doświadczalnych, źródlisk i innych. Czasowo taki zakaz może być wprowadzony na przykład w sytuacji zagrożenia pożarowego, w miejscach gdzie prowadzone są prace leśne (niebezpieczeństwo przy ścince drzew), a więc w sytuacjach, mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ludzi. Ograniczenia prawa swobodnego dostępu do lasu wprowadza też ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r.[29] Artykuł 15 zakazuje swobodnego poruszania się po terenie rezerwatu przyrody, natomiast artykuł 60 wprowadza zakaz przebywania w strefach ochronnych. Ograniczenia te nie wpływają istotnie na powszechną dostępność lasów. Nadleśnictwa czynią wszelkie starania, aby aktywnie udostępniać ludności tereny leśne poprzez organizowanie miejsc, w których można bezpiecznie uprawiać różne rodzaje turystyki i rekreacji. Jest to element zwiększający atrakcyjność turystyczną regionu, co z kolei umożliwia lokalnej społeczności czerpanie dodatkowych korzyści.

Ważnym elementem społecznej funkcji lasu jest edukacja przyrodniczo-leśna. Skierowana jest ona przede wszystkim do dzieci i młodzieży, która ma możliwość uczestniczyć w specjalnych zajęciach organizowanych przez nadleśnictwa. Funkcję tę spełniają liczne ośrodki edukacji leśnej, izby leśne, a także ścieżki edukacyjne. Tylko w 2013 r. w zajęciach organizowanych w nadleśnictwach Regionalnej Dyrekcji LP w Białymstoku z zajęć takich skorzystało 146 tys. osób. Działalność ta jest swego rodzaju misją społeczną leśników, gdyż zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Lasy Państwowe świadczą te usługi bezpłatnie.

Kluczową rolę w edukacji leśnej oraz udostępnieniu lasów społeczeństwu pełnią Leśne Kompleksy Promocyjne (LKP), będące wyspecjalizowanymi jednostkami

[28] Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59, ze zm.

[29] Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 92 poz. 880 ze zm.

funkcjonalnymi Lasów Państwowych. Pierwszym takim obiektem w kraju jest utworzony już w 1994 r. na terenie Nadleśnictw: Białowieża, Browsk i Hajnówka – LKP Puszcza Białowieska. Obecnie w Polsce funkcjonuje 25 takich kompleksów[30].

Ważnym aspektem w kontekście funkcji społecznej są miejsca pracy związane pośrednio i bezpośrednio z lasem. Leśnictwo daje zatrudnienie wielu ludziom, co jest tym istotniejsze, że daje możliwość pracy zarobkowej na terenach wiejskich, słabo zurbanizowanych i nieuprzemysłowionych[31]. W Polsce wiele rozległych kompleksów leśnych leży z dala od dużych miast, czy ośrodków przemysłowych. Są to w znacznej mierze regiony słabo rozwinięte ekonomicznie, na których Lasy Państwowe są ważnym pracodawcą. W samej tylko administracji Lasów w Polsce zatrudnionych jest blisko 25 tys. osób. Ilość ta w ostatnich latach utrzymuje się na podobnym poziomie. Poza administracją leśną ważnym aspektem jest zlecanie podmiotom zewnętrznym prac gospodarczych w lesie. Szacuje się, że blisko 30 tys. osób pracuje w sektorze usług leśnych[32].

Surowiec drzewny pozyskany w lesie trafia na rynek i staje się istotnym materiałem w wielu gałęziach przemysłu. Branża drzewna jest jednym z ważniejszych elementów gospodarki krajowej, znajduje w niej pracę 335,6 tys. ludzi, co stanowi 13,7% wszystkich zatrudnionych w kraju[33]. W kontekście utrzymania miejsc pracy, zarówno w usługach leśnych, jak i w przemyśle, istotne jest utrzymanie właściwego poziomu pozyskania, a więc podaży surowca na rynku. Pozyskanie drewna w ramach racjonalnej gospodarki leśnej musi więc być prowadzone w taki sposób, aby każdego roku na rynek trafiała co najmniej podobna ilość surowca w poszczególnych sortymentach: gatunku, wymiarach oraz jakości.

Omawiając funkcje społeczne lasów nie można pominąć niezmiernie ważnego elementu, jakim jest możliwość swobodnego zbierania owoców runa leśnego i grzybów. Jest to uregulowane w artykule 27 ustawy o lasach[34]. W wielu rejonach kraju dochód, jaki uzyskują mieszkańcy ze zbierania płodów leśnych, jest istotnym dodatkiem do domowego budżetu, a w niektórych przypadkach jest nawet głównym źródłem utrzymania wielu rodzin. Nie ma rzetelnej informacji, dla jakiej części społeczeństwa taka działalność stanowi podstawę utrzymania, a dla jakiej jest to tylko forma rekreacji i spędzania wolnego czasu. Z pewnością zapis tego artykułu może nastręczać pewnych problemów w kontekście rozróżnienia zbioru na własne potrzeby i na cele przemysłowe. Nigdzie te pojęcia nie zostały sprecyzowane. W praktyce bardzo

---

30 Źródło: http://www.lasy.gov.pl

31 J. Kocel, *Rola sektora usług leśnych w otoczeniu społeczno-ekonomicznym Lasów Państwowych*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk Wydział Nauk Rolniczych i Leśnych 2013, tom 104, s. 23-33.

32 *Ibidem*.

33 I. Niziałek, *Zrównoważony rozwój w sektorze drzewnym w Polsce*, [w:] *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, (red.) R. Konsala, Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją, Opole 2013, s. 232-237.

34 Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59, ze zm.

trudno jest rozstrzygnąć, gdzie przebiega granica między tymi pojęciami i właściwie realizować zapis tego przepisu.

Innym aspektem, mającym znaczenie dla rozwoju lokalnej społeczności w kontekście udostępnienia lasów, jest rozwój turystyki. Las jest elementem znacznie podwyższającym atrakcyjność obszarów[35]. To właśnie w pobliżu lasów powstają ośrodki wypoczynkowe, kwatery agroturystyczne czy też sanatoria i uzdrowiska. Wspomniane wcześniej działania nadleśnictw, które mają na celu organizowanie ruchu turystycznego, tworzenie małej infrastruktury czy w końcu obiektów edukacyjnych powodują, że tereny leśne są chętniej odwiedzane. Przekłada się to realnie na liczbę turystów, a to z kolei – na możliwość zarobkowania przez lokalną społeczność. Wymiar takiej działalności jest trudny do oszacowania w skali kraju. Należy się spodziewać, że znaczenie lasu w kontekście pozaprodukcyjnych funkcji będzie rosnąć. Już dziś pozwala to tworzyć dodatkowe miejsca pracy, szczególnie w obszarach słabo zurbanizowanych.

5. Funkcja produkcyjna

W gospodarce i życiu codziennym człowieka drewno jest niezmiernie ważnym surowcem, bez którego niemożliwy byłby rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny. Drewno znalazło szereg zastosowań jako źródło energii zarówno w gospodarstwach indywidualnych, jak i na skale przemysłową. Jest ważnym materiałem budowlanym, niezastąpionym także w przemyśle meblarskim, papierniczym oraz w wielu innych dziedzinach aktywności człowieka. Co najważniejsze, jest najbardziej ekologicznym surowcem występującym na ziemi. Stanowi zasób odnawialny, a po zakończeniu życia produktu, ulega biodegradacji i wraca do obiegu materii w przyrodzie. O odnawialności tego surowca możemy jednak mówić tylko wtedy, gdy drewno pochodzi z lasów zagospodarowanych w sposób zrównoważony, gwarantujący jego odtwarzanie i ciągłość produkcji.

W Lasach Państwowych od początku ich istnienia priorytetem było utrzymanie zdolności produkcyjnych drzewostanów obecnie oraz w perspektywie dziesięcioleci. Gospodarowanie zasobami drzewnymi prowadzone jest na postawie planu urządzenia lasu, co reguluje rozdział 4 ustawy o lasach[36]. Opiera się on na szczegółowej inwentaryzacji stanu lasu i zasobów, wykonanej dla każdego nadleśnictwa raz na 10 lat w ramach kolejnych rewizji planów urządzenia lasu. Na tej podstawie oblicza się etat użytkowania, a więc maksymalną, możliwą do pozyskania ilość surowca. Określona, możliwa do pozyskania ilość drewna nie może spowodować uszczuplenia zasobów i doprowadzić do degradacji środowiska przyrodniczego. Obecnie na podstawie

[35] Ł. Nawrot, M. Szymański, *Znaczenie funkcji turystycznej w gospodarce Lasów Państwowych na przykładzie Leśnego Kompleksu promocyjnego „Lasy Rychtalskie"*, „Studia i materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej", Rogów 2004, z. 4 (23), s. 72-78.

[36] Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59, ze zm.

danych z wielu dziesięcioleci[37] możemy dostrzec pozytywne skutki realizacji zasad racjonalnej gospodarki leśnej. Spełnione są założenia koncepcji zrównoważonego rozwoju – nie tylko dostarczany jest surowiec na potrzeby gospodarki, ale równolegle zabezpieczane są zasoby dla przyszłych pokoleń. Można zatem użyć sformułowania, że lasów w Polsce przybywa, a potwierdzają to wskaźniki z wieloletnich pomiarów i obserwacji. Przybywa ich zarówno powierzchniowo, jak i jakościowo. Na wstępie wspomniano już, że od końca II wojny światowej powierzchnia lasów uległa znacznemu zwiększeniu, osiągając obecnie niemal 30% powierzchni kraju. Zwiększa się też średni wiek drzewostanów (z 49 lat w 1978 r., do 62 lat w 2013 r.)[38]. Oznacza to, że lasy się starzeją, a więc zwiększa się powierzchnia drzewostanów starszych klas wieku. Jest to zjawisko korzystne pod warunkiem, że trend ten zostanie w odpowiednim momencie wyhamowany. Zbyt duży udział starzejących się lasów z ekonomicznego punktu widzenia, jest niepożądany. Lasy gospodarcze można przyrównać w tym kontekście do sytuacji demograficznej, gdzie starzenie się społeczeństwa jest zapowiedzią poważnych problemów.

Innym wskaźnikiem zrównoważonej gospodarki jest stały wzrost przeciętnej zasobności drzewostanów, a więc ilości drewna na pniu przypadającej na statystyczny hektar lasu. W 1967 r. wskaźnik ten wynosił 141 m^3/ha, podczas gdy w 2013 r. osiągnął wartość 261 m^3/ha[39]. Akumulacja biomasy jest więc wyraźnie widoczna w polskich lasach, co jest również zjawiskiem korzystnym, gdyż pozwala na pozyskanie większej masy z jednostki powierzchni, a więc lepszą efektywność. Podobnie jak w przypadku średniego wieku - nie należy oczekiwać wzrostu tego wskaźnika w nieskończoność. Ważne jest, aby po osiągnięciu optimum wartość tę utrzymywać na stałym poziomie. W tym miejscu warto zadać pytanie, czy w przyszłości uda się spełnić wymóg artykułu 8 pkt 4 ustawy o lasach, mówiący o powiększaniu zasobów, jeśli zabraknie powierzchni do zalesień i lasy osiągną optimum omówionych wyżej wskaźników.

Wraz z przeciętną zasobnością w Lasach Państwowych stale wzrasta zapas drewna na pniu i stale zwiększa się wielkość pozyskania. Dla porównania w 1967 r. pozyskano 16,5 mln m^3 surowca, a w 2013 – niecałe 35 mln m^3. Mimo tak dużego wzrostu wielkość pozyskania nie przekroczyła w tym okresie 2% zapasu na pniu w lasach[40]. Intensywność roczną pozyskania mierzy się stosunkiem masy pozyskanej do ilości drewna, jaka w lasach przyrasta. Wytyczne wielu organizacji, w tym również ekologicznych mówią, że aby zachować trwałość lasów nie powinno się wycinać więcej niż 75% rocznego przyrostu. W okresie powojennym intensywność użytkowania lasów w Polsce oscyluje wokół 60% przyrostu.

---

37 BULiGL, *Wyniki aktualizacji stanu powierzchni leśnej i zasobów drzewnych w Lasach Państwowych na dzień 01 stycznia 2013 r.*, Sękocin Stary, 2014.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*.

40 *Ibidem*.

Dzięki takiej polityce oraz funkcjonującemu modelowi gospodarki leśnej lasy w Polsce zdolne są do zaspokojenia potrzeb ekonomicznych społeczeństwa, są także źródłem surowca odnawialnego. Niezwykle istotny jest również fakt, że gospodarka leśna nie musi być dotowana przez Budżet Państwa, a Lasy Państwowe zarządzają i chronią lasy z przychodów uzyskanych ze sprzedaży surowca.

6. Funkcja środowiskowa

W zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarce leśnej las musi być traktowany jak żywy organizm, w którym zachodzą niezliczone interakcje między wszystkimi jego komponentami, zarówno ożywionymi, jak i nieożywionymi. Wszystkie te czynniki wzajemnie na siebie oddziałują i przenikają się.

Las jest najbardziej skomplikowanym ekosystemem lądowym na Ziemi, a przez to jest miejscem koncentracji największej różnorodności biologicznej. Szacuje się, że w Polsce lasy, zajmując niecałe 30% powierzchni, są środowiskiem życia aż 65% gatunków występujących w naszym kraju[41]. Choćby z tego powodu na leśnikach spoczywa ogromna odpowiedzialność za właściwe zarządzanie obszarami leśnymi i zachowanie różnorodności środowisk, gwarantujące trwanie możliwie jak największej liczby gatunków. Bogactwo przyrodnicze lasów ma odzwierciedlenie w ilości zlokalizowanych form ochrony przyrody. Większość tych obiektów znajduje się na terenach leśnych. Dobrym przykładem jest europejska sieć obszarów Natura 2000, wyznaczona w Polsce w związku z akcesją do Unii Europejskiej. Aktualnie pokrywają one około 20% kraju. Aż 60% powierzchni obszarów Natura 2000 obejmuje tereny leśne, co w przypadku Lasów Państwowych oznacza, że blisko 40% lasów znajduje się w granicach objętych tą formą ochrony przyrody[42]. Największy udział lasów objętych programem Natura 2000 znajduje się w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku. Stanowią one aż 63% powierzchni zarządzanych lasów[43].

Na obszarach leśnych zlokalizowano wszystkie formy ochrony przyrody, jakie przewiduje ustawa o ochronie przyrody w artykule 6[44]. Najwyższa z nich, a więc parki narodowe, jest jedyną, jaka nie występuje w Lasach Państwowych, gdyż są one odrębnymi jednostkami administracyjnymi. Nie można przy tym zapomnieć, że w większości powstały na obszarach, będących wcześniej w zarządzie administracji leśnej. Każda z pozostałych form ochrony przyrody występuje na gruntach nadleśnictw. Niektóre z form, np. strefy ochronne gniazd i miejsc regularnego przebywania rzadkich gatunków, tworzone są wyłącznie na gruntach Lasów Państwowych. Wiadomo, że stanowiska niektórych gatunków strefowych występują też w lasach prywatnych,

---

[41] K. Rykowski, *Gospodarka leśna a różnorodność biologiczna*, [w:] *Różnorodność biologiczna Polski*, R. Andrzejewski, A. Weigle (red.), Narodowa Fundacja Ochrony Środowiska, Warszawa 2003, s. 197-202.

[42] Źródło: http://www.lasy.gov.pl

[43] Źródło: http://www.bialystok.lasy.gov.pl

[44] Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 92, poz. 880 ze zm.

jednak do tej pory nie powstała żadna strefa ochronna na gruncie innej własności niż w Lasach Państwowych.

Ważną zmianą, jaka zaszła po przemianach ustrojowych w polskim leśnictwie, jest odejście od przymusu uproduktywnienia każdego fragmentu gruntu. Dzięki temu w nadleśnictwach są tereny, które nie są objęte żadną formą ochrony, natomiast pozostawiono je do naturalnych procesów sukcesyjnych. Można je nazwać „mini rezerwatami", zwiększającymi różnorodność biologiczną lasów.

Zasada zrównoważonego rozwoju, przytoczona wcześniej za Szyszko i Tobolskim[45] jako jedno z ważniejszych założeń, wskazuje powstrzymanie tempa wymierania gatunków. W Polsce prowadzony jest monitoring przyrodniczy, obejmujący różne grupy organizmów. Z wieloletniej obserwacji ptaków w Polsce, wykonywanej przez Inspekcję Ochrony Środowiska wynika, że wiele gatunków ptaków związanych ze środowiskiem leśnym wykazuje rosnący trend liczebności. Od 2000 r. stwierdzono nawet 25% jego wzrost. Zupełnie odwrotny obraz jawi się w przypadku gatunków ptaków związanych z obszarami rolniczymi, gdzie w ciągu ostatnich kilkunastu lat liczebność spadła o 20%[46]. Raport IOŚ jednoznacznie wykazuje, gdzie leży główny problem w ochronie przyrody w kraju, a mimo to często to zarządcy lasów niesłusznie oskarżani są o dewastację środowiska.

Niestety, niektóre gatunki, np. głuszec, w szybkim tempie znikają z naszych lasów, pomimo podejmowanych licznych działań ochronnych. Należy liczyć się z tym, że gatunek ten całkiem ustąpi z obszaru naszego kraju. Przyczyny spadku liczebności nie są do końca znane, lecz z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że przyczynił się do tego rozwój cywilizacji i globalne zmiany w środowisku, takie jak: fragmentacja i izolacja kompleksów leśnych, czy coraz większa presja człowieka. Nie bez znaczenia są też naturalne zmiany ekosystemów leśnych spowodowane choćby zmiennością klimatu. Wydaje się, że w takich przypadkach nie można mówić o niespełnieniu podstawowych założeń zasady zrównoważonego rozwoju, gdyż nie wszystkie zjawiska przyrodnicze podlegają kontroli. Jedyne, co można zrobić, to starać się im przeciwdziałać. Lasy Państwowe, często wspólnie z organami ochrony przyrody i organizacjami pozarządowymi, prowadzą szereg działań ochrony czynnej zagrożonych gatunków. Wystarczy wspomnieć realizowane na terenie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych programy ochrony żubra, głuszca, cietrzewia, orlika krzykliwego, a nawet przywracanie tradycyjnego bartnictwa i odbudowę populacji leśnej pszczoły. Wiele z tych działań dofinansowana jest ze źródeł zewnętrznych.

---

[45] J. Szyszko, K. Tobolski, *Podstawy kompensacji przyrodniczej*, Wydawnictwo WSKSIM, Toruń 2010.

[46] T. Chodkiewicz, G. Neubauer, P. Chylarecki, A. Sikora, Z. Cenian, M. Ostasiewicz, P. Wylegała, Ł. Ławicki, B. Smyk, J. Betleja, K. Gaszewski, A. Górski, G. Grygoruk, Ł. Kajtoch, K. Kata, J. Krogulec, W. Lenkiewicz, P. Marczakiewicz, D. Nowak, K. Pietrasz, Z. Rohde, S. Rubacha, P. Stachyra, P. Świętochowski, T. Tumiel, M. Urban, M. Wieloch, B. Woźniak, M. Zielińska, P. Zieliński, *Monitoring populacji ptaków Polski w latach 2012–2013*, „Biuletyn Monitoringu Przyrody" 2013, 11, s. 1-72.

Mając na uwadze szczególne wartości ekologiczne obszarów leśnych, ustawa o lasach w artykule 15[47] przewiduje różne kategorie ochronności. Bardzo ważne z przyrodniczego punktu widzenia są lasy chroniące zasoby wodne czy glebę. Funkcja ta jest szczególnie istotna na terenach górskich, gdzie lasy magazynują ogromne ilości wody, spowalniają jej spływ i chronią niższe obszary przed powodziami. Stanowią też najlepsze naturalne zabezpieczenie przed erozją gleby. Łącznie lasy wszystkich kategorii ochronności w Lasach Państwowych stanowią 51,2% powierzchni[48]. Jest to więc element istotnie wpływający na zasady gospodarowania.

Omawiając funkcje środowiskowe lasów należy wspomnieć również o kształtowaniu krajobrazu. Lasy są w naszej strefie klimatycznej naturalnym ekosystemem i nieodłącznym składnikiem krajobrazu. Dodatkowo zapewniają znaczne podniesienie walorów estetycznych regionu oraz jego wartości pod względem turystycznym, co przekłada się bezpośrednio na możliwości czerpania dodatkowych korzyści ekonomicznych przez lokalne społeczności.

Nie można też zapominać o znaczeniu obszarów leśnych w ochronie klimatu. W dobie szeroko dyskutowanego efektu cieplarnianego i zmian klimatycznych należy podkreślić, że las ma istotne znaczenie w ograniczaniu tego zjawiska. Główną jego rolą jest pochłanianie dwutlenku węgla przez drzewa podczas procesu wzrostu i produkcji biomasy. Racjonalne gospodarowanie drewnem i przeznaczanie go na trwałe produkty wiąże ten gaz nawet na wiele dziesięcioleci[49].

7. Podsumowanie

Wielofunkcyjna gospodarka leśna to zagadnienie bardzo skomplikowane i z uwagi na ograniczone ramy artykułu zostało tylko zasygnalizowane. Szczególna rola lasów zarówno w gospodarce człowieka, jak i ochronie przyrody powoduje, że lasy są wyjątkowo cennym dobrem. Jak zaprezentowano funkcje lasu nie są jednoznaczne, przenikają się i wzajemnie uzupełniają, a czasem są wręcz przeciwstawne. Zrównanie funkcji lasów w ustawie o lasach należy rozpatrywać globalnie w skali regionu, a nawet kraju. Nie znaczy to jednak, że w lasach gospodarczych można w pewnych miejscach całkiem zrezygnować z którejkolwiek funkcji na rzecz innej. Jak wykazano, funkcjonujący model gospodarki leśnej realizuje założenia zasady zrównoważonego rozwoju poprzez zrównanie funkcji, łączenie produkcji surowca i ochrony przyrody

[47] Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, ze zm.

[48] BULiGL, *Wyniki aktualizacji stanu powierzchni leśnej i zasobów drzewnych w Lasach Państwowych na dzień 01 stycznia 2013 r.*, Sękocin Stary, 2014.

[49] B. Brzeziecki, *Wpływ wariantowych sposobów zagospodarowania lasów (sposobów odnowienia, pielęgnacji, użytkowania) na bilans węgla w lasach; potencjał sekwestracji i gromadzenia węgla w zależności od sposobu zagospodarowania*, Narodowy Program Leśny – panel ekspertów: Las i drewno a zmiany klimatyczne: zagrożenie i szanse, IBL w Sękocinie Starym; źródło: http://www.npl.ibles.pl/ [dostęp: 18.06.2013 r.].

przy jednoczesnej dbałości o zabezpieczenie zasobów przyrodniczych dla przyszłych pokoleń.

Obecny model wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, wprowadzony ustawą o lasach z 1991 r., dobrze sprawdza się w praktyce. Kluczową rolę odgrywają w nim Lasy Państwowe, które na zasadzie samodzielności finansowej zarządzają nie tylko surowcem drzewnym, ale również ogólnie rozumianymi zasobami przyrodniczymi. Wydaje się, że przyjęty model, oparty o własność Skarbu Państwa, może z powodzeniem realizować wszystkie funkcje lasu i zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne państwa. Działalność Lasów Państwowych jest dobrym przykładem, że można, a nawet trzeba gospodarować zasobami przyrodniczymi, a jednocześnie chronić je dla przyszłych pokoleń, realizując konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju. Zmiana jaka została wprowadzona ustawą o lasach z 1991 r. dała szerokie możliwości równoległego użytkowania i chronienia zasobów przyrodniczych. Jest ona dużym osiągnięciem, którego nie można zmarnować nieodpowiedzialnymi, krótkowzrocznymi decyzjami.

Dorota Lebowa

Prawo pierwokupu w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody – wybrane zagadnienia

W Polsce ochrona środowiska stanowi konstytucyjną zasadę ustrojową państwa. Jak wynika z art. 5 Konstytucji[1], Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska[2]). Jednym z najistotniejszych elementów środowiska jest przyroda, zaś podstawowym aktem prawnym określającym cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[3]. Zgodnie z dyspozycją art. 5 pkt 20 u.o.p. przez przyrodę należy rozumieć krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Ochrona przyrody polega m.in. na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody takich jak m.in. siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewień. Jednym z podstawowych celów ochrony przyrody jest obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony. Do form ochrony przyrody o charakterze obszarowym zalicza się: parki narodowe, rezerwaty

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

2 Tekst jednolity (dalej: t.j.) Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

3 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.; w dalszej części oznaczona jako u.o.p.

przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, a także obszary Natura 2000.[4] Generalnie ochrona obszarowa polega na wyznaczeniu fragmentów przestrzeni, wartościowych ze względu na występujące gatunki roślin, zwierząt oraz ich układy biocenotyczne oraz walory krajobrazowe, jako poddanych dodatkowym rygorom prawnym, najczęściej w postaci określonych zakazów, mających zabezpieczyć przetrwanie tak wskazanych przedmiotów ochrony[5]. Jest to bowiem środek bezpośredniego gospodarowania przestrzenią.[6] Dlatego też w obrębie obszaru specjalnego musi każdorazowo obowiązywać określony specjalny reżim prawny, wyłączający lub ograniczający powszechny porządek prawny w postaci co najmniej zakazów o charakterze najczęściej administracyjnym. Może być on uzupełniony przez odpowiednie nakazy czy też ograniczenia administracyjnoprawne pod warunkiem, że tworzą spójny porządek prawny.

Najwyższą formą ochrony przyrody jest park narodowy. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.o.p. park narodowy obejmuje obszar chroniony wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Zasadniczym zatem celem utworzenia parku narodowego jest ochrona obszarów najcenniejszych, charakteryzujących się największymi walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi całego kraju. Służą one ponadto celom naukowym, biorąc pod uwagę, iż są to tereny, na których można obserwować zmiany przyrody i jej rozwój. Utworzenie lub powiększenie parku narodowego jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.[7]

Park narodowy tworzy się i likwiduje w drodze ustawy, natomiast określenie i zmiana jego granic następuje w formie rozporządzenia Rady Ministrów, które określa: obszar parku, przebieg granicy, otulinę i nieruchomości Skarbu Państwa nieoddawane w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Park narodowy jest państwową osobą prawną. Utworzenie lub powiększenie parku narodowego obejmującego nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa wymaga zgody właściciela. W razie jej braku zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dotyczące wywłaszczenia.

---

[4] Obok tychże form u.o.p. w art. 6 ust. 1 wymienia również: 1. pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, które określa się powszechnie jako indywidualne (obiektowe) formy ochrony przyrody; 2. ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów.

[5] P. Otawski, *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce,* [w:] *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, (red.) S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus, Lublin 2007, s. 130.

[6] Zob. J. Stelmasiak, *Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska (analiza administracyjnoprawna)*, [w:] *50 lat Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Polska lat dziewięćdziesiątych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1998, s. 147-159.

[7] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603.

Obszarowe formy ochrony przyrody, takie jak parki narodowe, mają istotny wpływ na gospodarkę nieruchomościami znajdującymi się na ich terenie[8]. Na obszarze parku narodowego realizowane są określone zadania, głównie ochronne, które wyznaczają sposób wykonywania prawa własności nieruchomości znajdujących się na tym obszarze. Nie ulega wątpliwości, że najpełniejsze osiągnięcie tego celu możliwe jest wówczas, gdy własność gruntów położonych na terenie parków przysługuje jednemu podmiotowi, to jest Skarbowi Państwa. W ramach gospodarki nieruchomościami na obszarowych formach ochrony przyrody mają zastosowania instytucje stanowiące o ograniczeniu prawa własności, którego przykładem jest prawo pierwokupu.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wybranych zagadnień dotyczących prawa pierwokupu nieruchomości przewidzianego w ustawie o ochronie przyrody, zwłaszcza po istotnej modyfikacji tej instytucji dokonanej ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw[9], która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.o.p. parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości[10] położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa.

Prawo pierwokupu służy do zapewnienia określonej osobie pierwszeństwa kupna określonego przedmiotu przed innymi potencjalnymi kupującymi. Konstrukcja prawa pierwokupu – uregulowana w Kodeksie cywilnym[11] – zakłada zawarcie dwóch umów sprzedaży: umowy warunkowej, zawieranej przez zobowiązanego z osobą trzecią, oraz umowy zawartej przez uprawnionego i zobowiązanego z tytułu prawa pierwokupu na skutek wykonania tego prawa. Zgodnie z art. 600 § 1 k.c., przez wykonanie prawa pierwokupu między zobowiązanym a uprawnionym dochodzi do skutku umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Bezpośrednim zatem skutkiem wykonania prawa pierwokupu jest nawiązanie umowy sprzedaży między uprawnionym a zobowiązanym. Co do treści umowa ta odpowiada umowie zawartej przez zobowiązanego z osobą trzecią. Odstępstwo od reguły identyczności treści obu umów wprowadza art. 600 § 2 k.c., który stanowi, że jeżeli umowa sprzedaży zawarta z osobą trzecią przewiduje świadczenia dodatkowe, których uprawniony do pierwokupu nie mógłby spełnić, może on swe prawo wykonać uiszczając wartość tych świadczeń. Jednakże gdy prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego z mocy ustawy, takie świadczenia dodatkowe

[8] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 44.

[9] Dz.U. Nr 224, poz. 1337.

[10] Pojęcie nieruchomości zostało zdefiniowane w art. 46 § 1 k.c. i oznacza część powierzchni ziemskiej stanowiącą odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

[11] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; oznaczona w dalszej części jako k.c.

uważa się za niezastrzeżone. Ponadto, zgodnie z art. 600 § 1 zdanie drugie k.c., postanowienia umowy z osobą trzecią, mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu, są względem uprawnionego bezskuteczne.

B. Rakoczy wyraził pogląd, iż prawo pierwokupu określone w art. 10 ust. 5 u.o.p. dotyczy każdej umowy przenoszącej własność, a nie tylko umowy sprzedaży. Zdaniem Autora „ustawodawca nie precyzuje, o jakie umowy chodzi, co pozwala przyjąć, że w grę wchodzą wszystkie umowy przenoszące własność; wskazuje na to również cel regulacji"[12]. Odmienne stanowisko wyraził K. Gruszecki, który wskazał, że wykonywanie prawa pierwokupu w sposób nierozerwalny wiąże się z umową sprzedaży, na co w sposób bezpośredni wskazują postanowienia art. 596-602 k.c. regulujące ogólne zasady wykonywania prawa pierwokupu.

Podzielając pogląd K. Gruszeckiego należy wskazać jeszcze na dodatkowe argumenty. Otóż poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody[13] przewidywała w art. 14 ust. 1, że dyrektorowi parku narodowego przysługiwało prawo pierwszeństwa przy przejęciu w zarząd lub zakupie nieruchomości położonej na terenie parku narodowego. W orzecznictwie wskazano, iż prawo pierwszeństwa jest pojęciem ogólnym, szerszym od prawa pierwokupu, które przysługuje tylko przy sprzedaży rzeczy, podczas gdy prawo pierwszeństwa może przysługiwać także przy pozostałych czynnościach prawnych zbycia rzeczy lub przeniesienia innych praw do niej[14].

Artykuł 10 ust. 5 u.o.p. zastrzega prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa tylko w razie sprzedaży nieruchomości położonych na terenie parku narodowego. Jako przepis szczególny, ograniczający prawo własności nieruchomości położonych w granicach takiego parku, musi on być wykładany ściśle. Niewątpliwie więc prawo pierwokupu nie będzie dotyczyło takich umów jak darowizna, zamiana, dożywocie ani czynności prawnych przewłaszczenia na zabezpieczenie lub wniesienia nieruchomości jako aportu do spółki prawa handlowego. Inaczej oceniać należy różnego rodzaju umowy nienazwane, w których jednym z elementów jest zobowiązanie do przeniesienia własności nieruchomości. Przykładowo prawo pierwokupu będzie miało zastosowanie do umowy, która przenosi własność w celu zwolnienia zbywcy z długu, jaki zaciągnął on wobec nabywcy. Jest to bowiem umowa przenosząca własność nieruchomości odpłatnie, czyli tak jak to jest w przypadku umowy sprzedaży[15].

Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw dodała nowe regulacje dotyczące prawa pierwokupu. Obecnie omawiana część art. 10 u.o.p. ma następujące brzmienie:

> (…) parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa (ust. 5), prawo pier-

---

[12] B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo" 2012, nr 9, s. 72.

[13] Dz.U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079 ze zm.

[14] Uzasadnienie wyroku SN z dnia 16 maja 2008 r., III CSK 358/07, Lex nr 420395.

[15] Uzasadnienie wyroku SN z dnia 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, Lex nr 385585.

wokupu może być wykonane w terminie miesiąca od dnia otrzymania przez dyrektora parku narodowego zawiadomienia o treści umowy sprzedaży (ust. 5a), notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany do zawiadomienia dyrektora parku narodowego o treści tej umowy (ust. 5b), dyrektor parku narodowego wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, o którym mowa w ust. 5b. W przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza (ust. 5c), oświadczenie, o którym mowa w ust. 5c, notariusz doręcza sprzedawcy (ust. 5d), prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży (ust. 5e), jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, dyrektor parku narodowego wykonujący prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od daty złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 5c, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości (ust. 5f), sąd ustala cenę nieruchomości, o której mowa w ust. 5f, przy zastosowaniu sposobów jej ustalania określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ust. 5g), czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest nieważna (ust. 5h), w przypadku gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego z mocy przepisów odrębnych przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo w realizacji prawa pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu (ust. 5i).

Ocena nowelizacji jest utrudniona z uwagi na brak omówienia nowych regulacji dotyczących pierwokupu w uzasadnieniu projektu ustawy[16]. Należy jednak stwierdzić, że część z powyższych przepisów stanowi rozwiązanie występujących w praktyce obrotu wątpliwości, inne z kolei wzbudzają istotne problemy interpretacyjne.

Pozytywnym rozwiązaniem jest zobowiązanie notariusza do zawiadomienia dyrektora parku narodowego o treści zawartej umowy oraz doręczenie sprzedawcy oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Brak zawiadomienia uprawnionego o sprzedaży to jeden z podstawowych sposobów mających doprowadzić do nieskorzystania przez uprawnionego z jego prawa. Ponadto czynności podejmowane przez notariusza zapewniają możliwość kontroli podejmowanych przez strony czynności prawnych oraz precyzyjne ustalenie terminu do wykonania prawa pierwokupu. W art. 10 u.o.p. znajduje się wskazanie, jak technicznie doprowadzić do zrealizowania uprawnienia polegającego na skorzystaniu z prawa pierwokupu. Nieuregulowane są natomiast kwestie odnoszące się do oświadczeń woli z tym związanych. To zagadnienie normuje nadal Kodeks cywilny. Dlatego ocena, czy oświadczenie o zawarciu warunkowej umowy sprzedaży skierowane do uprawnionych z prawa pierwokupu jest prawidłowo złożone, winna być dokonana na podstawie przepisów o dokonywaniu czynności prawnych (art. 56 i nast. k.c.). Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. 61 k.c. Przepis ten stanowi w § 1 zd. 1, że „oświadczenie, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią". Nie ma przepisu, który by jako szczególny rozstrzygał tę kwestię w u.o.p. Należy zatem wprost zastosować art. 61 § 1 zd. 1 k.c. i przyznać, iż chwilą,

[16] Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r., Sejm VI kadencji, druk nr 4345.

w której dyrektor parku narodowego może się zapoznać z oświadczeniem zawierającym zawiadomienie o zawarciu warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości, jest dzień otrzymania tego zawiadomienia. Od pierwszego zawiadomienia będzie biegł termin miesięczny na złożenie oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu, nie będzie miało w tym przypadku znaczenia tzw. powtórne awizo[17]. W rozumieniu art. 598 k.c. i art. 10 ust. 5a i 5b u.o.p. decydująca dla początku biegu terminu do złożenia oświadczenia woli w sprawie wykonania prawa pierwokupu nieruchomości jest data otrzymania zawiadomienia notariusza o zawartej umowie sprzedaży przez podmiot uprawniony tak, żeby mógł się on z nim zapoznać, niezależnie od tego, czy faktycznie to uczynił[18]. Pomimo, że prawo pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu, to zasadnie u.o.p. rozstrzyga, że zawiadomienie o sprzedaży notariusz powinien doręczyć dyrektorowi parku narodowego. Jak wyżej wskazano, park narodowy jest od 1 stycznia 2012 r. państwową osobą prawną, jednak dyrektor parku (będący jego organem – art. 8c ust. 1 u.o.p.) działa w tym przypadku w imieniu Skarbu Państwa.

Jeśli park narodowy nie skorzysta z prawa pierwokupu, to wówczas czynności podejmowane przez notariusza będą stanowiły podstawę wpisu nabywcy do księgi wieczystej; notariusz bowiem sporządzi akt notarialny zawierający umowę o charakterze rozporządzającym, jeżeli otrzyma dowód doręczenia dyrektorowi parku zawiadomienia o umowie oraz jego oświadczenie, że nie korzysta z prawa nabycia albo jeżeli upłynie miesięczny termin do złożenia oświadczenia w tym przedmiocie[19].

Odrębnego omówienia wymaga zagadnienie, który notariusz jest właściwy do dokonania czynności. Ustawa o ochronie przyrody przewiduje krótki termin na skorzystanie z prawa pierwokupu. Przy czym termin ten ma charakter prekluzyjny, co oznacza, że nie istnieje możliwość jego przywrócenia, ponadto nie istnieje inna droga pozwalająca na realizację omawianego uprawnienia parku narodowego. Przepisy o pierwokupie i związanych z tym terminach mają charakter bezwzględnie obowiązujący (*ius cogens*).

Strony czynności prawnej, dążąc do pozbawienia uprawnionego możliwości skorzystania z przysługującego mu prawa, mogą zawrzeć umowę warunkową w odległej kancelarii notarialnej, co może wydatnie skrócić czas niezbędny na podjęcie czynności koniecznych do złożenia oświadczenia (podróż służbowa lub udzielenie niezbędnych pełnomocnictw). Wychodząc naprzeciw różnego rodzaju sytuacjom nadzwyczajnym ustawodawca przyjął, iż dyrektor parku narodowego wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza, który dokonał zawiadomienia o zawarciu umowy, a w przypadku gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza. Pojawia się jednak kwestia z jednej strony realizacji swoich praw przez uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu w przypadku

---

[17] Por. wyrok SN z dnia 16 marca 1995 r., I PRN 2/95, OSNAP 1995, nr 12, poz. 229 oraz uchwałę 7 sędziów SN z dnia 20 lutego 1967 r., III CZP 88/66, OSN 1967, nr 12, poz. 210.

[18] Wyrok SN z dnia 7 maja 2009 r., IV CSK 552/08, Lex 511988.

[19] Por. uzasadnienie postanowienia SN z dnia 27 października 2004 r., IV CK 121/04, Lex nr 157354.

odmowy dokonania czynności przez notariusza, a z drugiej, możliwego nadużywania realizacji czynności u innego notariusza.

Artykuł 10 ust. 5c u.o.p. wskazuje, że możliwość złożenia oświadczenia u innego notariusza aktualizuje się tylko w przypadku, gdy złożenie oświadczenia notariusza, który dokonał zawiadomienia, było niemożliwe lub napotykało poważne trudności. Ustawowo określone przesłanki pominięcia notariusza sporządzającego warunkową umowę powinny być wykładane ściśle, w myśl zasady *exceptiones non sunt extendae*[20]. Uzasadnione jest zatem stanowisko, że obejmują przyczyny nadzwyczajne takie jak choroba, śmierć notariusza lub siła wyższa. Wydaje się, że jeżeli dyrektor parku narodowego chciałby skorzystać z usług innego notariusza niż ten który dokonał zawiadomienia, powołując się np. na konieczność odbycia podróży do innego miasta, to powinien spotkać się z odmową dokonania czynności notarialnej. Jeżeli notariusz jednak sporządziłby w takiej sytuacji akt notarialny zawierający oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, to wówczas sprzedawca będzie uprawniony do wystąpienia do sądu powszechnego z pozwem o ustalenie nieważności tej czynności prawnej w trybie art. 189 k.p.c[21]. Jeżeli zaś doszło już do wpisu prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa do księgi wieczystej sprzedawca powinien wytoczyć powództwo o usunięcie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej, a rzeczywistym stanem prawnym na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece[22].

Również nie stanowi przesłanki skorzystania z usług innego notariusza odmowa dokonania czynności z powołaniem na sprzeczność z prawem przez notariusza, który dokonał zawiadomienia. Ustawodawca przewidział w takim wypadku sądowy tryb kontroli odmowy notariusza. W orzecznictwie i literaturze prawniczej podkreśla się, że Prawo o notariacie[23] przewiduje swego rodzaju postępowanie notarialne, które jest postępowaniem cywilnym przeprowadzanym przez organ niesądowy, wyposażony w środki mające zapewnić prawidłowość kształtowania obrotu prawnego i sprawujący jurysdykcję prewencyjną[24]. Celem tego unormowania jest zapewnienie możliwości doprowadzenia do uchylenia, a w następstwie do dokonania czynności. Ustawodawca określił w art. 83 § 2 Prawa o notariacie, że w wypadku wniesienia zażalenia, notariusz może, jeżeli uzna je za słuszne, dokonać czynności notarialnej, ale nie zastrzegł przy tym, że limitowany będzie terminem przewidzianym dla czynności strony. Podkreśla, że funkcja nadzoru judykacyjnego nad notariatem najpełniej wyraża się w uchylaniu nietrafnych decyzji, który nie będzie mógł ponownie odmówić

[20] Uzasadnienie wyroku SA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2009 r., I ACa 4/09, Lex 577582.

[21] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; oznaczona w dalszej części jako k.p.c.

[22] Dz.U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.

[23] Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158 ze zm.

[24] Por. uzasadnienie uchwały SN z dnia 29 maja 1990 r., III CZP 29/90, OSN 1990, nr 12, poz. 150 oraz R. Kapkowski, *Odmowa dokonania czynności przez notariusza w aspekcie proceduralnym*, „Rejent" 2008, nr 7-8.

sporządzenia czynności z przyczyn, które były przedmiotem osądu. Wniesienie zażalenia na odmowę dokonania przez notariusza czynności polegającej na odebraniu oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu przerywa bieg terminu do złożenia tego oświadczenia. W tej sytuacji i wobec odmowy dokonania przez ustawowo wyznaczonego notariusza czynności notarialnej, polegającej na stwierdzeniu złożenia jednostronnego oświadczenia woli, wymagającego pod rygorem nieważności tej kwalifikowanej formy, wniesienie zażalenia stanowi jedyny sposób obrony praw, dostępny dyrektorowi parku narodowego[25]. Oznacza to, że gdyby w tego rodzaju stanie faktycznym dyrektor parku skorzystał z usług innego notariusza, mógłby spotkać się ze skutecznym zarzutem ze strony sprzedawcy nieruchomości, dotyczącym nieważności czynności prawnej, polegającej na złożeniu jednostronnego oświadczenia woli o wykonaniu prawa pierwokupu.

Oddzielnego omówienia wymaga szczególnie skomplikowane zagadnienie dotyczące sposobu ustalania ceny sprzedawanej nieruchomości. Zawyżanie ceny w warunkowej umowie sprzedaży to jedno z podstawowych działań zmierzających do pozbawienia uprawnionego możliwości wykonania prawa pierwokupu. W doktrynie wskazuje się, że zawieranie umów pozornych w zakresie wysokości ceny, jest narzucającym się wręcz pomysłem, mającym doprowadzić do nieskorzystania przez uprawnionego z jego prawa[26]. Zgodnie z art. 83 § 1 z d. 1 k.c. nieważne jest oświadczenie woli złożone drugiej stronie za jej zgodą dla pozoru.

Jedną z podstawowych zasad w prawie cywilnym to zasada autonomii woli wyrażona w art. 353^1 k.c. Strony umowy mogą ułożyć łączący je stosunek prawny w sposób nieekwiwalentny, niezależnie od istnienia okoliczności, które stan taki usprawiedliwiają. Wystarczającą przesłanką ważności czynności prawnej będzie wtedy złożenie zgodnych oświadczeń woli[27]. Tym samym ustalenie w umowie cen, odbiegających od przeciętnych cen rynkowych nie może być samo w sobie podstawą uznania, że zamiarem stron tylko pozornie było zawarcie warunkowej umowy sprzedaży, tymczasem w rzeczywistości strony nie miały zamiaru kontraktowania, a wyłącznie uniemożliwienie uprawnionemu skorzystanie z prawa pierwokupu[28]. Czyni to możliwość udowodnienia pozorności w wielu wypadkach iluzoryczną[29].

Tego rodzaju trudności były – jak się wydaje – podstawą wprowadzenia możliwości wystąpienia do sądu z żądaniem ustalenia ceny nieruchomości. Analogiczne rozwiązanie pojawiło się po raz pierwszy w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[30]. Obecnie spór nie ogniskuje się na ustalaniu i tłu-

---

[25] Por. uzasadnienie wyroku SA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2009 r., I ACa 4/09, Lex 577582.

[26] K. Mularski, A. Olejniczak, *Ochrona uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu przed pozornymi oświadczeniami woli*, RPEiS 2013, z. 1, s. 30.

[27] Por. wyrok SN z dnia 18 maja 2008 r., IV CSK 478/07, Lex nr 371531.

[28] M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 450-1088*, t. 2, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2011, s. 378 i n.

[29] Zob. szerzej K. Mularski, A. Olejniczak, *op. cit.* s. 39 i n.

[30] Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.), jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia

maczeniu oświadczeń woli złożonych przez strony w umowie oraz okoliczności (celów), które strony miały na względzie składając określone oświadczenie co do ceny, lecz to sąd rozstrzyga o cenie nieruchomości – stosując przy jej ustalaniu – sposoby przewidziane w przepisach o gospodarce nieruchomościami[31].

W doktrynie kwestia ta nie była przedmiotem szerszej analizy. J. Górecki wskazał, że sąd w takim przypadku ustali cenę w procesie, zaś orzeczenie będzie miało charakter konstytutywny. Oznacza to, że korzystający z prawa pierwokupu będzie mógł wstrzymać się z zapłatą ceny aż do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Jeżeli sąd oddali powództwo, to wówczas wykonujący prawo pierwokupu będzie zobowiązany do zapłaty ceny wraz z odsetkami od dnia zawiadomienia sprzedawcy o wykonaniu prawa pierwokupu[32].

Co oczywiste powodem w tego rodzaju spawie nie będzie dyrektor parku narodowego, lecz Skarb Państwa reprezentowany przez dyrektora parku, pozwanym zaś zbywca nieruchomości. Żądanie pozwu nie może być sformułowane jako wniosek o ustalenie ceny określonej nieruchomości. Zgodnie z art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c. pozew winien zawierać dokładnie określone żądanie. Uznać należy, iż żądanie jest sprecyzowane wówczas, jeśli został ściśle określony jego przedmiot i zakres. Sąd nie jest uprawniony do rozstrzygnięcia o roszczeniu, które nie zostało zgłoszone, nie może również orzekać ponad żądanie (art. 321 § 1 k.p.c.). Granice, w jakich sąd może orzec o powództwie, określa żądanie powoda, którym sąd jest związany[33]. Nakaz dokładnego określenia żądania wyłącza dopuszczalność kierowania do sądu pozwu, w którym nie oznaczono wysokości żądanej kwoty pieniężnej, jak i sformułowania żądania odsyłającego do kwoty wynikającej z rozrachunku bądź ustalonej przez biegłego lub zasądzenia kwoty odpowiadającej równowartości rzeczy według cen rynkowych[34]. Tym samym żądanie pozwu będzie musiało zostać określone np. w ten sposób:

> (…) wnoszę o ustalenie, że cena sprzedaży nieruchomości (położonej w …, o powierzchni …., stanowiącej działkę nr …, dla której Sąd Rejonowy w … prowadzi księgę wieczystą nr …) określona w umowie zawartej w dniu…. (w kancelarii notarialnej w … przed notariuszem D.E., repretorium A nr ….) przez A.B. z C. D. na kwotę 150 000 zł rażąco odbiega od jej wartości rynkowej i powinna wynosić 100 000 zł.

Za tego rodzaju rozwiązaniem przemawia również konieczność wskazania w pozwie wartości przedmiotu sporu (art. 187 § 1 pkt 1 k.p.c.), będzie to bowiem

---

o wykonaniu prawa pierwokupu, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości (ust. 8); sąd ustala cenę nieruchomości przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ust. 9).

31 Z. Żyznowski, *Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,* [w:*] Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 385.

32 J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 10, s. 11.

33 Orzeczenie SN z dnia 24 maja 1962 r., 2 CR 272/62, OSN 1963, nr 7-8, poz. 157.

34 Wyrok SN z dnia 15 marca 1949 r., Wa 294/49, DPP 1950, nr 3, s. 61.

bez wątpienia sprawa o charakterze majątkowym[35]. Moim zdaniem wartość przedmiotu sporu oznacza różnicę wartości wskazanej w umowie i będącej przedmiotem żądania pozwu. W omawianym wyżej przykładzie będzie to zatem kwota 150 000 zł – 100 000 zł = 50 000 zł, ma ona znaczenie przy ustaleniu wysokości kosztów sądowych i wysokości wynagrodzenia fachowych pełnomocników oraz ustaleniu, czy w sprawie przysługuje skarga kasacyjna.

Wątpliwości budzi już samo określenie rodzaju postępowania. Otóż zgodnie z art. 189 k.p.c. powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny. W sprawie o ustalenie sąd bada przede wszystkim, czy istnieje interes prawny powoda oraz czy zachodzi obiektywna potrzeba ochrony jego praw. Wyrok w procesie o ustalenie, wydany na podstawie przepisu art. 189 k.p.c., może mieć wyłącznie charakter deklaratywny, to znaczy może jedynie stwierdzać istniejący już obiektywnie stan praw i stosunków prawnych. W żadnym razie powództwo o ustalenie nie może zmierzać do ukształtowania na nowo stosunków prawnych między stronami procesu, w tym również do zniweczenia (uchylenia) skutków czynności prawnych dokonanych z ich udziałem[36]. Skoro sąd w tego rodzaju procesie ustala istnienie lub nieistnienie stosunku prawnego lub prawa, to nie można żądać w pozwie ustalenia stanu faktycznego lub faktu[37].

Wszystkie powyższe – utrwalone w orzecznictwie – reguły procesu cywilnego o ustalenie zostały przełamane w treści art. 10 ust. 5f u.o.p. Przepis ten nie wymaga wykazania po stronie powoda przesłanki interesu prawnego w domaganiu się ustalenia, sam wyrok zaś będzie miał jak się wydaje charakter konstytutywny, ukształtuje bowiem na nowo treść stosunku prawnego, istniejącego na skutek wykonania prawa pierwokupu. Przedmiotem ustalenia zaś nie będzie stosunek prawny lecz zdarzenie z dziedziny faktów – rynkowa wartość nieruchomości[38]. Ma to istotne negatywne konsekwencje dla zbywcy, zwłaszcza wobec faktu, iż skuteczność wykonania prawa pierwokupu nie zależy od uiszczenia ceny sprzedaży[39]. Jeżeli bowiem dyrektor parku narodowego wystąpił z pozwem o ustalenie ceny nabycia nieruchomości, to zbywca może nie otrzymać zapłaty przez wiele miesięcy (zwłaszcza z uwagi na konieczność

---

[35] W postanowieniu z dnia 9 lipca 2009 r. Sąd Najwyższy wskazał, że o majątkowym charakterze roszczenia procesowego decyduje ścisłe powiązanie zasadniczego przedmiotu rozstrzygnięcia z mieniem powoda lub - inaczej ujmując – bezpośredni wpływ rozstrzygnięcia na stan mienia powoda lub bezpieczeństwo tego mienia. Jeżeli oczekiwania powoda, co do rozstrzygnięcia sądu, skierowane są bezpośrednio na zaspokojenie interesu ekonomicznego, to sprawa dotyczy praw majątkowych, II PK 480/08, Lex nr 535829.

[36] Wyrok SN z dnia 16 lipca 2003 r., V CK 37/02, Lex nr 602321 oraz wyrok SA w Poznaniu z dnia 27 czerwca 2013 r., I ACa 498/13, Lex nr 1342333.

[37] Wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 marca 2010 r., I ACa 140/10, Lex nr 628177.

[38] Cena nieruchomości może być ewentualnie uznana za tzw. fakt prawotwórczy, będący przesłanką nabycia określonego świadczenia. Szerzej na ten temat zob. uzasadnienie wyroku SA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2009 r., I ACa 920/08, Lex nr 530984.

[39] Postanowienie SN z dnia 9 września 2009 r., V CSK 43/09, Biuletyn SN z 2009 roku, z. 11, poz. 13.

wywołania w toku sprawy opinii biegłego z zakresu szacowania wartości nieruchomości oraz możliwość wniesienia apelacji). Jak wyżej wskazano – zdaniem J. Góreckiego – w takim przypadku Skarb Państwa będzie mógł wstrzymać się z zapłatą do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd, tym samym ustawowe odsetki należałyby się zbywcy od tej daty. Moim zdaniem pogląd ten jest nieuprawniony. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w dotychczasowej judykaturze kilkakrotnie wyrażono pogląd, iż dłużnik dopóty ma interes prawny w ustaleniu swego obowiązku, dopóki nie został przez wierzyciela pozwany o świadczenie. Gdy już został pozwany, to przysługuje mu tylko obrona w takim procesie, zaś powództwo o ustalenie podlega oddaleniu z uwagi na brak interesu prawnego w ustaleniu[40]. Art. 10 ust. 5f u.o.p. nie przewiduje interesu prawnego jako przesłanki zasadności powództwa. Jeżeli zatem zbywca wystąpi przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę ceny sprzedaży określonej w umowie, to sąd zawiesi postępowanie do czasu zakończenia procesu o ustalenie na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. Nie może uczynić inaczej, skoro ustawodawca zdecydował, że cena nieruchomości zostanie ustalona w „specjalnym" trybie. Jeżeli jednak zbywca wystąpi o zapłatę kwoty, która jest objęta żądaniem ustalenia w sprawie z powództwa dyrektora parku narodowego o ustalenie, to sąd nie ma podstaw do zawieszania postępowania, a pozwany Skarb Państwa nie będzie w stanie przedstawić żadnych zarzutów przeciwko obowiązkowi zapłaty ceny, której nie kwestionuje (bo udowadnia jej wysokość w sprawie o ustalenie). Oznacza to, że zbywca nieruchomości jest uprawniony do żądania zapłaty ustawowych odsetek od niespornej części zobowiązania już od dnia zawiadomienia sprzedawcy o wykonaniu prawa pierwokupu[41]. Po zakończeniu sprawy o ustalenie – w zależności od jej wyniku – zbywca będzie mógł domagać się pozostałej części należności określonej w umowie. Moim zdaniem również w tym przypadku konstytutywny charakter orzeczenia sądu nie rozstrzyga o terminie zapłaty ustawowych odsetek. Wysokość zobowiązania (cena) jest znana stronom już w momencie składania oświadczenia o wykonaniu prawo pierwokupu, orzeczenie sądu zaś nie wykreuje obowiązku zapłaty sumy większej, lecz przeciwnie - może spowodować jej obniżenie. Nie ma argumentów, które uzasadniałyby premiowanie Skarbu Państwa kosztem zbywcy poprzez możliwe znaczne przesunięcie w czasie zapłaty należnej ceny bez zapłaty odsetek. Skoro już w momencie zawiadomienia o wykonaniu prawa pierwokupu Skarb Państwa zna umówioną przez strony cenę nieruchomości, to ewentualne jej obniżenie powinno się odbywać na ryzyko (i koszt) Skarbu Państwa[42].

---

[40] Por. wyroki SN z dnia 29 lutego 1972 r., I CR 388/71, Lex nr 7066 oraz z dnia 5 lutego 2009 r., I CSK 332/08, Lex nr 500176.

[41] O ile co innego nie wynika z treści samej umowy sprzedaży zawartej przez sprzedawcę z pierwotnym nabywcą.

[42] Termin zapłaty jest zwykle wprost określony w umowie zawieranej przez zbywcę z nabywcą, a zatem wyznacza termin wymagalności o zapłatę również ustawowych odsetek za opóźnienie – zob. art. 455 k.c. w związku z art. 481 § 1 k.c.

De lege ferenda można zaproponować odmienne rozwiązanie tego problemu wzorowane poniekąd na regulacji zawartej w kodeksie zobowiązań z 1933 r.[43] W umowie sprzedaży wówczas cena nie należała do istotnych składników tej czynności prawnej (*essentialia negotii)*. Zgodnie z art. 297 kodeksu zobowiązań, jeżeli określenie ceny pozostawiono uznaniu jednej ze stron lub osoby trzeciej, w razie sporu sąd cenę ustali. Praktyka wskazywała, że jeżeli doszło do sporu o wysokość ceny, to nabywca uiszczał kwotę przez siebie uznaną za właściwą. Jeżeli zbywca uważał, że powinien otrzymać wyższą należność, to występował z pozwem, zaś w toku sprawy sąd rozpoznawał m.in. zarzuty pozwanego nabywcy dotyczące sposobu ustalenia ceny wskazanej przez sprzedawcę w pozwie[44]. Przepisy u.o.p. powinny zatem przewidywać w przypadku skorzystania z prawa pierwokupu obowiązek Skarbu Państwa zapłaty ceny rynkowej, ustalonej przez ten podmiot (np. na podstawie operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego). Jeżeli natomiast sprzedawca zawyżył cenę, to mógłby dochodzić brakującej części wraz z ustawowymi odsetkami od dnia skorzystania z prawa pierwokupu (znajomość powyższego operatu szacunkowego z pewnością zmusiłaby go do refleksji nad zasadnością tego rozwiązania). W toku zaś procesu Skarb Państwa mógłby bronić się zarzutem, że cena określona w umowie jest rażąco wygórowana. Argumentem, który powstrzymałby przed lekkomyślnym kwestionowaniem ceny w umowie sprzedaży, byłaby wówczas konieczność zwrotu przez Skarb Państwa na rzecz nabywcy również opłaty sądowej w przypadku przegrania sprawy. Sprzedawca wytaczając proces musi uiścić opłatę od pozwu, która wynosi 5% od wartości przedmiotu sporu[45]. Obecnie Skarb Państwa wytaczając pozew w trybie art. 10 ust. 5f u.o.p. nie uiszcza opłaty i nie musi jej uiścić w przypadku przegrania sprawy[46].

Powstaje również zagadnienie, według jakich kryteriów sąd oceni, że cena nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej. Wartość rynkowa zostanie ustalona na podstawie dowodu z opinii biegłego – w tym przypadku operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z przepisami art. 149-159 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zawarte w art. 10 ust. 5g u.o.p. sformułowanie, że „sąd ustala cenę nieruchomości" wskazuje na obowiązek działania przez sąd z urzędu (dopuszczanie stosownych dowodów). Sąd będzie musiał również rozstrzygnąć, kiedy cena określona w umowie „rażąco odbiega od jej wartości rynkowej". Przepisy ustawy o ochronie przyrody nie wskazują, co kryje się pod pojęciem ceny, która „rażąco odbiega" od ustalonej przez biegłego rynkowej wartości nieruchomości. Trudno byłoby oczekiwać od ustawodawcy nawet próby określenia tego pojęcia, bo byłaby ona z góry skazana na niepowodzenie.

---

[43] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań, Dz.U. Nr 82, poz. 598.

[44] Por. uzasadnienie orzeczenia SN z dnia 22 września 1961 r., IV CR 915/60, Lex nr 105643.

[45] Art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 90, poz. 594 ze zm.

[46] Zob. art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Zróżnicowane sytuacje życiowe czynią niemożliwym takie przedsięwzięcie. Ustawa posługuje się w tej sytuacji typowym zwrotem niedookreślonym, pozostawiając sądowi ustalenie, czy konkretne zachowania mieszczą się w pojęciu rażącej niewdzięczności, przez pryzmat zwłaszcza celów, jakie realizuje prawo pierwokupu. O tym, czy cena w umowie sprzedaży rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, będą decydowały okoliczności konkretnej sprawy. Można uczynić założenie, że cena ta będzie rażąco zawyżona, jeżeli jej ustalenie w tej wysokości byłoby dla nabywcy oceniającego rzecz rozsądnie wysoce krzywdząca lub będzie spełniała kryteria wyzysku (art. 388 k.c.). Nieekwiwalentność obu świadczeń (stosunek wartości do ceny) musi być oczywista, istotna, znacząca „rzucająca się w oczy ze względu na swoją wielkość"[47]. Pomocniczo można wskazać, że w prawie rzymskim występowała instytucja *laesio enormis*, to jest „pokrzywdzenia o ponad połowę wartości", wskazywano bowiem, że rażąca dysproporcja występuje przy świadczeniach o wartości mniejszej co najmniej o połowę od świadczenia wzajemnego[48].

Zgodnie z art. 10 ust. 5h u.o.p. czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest nieważna. Identycznie brzmiący przepis art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego słusznej krytyce poddał Z. Truszkiewicz[49]. W szczególności nie sposób zrozumieć, co oznacza, że czynność prawna dokonana bez zawiadomienia uprawnionego jest nieważna. Niezawiadomienie uprawnionego o prawie pierwokupu nie może spowodować nieważności czynności prawnej. Jeżeli zawarto ważną umowę warunkową sprzedaży, to następczy brak zawiadomienia o tym fakcie nie spowoduje jej nieważności. Czynność prawna będzie nieważna na skutek zawarcia umowy przenoszącej własność w takiej sytuacji, niezależnie od braku zawiadomienia o zawarciu umowy warunkowej. Art. 10 u.o.p. powinien normować przede wszystkim to, jak technicznie doprowadzić do zrealizowania uprawnienia skorzystania z prawa pierwokupu. Najistotniejsze zagadnienia, dotyczące skuteczności i ważności czynności prawnych, uregulowane są w Kodeksie cywilnym. Dotyczy to również oceny skutków prawnych działań zmierzających do pozbawienia uprawnionego prawa pierwokupu poprzez zawieranie umów bezwarunkowych. Skutki tego rodzaju działań zostały jednoznacznie określone w orzecznictwie. Wskazuje się mianowicie, że cała bezwarunkowa umowa sprzedaży (zarówno umowa zobowiązująca

---

[47] Zob. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyzysk jako wada oświadczenia woli*, SPE 1973, t. X, s. 57.

[48] P. Machnikowski, *Wyzysk,* [w:] *System Prawa Prywatnego, Tom 5, Prawo zobowiązań – część ogólna*, (red.) E. Łętowska, Warszawa 2006, s. 525. Na gruncie prawa pierwokupu uregulowanego w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych w zarządzeniu nr 27/10 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu i prawa nabycia określił, że podstawą wystąpienia do sądu będzie ustalenie, że cena podana w umowie o ponad 50% przewyższa jej wartość rynkową.

[49] Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II)*, „Rejent" 2003, nr 11, s. 137-138.

jak i rozporządzająca) jest nieważna i nie wywołuje od chwili jej zawarcia zamierzonych skutków prawnych. Sankcja ta podlega uwzględnieniu przez sąd z urzędu i ma charakter definitywny, to jest wykluczający konwalidację[50]. Powstaje zatem pytanie o cel tego rodzaju regulacji w ustawodawstwie szczególnym, skoro zagadnienie ważności (lub nieważności) czynności prawnej jest określone w Kodeksie cywilnym i jest – na gruncie instytucji pierwokupu – jednoznacznie interpretowane w orzecznictwie i doktrynie.

Na zakończenie należy wskazać, że w piśmiennictwie zgłaszane były uwagi (na gruncie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego), iż ustawodawca nie sprecyzował żadnych kryteriów, jakimi powinien kierować się podmiot wykonujący prawo pierwokupu, co może prowadzić do nadużyć[51]. Wskazywano na celowość nadania czynności polegającej na skorzystaniu z prawa pierwokupu formy decyzji administracyjnej, która podlegałaby zaskarżeniu[52].

Wątpliwości te nie są uzasadnione. Prawo pierwokupu jest generalnie instytucją prawa cywilnego i normy tego prawa oraz procedury cywilne gwarantują stronom umowy sprzedaży środki ochrony przed działaniami wykonującego prawo pierwokupu stanowiącymi nadużycie. Należy podkreślić, że Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał także uwagę, iż przepisów o pierwokupie nie można traktować tylko literalnie, lecz trzeba zwracać uwagę na ich funkcjonalne znaczenie. Dobrym przykładem jest sprzedaż nieruchomości, co do której przysługuje prawo pierwokupu wraz z nieruchomością stanowiącą drogę dojazdową, która nie jest objęta tym prawem lub prawo pierwokupu, co do jednej z działek stanowiących zorganizowaną całość. Zgodnie z art. 602 § 1 k.c. prawo pierwokupu jest niezbywalne; jest ono niepodzielne, chyba że przepisy szczególne zezwalają na częściowe wykonanie tego prawa. Norma ta daje podstawę do uznania oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu za nieważne na podstawie art. 58 § 1 k.c. w wyżej opisanych wypadkach[53]. Sąd cywilny nie jest wprawdzie władny do oceny celowości skorzystania przez Skarb Państwa z przysługującego mu prawa pierwokupu. Nie oznacza to jednak, że nie może badać, czy oświadczenie np. dyrektora parku narodowego o wykonaniu prawa pierwokupu jako czynność prawna z zakresu prawa cywilnego, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, m.in. ze względu na cel, dla którego wykonano prawo pierwokupu. Stwierdzenie takiej sprzeczności będzie również uzasadniało ustalenie nieważności oświadczenia o wykonaniu czynności prawa pierwokupu[54].

---

[50] Uchwały SN z dnia 30 lipca 1968 r., III CZP 48/68, OSNC z 1969 r., z. 3, poz. 49, z dnia 11 maja 1973 r., III CZP 21/73, OSNC z 1973 r., z. 11, poz. 197 oraz uzasadnienie wyroku z dnia 15 listopada 2002 r., V CKN 1374/00, OSNC z 2004 r., z. 3, poz. 45.

[51] J. Mikołajczyk, *Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2004, t. LXIX, s. 135.

[52] L. Błądek, *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent" 2003, nr 9, s. 142.

[53] Por. postanowienia SN z dnia 9 lipca 2004 r., II CK 5/04, Lex nr 322019 oraz z dnia 11 sierpnia 2004 r., II CK 9/04, Lex nr 523631.

[54] Por. wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1989 r., I CR 137/89, Lex nr 8957.

Aleksander Lipiński

Z problematyki nielegalnego wydobywania kopalin

Nie sposób wyobrazić sobie państwo, którego gospodarka nie opierałaby się na wykorzystaniu kopalin bądź produktów ich przeróbki. Wbrew potocznym zapatrywaniom nie chodzi tylko o te kopaliny, które są nośnikami energii, jak np. węgiel (kamienny, brunatny) bądź węglowodory (ropa naftowa, gaz ziemny). Dotyczy to również kopalin określanych jako tzw. surowce metaliczne (rudy metali), chemiczne (siarka, sole, gips), czy wreszcie tzw. surowce skalne, a przede wszystkim kruszywa naturalne (piaski, żwiry), surowce ilaste i inne wykorzystywane w budownictwie. Przedstawione tu kryteria nie są dostatecznie precyzyjne, bowiem np. węglowodory oraz węgiel kamienny mogą być wykorzystywane również w inny sposób (nie tylko jako nośniki energii). Nie ma wprawdzie przeszkód, by podjąć próbę zaspokajania potrzeb w zakresie zaopatrzenia w kopaliny w drodze przywozu z zagranicy, tyle że może on m.in. być zarówno nadmiernie kosztowny, jak i powodować niebezpieczne uzależnienia jednego państwa od drugiego. Historia ostatnich kilkudziesięciu lat dostarcza wymownych przykładów w tym zakresie.

Nie ma wątpliwości co do tego, że złoża kopalin są elementami środowiska, w dodatku przeważnie o charakterze nieodnawialnym (zob. art. 3 pkt 39 prawa ochrony środowiska[1]). Zarówno ich wydobywanie, jak i wykorzystywanie, nie pozostają obojętne dla otoczenia. Wydobywanie kopaliny powoduje ubytek złoża będący uszczerbkiem w środowisku, w dodatku negatywnie oddziałuje na jego pozostałe elementy. Źródłem dodatkowych obciążeń środowiska są także procesy przeróbki kopalin oraz wykorzystywania powstałych w ten sposób produktów (czego przykładem może być emisja substancji zanieczyszczających do powietrza bądź powstanie odpadów).

Nic zatem dziwnego, że działalność w zakresie wydobywania kopalin uznana została za szczególnie doniosłą dla państwa. Przede wszystkim:

---

[1] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm. (dalej: p.o.ś.).

- jest ona przedmiotem odrębnej regulacji prawnej, jaką jest prawo geologiczne i górnicze[2], oraz
- podejmowanie większości rodzajów działań regulowanych tą ustawą wymaga koncesji bądź decyzji o zbliżonym charakterze, a nadto pozostaje pod nadzorem wyspecjalizowanych organów administracji.

Wymagania przewidziane prawem geologicznym i górniczym oraz innymi ustawami (pośrednio bądź bezpośrednio) odnoszącymi się do wydobywania kopalin są niesłychanie złożone, obszerne, skomplikowane i nie zawsze dostatecznie czytelne. Niejasne mechanizmy prawne oraz niska świadomość prawna pracowników organów administracji powodują również, że wiele rozstrzygnięć niezbędnych do podjęcia działalności w omawianym zakresie nabiera charakteru uznaniowego. Tylko w nielicznych sytuacjach podejmowane są one z zachowaniem wymagań dotyczących terminów załatwienia sprawy. Nic też dziwnego, że wielu decyzjom dotyczącym omawianych spraw można postawić zarzut niezgodności z prawem, w tym niekiedy nawet w stopniu rażącym. W rezultacie cykl inwestycyjny w górnictwie, począwszy od podjęcia zamiaru przystąpienia do poszukiwania (rozpoznania) złoża kopaliny, na rozpoczęciu jej wydobycia (zwłaszcza w skali przemysłowej kończąc) może sięgać nawet kilkunastu lat, co bezspornie jest czynnikiem zarówno zniechęcającym do podejmowania działalności w tym zakresie, jak i zachęcającym do omijania związanych z tym rygorów prawa.

Poszukiwanie (rozpoznawanie) większości złóż kopalin objętych tzw. własnością górniczą[3] wymaga koncesji (art. 22 ust. 1 pkt 1 p.g.g.). W pozostałych sytuacjach przesłanką podjęcia wspomnianej działalności jest zatwierdzenie tzw. projektu robót geologicznych[4] (art. 80 p.g.g.). Co prawda obydwie te decyzje pełnią dokładnie takie same funkcje i podejmowane są wedle zbliżonych zasad, to bezspornie ta druga nie podlega reżimowi koncesjonowania przewidzianemu ustawą o swobodzie działalności gospodarczej[5], a w konsekwencji w zasadzie[6] nie dotyczą jej wymagania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko.

Już na etapie uzyskania koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złóż kopalin bądź zatwierdzenia projektu robót geologicznych może pojawić się problem zgodności zamierzonej działalności z systemem planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stosownie bowiem do art. 7 p.g.g. podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzen-

---

[2] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2014, poz. 613 ze zm. (dalej: p.g.g.).

[3] Są nimi węglowodory, węgiel kamienny, metan występujący jako kopalina towarzysząca, węgiel brunatny, rudy metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metale w stanie rodzimym, rudy pierwiastków promieniotwórczych, siarka rodzima, sól kamienna, sól potasowa, sól potasowo-magnezowa, gips i anhydryt, kamienie szlachetne, bez względu na miejsce ich występowania (art. 10 ust. 1 p.g.g.).

[4] Ze względu zdecydowanie mniejsze znaczenie kopalin nieobjętych własnością górniczą.

[5] Z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. 2013 r., poz. 672 ze zm.

[6] Z wyjątkiem ocen oddziaływania na obszary Natura 2000.

nego oraz w odrębnych przepisach (ust. 1); w przypadku braku planu miejscowego – jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach (art. 7). Biorąc zaś pod uwagę specyfikę omawianej działalności oznacza to, że do rzadkości należeć będą sytuacje, w których przesłanką podjęcia wspomnianej działalności stanie się jej zgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (a w razie jego braku – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). Najbardziej spektakularnym przypadkiem może tu być górnictwo odkrywkowe. Jego istota wyklucza bowiem inne rodzaje wykorzystania „terenu". Górnictwo podziemne bądź otworowe, jak również wykonywanie robót geologicznych, przeważnie dają się pogodzić z przeznaczeniem (sposobem wykorzystywania) terenu ustalonym w oparciu o art. 7 p.g.g. Niestety, praktyka nie zawsze dostrzega wspomnianą zależność, czego wyrazem jest orzecznictwo sądowe[7]. Dodatkowym źródłem trudności bywa postawa organów wykonawczych niektórych gmin, które niejednokrotnie blokują inicjatywy zarówno w zakresie rozpoznania geologicznego ich terytoriów, jak i samego wydobywania kopalin.

Wykonywanie, dozorowanie oraz kierowanie pracami geologicznymi wymaga szczególnych kwalifikacji zawodowych (art. 50 i n. p.g.g.). Do niektórych robót geologicznych stosuje się odpowiednio wymagania dotyczące ruchu zakładu górniczego (art. 86 p.g.g.). Oznacza to, że wykonywanie takiej działalności można powierzyć tylko osobom, które przede wszystkim legitymują się stosownymi kwalifikacjami wymaganymi w ruchu wspomnianego zakładu (art. 112 p.g.g.), a sam ruch takiego zakładu podlegać będzie drobiazgowej reglamentacji przewidzianej zarówno tzw. planem ruchu, jak i przepisami wykonawczymi. Wyniki prac geologicznych, wraz z ich interpretacją, winny znaleźć swój wyraz w tzw. dokumentacji geologicznej. Z punktu widzenia tematu największe znaczenie ma dokumentacja złoża kopaliny. Musi ona spełniać wymagania przewidziane zarówno ustawą, jak i przepisami wykonawczymi. Sporządza się z różnym stopniem dokładności rozpoznania, a zatwierdza ją organ administracji geologicznej (art. 88 i n. p.g.g. w zw. z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny[8].

Od ponad trzydziestu lat obowiązuje nakaz ochrony złóż kopalin w drodze miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W szczególności powinny one zapewniać aktualne i przyszłe potrzeby związane z wydobywaniem tych złóż[9], tyle że z wielu powodów rozwiązanie to w znacznej mierze pozostaje martwą literą prawa. Treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może natomiast mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia dopuszczalności podjęcia na

---

[7] Zob. wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2013 r. , III S.A./Łd 331/13 z krytyczną glosą A. Lipińskiego. Casus nr 70 (2013), s. 58-63.

[8] Dz.U. Nr 291, poz. 1712.

[9] *De lege lata* taki nakaz wynika z art. 72 prawa ochrony środowiska (ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.), stanowiąc powtórzenie art. 16 ustawy z dnia 3 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. Nr 3, poz. 6).

objętym nim obszarze działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym, przede wszystkim zaś w zakresie wydobywania kopalin. Praktyka zna natomiast niestety nierzadkie przypadki wadliwego planowania przestrzennego, blokującego podejmowanie wydobycia kopalin o strategicznym znaczeniu dla kraju[10]. Powszechną praktyką jest chociażby to, że wbrew istniejącym od lat obowiązkom zarówno studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jak i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego[11] nie zawierają rozwiązań zapewniających wymaganą ochronę złóż kopalin przed zagospodarowaniem ich otoczenia w sposób wykluczający wydobywanie kopalin ze złóż. Co prawda planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest zadaniem własnym gminy, to jednak plany miejscowe muszą być zgodne z planami zagospodarowania przestrzennego województw, te ostatnie zaś z tzw. Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK). Najczęściej jednak tak nie jest. Wbrew wymaganiom prawa plany wojewódzkie oraz KPZK również nie zawierają rozwiązań zapewniających dostateczną ochronę złóż kopalin. Nie jest również wykorzystana instytucja tzw. zadań rządowych w zakresie planowania przestrzennego (które w założeniu zmierzają do wprowadzenia do planów miejscowych inwestycji o charakterze ponadgminnym). W rezultacie wymagania prawa ochrony środowiska, które wprowadza nakaz zapewnienia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska – w szczególności przez:

1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin,
2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż (art. 72 pkt 1-2 p.o.ś.)

– niejednokrotnie pozostają martwą literą prawa[12].

W istocie oznacza to również, że wbrew nakazowi przewidzianemu w art. 125 p.o.ś. ochrona złóż kopalin, polegająca na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących, może stać się fikcją. Najczęstszym błędem tego planowania jest ignorowanie istnienia na objętym nim terenie udokumentowanych złóż kopalin.

Aktualnie obowiązujące prawo geologiczne i górnicze przewiduje w tym zakresie znaczący instrument o charakterze dyscyplinującym. Stosownie do art. 95 ust. 2, jeżeli w terminie do 2 lat od zatwierdzenia dokumentacji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny „wprowadza się" do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jeżeli obowiązek ten nie zo-

[10] Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2012 r. (II OSK 829/11), z glosą A. Lipińskiego, „Zaszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego", nr 4 (49)/2013, s. 172 i n.

[11] Zob. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2012, poz. 647 ze zm.

[12] Zob. A. Lipiński, *Prawna ochrona złóż kopalin*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2013 nr 9, s. 2 i n.

stanie wykonany, kompetencje do sporządzenia bądź zmiany takiego studium przejmuje wojewoda, w drodze tzw. zarządzenia zastępczego, na koszt gminy (art. 96). Co prawda studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego, tyle że sporządzenie go jest niezbędnym elementem procedury zmierzającej do opracowania i uchwalenia tzw. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Bezspornie zaś ten ostatni musi być zgodny ze studium. Co więcej, w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określony w studium, sposób korzystania z nieruchomości staje się wzorcem, w oparciu o który należy dokonywać uzgodnienia bądź formułować opinię pod adresem wnioskowanej koncesji czy też projektu robót geologicznych (art. 7, art. 23 ust. 2, art. 80 ust. 5 p.g.g.). Warto też wspomnieć, że uchwalona ostatnio tzw. nowela węglowodorowa[13] przewiduje w tym zakresie dalsze instrumenty dyscyplinujące.

Zdecydowana większość przedsięwzięć w zakresie wydobywania kopalin[14] zaliczona została do kategorii „mogących znacząco" (zawsze bądź potencjalnie) „oddziaływać na środowisko", co oznacza że przesłanką wniosku koncesyjnego staje się ostateczna decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań[15] (art. 72 i n. 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[16]). Podjęcie jej z reguły musi być poprzedzone sporządzeniem raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz oceną oddziaływania na środowisko. Rzetelne opracowanie raportu wymaga natomiast czasu[17] oraz rzecz jasna wiąże się z kosztami. Złożoność procedury powoduje, że podjęcie decyzji środowiskowej w terminie przewidzianym przez kodeks postępowania administracyjnego w praktyce nie jest możliwe. Za sprawą art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. sprawa ulega dalszej komplikacji. Jedna z przesłanek decyzji środowiskowej jest bowiem jej zgodność z istniejącym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (rzecz jasna tylko wówczas, gdy takowy istnieje). Wyjątek dotyczy tylko koncesji na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża kopaliny oraz innych wyraźnie określonych prawem przedsięwzięć. Dopiero z dniem 1 stycznia 2015 r. dodano do art. 80 u.o.o.ś. ust. 3 w brzmieniu:

> W przypadku działalnosci okreslonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, innej niz przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

---

[13] Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014, poz. 1133.

[14] W mniejszym stopniu dotyczy to wykonywania robót geologicznych.

[15] Dalej cyt. jako „decyzja środowiskowa".

[16] Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

[17] Samo badanie stanu środowiska może trwać co najmniej jeden rok.

Wbrew pozorom uzyskanie koncesji na wydobywanie kopaliny nie upoważnia jej adresata do rozpoczęcia określonej nią działalności. W tym celu konieczne jest uzyskanie decyzji w sprawie zatwierdzenia planu ruchu zakładu górniczego (wyjątkiem są koncesje wydawane przez starostów; przedsiębiorca prowadzący na ich podstawie działalność jest zwolniony z obowiązku sporządzenia i zatwierdzenia takiego planu). Przed zatwierdzeniem wspomniany plan podlega opiniowaniu przez organ wykonawczy gminy, w oparciu o przesłanki wynikające z art. 7 p.g.g. (art. 105 i n. p.g.g.). Ruch zakładu górniczego jest także przedmiotem drobiazgowej regulacji (art. 111 i n. p.g.g.). Z kolei wydobywanie kopaliny obciążone jest tzw. opłatą eksploatacyjną, a przedsiębiorca wydobywający kopalinę (z wyjątkiem koncesji starosty) musi tworzyć tzw. fundusz likwidacji zakładu górniczego oraz dokonać likwidacji takiego zakładu, w tym „rekultywacji gruntów po działalności górniczej" (art. 128 i n. p.g.g.).

Rozwiązania te nie wyłączają wymagań wynikających z odrębnych przepisów, jak np. dotyczących ochrony środowiska (zwłaszcza w zakresie ochrony przed hałasem), budownictwa, gospodarki wodnej, ochrony przyrody, postępowania z odpadami, ochrony gruntów rolnych i leśnych[18] itd., co w praktyce może wymagać uzyskania decyzji kształtowanych wspomnianymi przepisami. W sumie oznacza to m.in., że uzyskiwanie przychodów z tytułu wspomnianej działalności może być niesłychanie odsunięte w czasie i wiązać się ze znacznymi kosztami. Nic zatem dziwnego, że przedsiębiorcy próbują ominąć te wymagania. Szczegóły zależą od sposobu i rozmiarów wydobywania kopaliny. Spektakularnych przykładów dostarcza tu odkrywkowe górnictwo kruszyw. Te ostatnie wykorzystywane są wyłącznie w celach budowlanych. Jednym z czynników determinujących postępowanie z nimi jest transport, a właściwie jego koszty. Dowóz kruszywa na odległość przekraczającą 100 km jest po prostu nieopłacalny. Realizacja przedsięwzięć budowlanych generuje znaczny popyt na kruszywa, czego najlepszym przykładem może być realizacja niektórych inwestycji liniowych, zwłaszcza zaś dróg publicznych. Zakończenie budowy odcinka takiej drogi m.in. powoduje, że popyt na kruszywo drastycznie spada. Okoliczności te stanowią istotny czynnik zachęcający do podejmowania wydobycia kopaliny bez spełnienia wymagań prawa[19]. Nic zatem dziwnego, że wielu przedsiębiorców podejmuje próby omijania wspomnianych wymagań, co w obecnym stanie prawnym daje się sklasyfikować jako wydobywanie kopalin:

- z rażącym naruszeniem koncesji (art. 139 p.g.g.);
- bez wymaganej koncesji[20] (art. 140 p.g.g.).

Odróżnienie tych sytuacji nie jest łatwe i w praktyce nabiera charakteru niezwykle uznaniowego. Można bowiem bronić zapatrywania, że skoro koncesja wyznacza ramy będącego jej przedmiotem przedsięwzięcia (np. w odniesieniu do lokalizacji,

---

[18] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. 2013, poz. 1205 ze zm.

[19] Spór o zgodność z prawem wydobycia kopaliny na potrzeby budowy jednego z odcinków autostrady A-4 oraz jego konsekwencje znalazł swój finał dopiero po 10 latach od zakończenia jego budowy.

[20] Zob. T. Janicki, Z. Kowalski, D. Siekiera, *Metodyka monitorowania nielegalnych wyrobisk na przykładzie powiatów oświęcimskiego i wadowickiego w województwie małopolskim*, źródło: www.powiaty.pgi.gov.pl.

metody wydobycia, jego wielkości, przyjętej technologii itd.), to każde uchybienie tym wymaganiom stanowi jednocześnie naruszenie koncesji i może być (w tej części) traktowane jako wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. Przy takim założeniu konstrukcja wydobywania kopalin „z rażącym naruszeniem koncesji" byłaby całkowicie zbędna. Skoro jednak została ona przyjęta przez ustawodawcę, to widocznie był on zdania, że należy zróżnicować pomiędzy wydobywaniem kopalin bez wymaganej koncesji oraz wydobywaniem z rażącym naruszeniem jej wymagań.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne przyjmuje, że przykładami rażącego naruszenia wymagań koncesji są:

- znaczne przekroczenie określonej nią wielkości wydobycia[21],
- wydobywanie kopaliny spoza granicy złoża, z przekroczeniem granic obszaru górniczego oraz niezgodnie z projektem zagospodarowania złoża[22].

Istota rażącego naruszenia wymagań określonych koncesją nie może natomiast polegać na samym „sumowaniu" uchybień jej wymaganiom[23]. Posiłkując się ocenami wypowiedzianymi w odniesieniu do konstrukcji „rażącego naruszenia prawa" (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) należy dojść do wniosku, że w odniesieniu omawianego problemu naruszenie ma mieć charakter znaczny, oczywisty, rzucający się w oczy. Rzecz jasna przesłanki te są niezwykle ocenne. Co prawda przytoczone wyżej orzeczenia dotyczą nieobowiązującego już stanu prawnego, tyle że wypowiedziane w nich poglądy nadal zachowują swoją aktualność.

Znacznie trudniej jest ustalić, na czym polega wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji. Zwrot „działalność w zakresie (…) wydobywania kopalin ze złóż (…) może być wykonywana po uzyskaniu koncesji" (art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g.) nie może być interpretowany w ten sposób, że oznacza on bezwzględny zakaz wydobywania kopalin bez koncesji. Przede wszystkim obowiązujący stan prawny zna sytuacje, w których dopuszczalne jest wydobywanie kopalin bez konieczności uzyskania koncesji na taką działalność. Dotyczy to:

- kopalin wydobywanych bądź wydobywających się w trakcie wykonywania robót geologicznych, co może nastąpić (przede wszystkim zależnie od rodzaju kopaliny) zarówno w oparciu o koncesje na poszukiwanie (rozpoznawanie) złoża[24], jak i w oparciu o tzw. (zatwierdzany) projekt robót geologicznych (art. 84 p.g.g.),
- sytuacji normowanej w art. 3 p.g.g., tj. polegającej na:
  - pozyskiwaniu okazów mineralnych, skał i skamielin w celach naukowych, kolekcjonerskich i dydaktycznych, tyle że bez wykonywania robót górniczych,

[21] Wyrok NSA z 12 lipca 2002 r., II S.A. 102/01.

[22] Wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2010 r., VI S.A./Wa 1736/10 (prawomocny).

[23] Wyrok WSA z dnia 27 lutego 2013, III S.A./Gd 27/12 (prawomocny).

[24] Tzw. próbna eksploatacja złoża jest elementem jego rozpoznania.

- prowadzeniu robót związanych ze sztucznym zasilaniem strefy brzegowej piaskiem (który niewątpliwie jest kopaliną w rozumieniu przyjętym przez prawo), pochodzącym z obszarów morskich RP[25],
- wydobywaniu, w czasie obowiązywania klęski żywiołowej, kruszywa w zakresie niezbędnym do wykonywania pilnych prac zabezpieczających przed powodzią,

- wydobywania piasków i żwirów przez będącego osobą fizyczną właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, tyle że wyłącznie w razie spełnienia określonych ustawą wymagań (art. 4).

Zbliżone rozwiązanie przewiduje prawo wodne[26]. Istota „korzystania z wód" polega na „ich używaniu na potrzeby ludności i gospodarki" (art. 31 ust. 1), zaś wymagania te stosuje się odpowiednio m.in. do wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (ust. 4 pkt 7). W istocie chodzi tu jednak nie o wydobywanie „z wód", co „spod wód", a zatem z dna zbiorników i cieków wodnych. Wspomniane kamienie, żwir, piasek oraz inne materiały bezspornie mogą być „kopalinami" w rozumieniu prawa geologicznego i górniczego. Co prawda szczegóły związane z relacją obu wspomnianych ustaw mogą być sporne, to jednak na pewno oznacza to możliwość wydobywania niektórych kopalin z pomięciem rygorów prawa geologicznego i górniczego (zob. art. 3 pkt 1 p.g.g.). Stosownie bowiem do art. 3 pkt 1 p.g.g. nie stosuje się go do korzystania z wód uregulowanych odrębnymi przepisami.

Kruszywa bezspornie są częściami składowymi nieruchomości gruntowych, a w konsekwencji objęte są prawem własności tych ostatnich. Z punktu widzenia tematu nasuwa się prowokujące pytanie, czy oprócz wymienionych wyżej sytuacji, można je (zgodnie z prawem) wydobywać bez koncesji. Warto wspomnieć, że w dotychczasowym stanie prawnym istniał przepis wyraźnie przewidujący, że zabronione było wydobywanie „kopalin wykonywanego inaczej niż jako koncesjonowana działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej" (art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze[27]). Gramatyczna wykładnia tego rozwiązania prowadziła jednak na manowce, chociażby ze względu na wspomniane wyżej rozwiązania prawa wodnego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. nie znało instytucji wydobywania, z wyłączeniem jego wymagań, nawet niektórych kopalin dla zaspokojenia potrzeb własnych. Tytułem porównania należy przypomnieć, że prawo górnicze epoki Polski socjalistycznej, pomimo oparcia go na wzorcach Konstytucji z 1952 r. (dekret z 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze[28]) dopuszczało wydobywanie, z wyłączeniem jego wymagań, kruszyw dla zaspokojenia własnych potrzeb osoby fizycznej będącej posiadaczem nieruchomości (art. 7). Szczegóły wypada pominąć.

---

[25] Zob. ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich" (Dz.U. Nr 67, poz. 621).

[26] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r., Dz.U. 2012, poz. 145 ze zm.

[27] Dz.U. 2005 Nr 228, poz. 1947 ze zm., dalej: p.g.g. 1994.

[28] Dz.U. 1978 Nr 4, poz. 12 ze zm.

Już pod rządem prawa geologicznego i górniczego z 1994 r. pojawił się problem oceny zgodności z prawem działań polegających na pozyskiwaniu kruszywa w toku wykonywania robót budowlanych (zwłaszcza wykopów, w tym polegających na budowie stawów rybnych[29]), kształtowaniu terenu (określanym przez prowadzącego taką działalność jako „niwelacja pagórków" bądź przygotowania go do „upraw tarasowych"). Wbrew pozorom ocena takich stanów faktycznych nie jest prosta. Co więcej, współcześnie odnotować należy również zjawisko, które znane było w okresie międzywojennym, polegające na nielegalnym wydobywaniu płytko zalegających złóż węgla kamiennego (tzw. „biedaszyby" w rejonie Wałbrzycha).

Przede wszystkim nie istnieje ustawowa definicja „kopaliny". Pojęciem prawnym jest natomiast jej złoże, rozumiane jako „naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą" (art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g.). Wspomniana „możliwość" powoduje, że w istocie złożem kopaliny staje się każde naturalne nagromadzenie wspomnianych minerałów itp. Nigdy nie da się bowiem wykluczyć, że wydobywanie określonego nagromadzenia wspomnianych substancji itp. przyniesie „możliwość" uzyskania w ten sposób korzyści gospodarczej. To, że dzisiaj taka możliwość nie istnieje, nie świadczy o tym że nie pojawi się ona w przyszłości. W rezultacie każde „naturalne nagromadzenie minerałów (…)", w tym nawet obecnie niemające wartości gospodarczej, może być traktowane jako złoże. W świetle przytoczonej wyżej definicji bez znaczenia pozostaje też okoliczność, czy takowe „nagromadzenie" zostało już rozpoznane i udokumentowane, a jego dokumentacja zatwierdzona. Przedstawienie uzasadnienia tej oceny wykracza poza ramy opracowania. Nie istnieje również ustawowa definicja „wydobywania" kopaliny, co staje się dodatkowym czynnikiem utrudniającym odróżnienie go od innych czynności, w toku których dochodzi do jej „pozyskania" w drodze odłączenia od złoża. Wspomniana definicja może też oznaczać, że w istocie „kopaliną" jest każdy minerał, skała bądź inna substancja. Nie ma też wątpliwości co do tego, że o tym, czy istnieje złoże kopaliny, nie może przesądzać stopień jego udokumentowania ani zasobność.

Najmniej wątpliwości budzi sytuacja, w której dany podmiot bez wymaganej koncesji zdejmuje nadkład, udostępnia złoże kopaliny i pozyskuje je w zakresie wykraczającym poza cele wynikające z art. 4 p.g.g., czyli z zamiarem „wydobycia" go. Nie ma tu zwłaszcza znaczenia, czy:

- taka działalność odbywa się w granicach przestrzeni objętej jego prawami podmiotowymi; może ona być wykonywana zarówno w granicach nieruchomości własnej, jak i cudzej,
- jakie jest przeznaczenie takiej nieruchomości.

Najczęściej z tego rodzaju sytuacją można spotkać się wówczas, gdy na danym terenie istnieje znaczne (zwłaszcza krótkotrwałe) zapotrzebowanie na kruszywo. Przeważnie rozmiary takiego wydobywania kopaliny będą znaczne, a w konsekwencji ustalenie okoliczności sprawy teoretycznie rzecz biorąc może być dość proste. Ten, kto prowadzi taką działalność, przeważnie dokonuje sprzedaży wydobytej kopaliny, co

[29] L. Król, *Wydobycie kruszywa naturalnego a budowa stawów rybnych*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi", tom 21, Kraków 2005, z. 2, s. 83 i n.

(znowu teoretycznie rzecz biorąc) można wykazać analizując faktury z tytułu jej sprzedaży. W praktyce prowadzenie tego rodzaju działalności może oznaczać również naruszenie wielu innych wymagań, jak np. dotyczących ochrony gruntów rolnych (leśnych), obszarowych form ochrony przyrody, dotyczących ochrony wód, czy również prawa własności. Rzecz jasna może to oznaczać, że prowadzący taką działalność może spotkać się z niezwykle zróżnicowanymi sankcjami, zarówno o charakterze odszkodowawczym, jak i z tytułu naruszenia wymagań o charakterze publicznoprawnym.

Znacznie trudniej ocenić jest stan faktyczny polegający na tym, że dany podmiot „pozyskuje" kopalinę w toku wykonywania robót inwestycyjnych, zwłaszcza zaś wykopów budowlanych, niwelacji terenu itp., w dodatku prowadząc taką działalność w sposób zgodny z posiadanymi zezwoleniami. Tytułem przykładu można wskazać na głęboko posadowione bądź podziemne obiekty budowlane. Wspaniałym przykładem może być budowa tzw. „galerii handlowej", elementem której zazwyczaj jest (nierzadko dwukondygnacyjny) garaż podziemny, wykonywanie wykopów pod fundamenty czy też „budowa stawów rybnych", przygotowanie gruntu do prowadzenia „upraw tarasowych", „makroniwelacja terenu", „likwidacja pagórków" itp. Ocena tego rodzaju stanów faktycznych jest niezwykle trudna. Najmniej wątpliwości powstaje wówczas, gdy wykonywanie powyższych czynności wymaga spełnienia przesłanek wynikających z innych przepisów prawa. Przykładem może być wykonywanie robót budowlanych. Wedle art. 3 pkt 7 Prawa budowlanego[30] (dalej: p.b.) należy przez nie rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Ich elementem mogą być roboty ziemne, polegające na wykonywaniu wykopów bądź przemieszczeniu mas ziemnych. Nie jest trudno dostrzec, że w toku ich wykonywania może dojść do pozyskania kopaliny, i to zarówno ze złoża już udokumentowanego, jak i z takiego, które udokumentowane jeszcze nie jest (i może nawet nigdy nie będzie).

Wedle art. 3 ust. 1 pkt 6) ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[31] (dalej: u.o.), odpadem jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Nie da się zatem wykluczyć, że substancja pozyskana w toku tak rozumianych robót budowlanych, będąc wprawdzie kopaliną, zależnie od sposobu postępowania inwestora może jednocześnie zostać uznana za odpad. Ten ostatni może zresztą, w wyniku poddania go odzyskowi, utracić charakter odpadu (art. 14 u.o.). O ile jednak posiadacz nie pozbywa się takich substancji (przedmiotów), pozbyć się nie zamierza ani też nie istnieje w stosunku do niego nakaz jej pozbycia się, nie będą one odpadem. Wbrew potocznym zapatrywaniom brak podstaw by wykluczyć możliwość sprzedaży zarówno odpadów, jak i przedmiotów (substancji), które utraciły charakter odpadu, rzecz jasna przy zachowaniu wymagań przepisów dotyczących postępowania z odpadami. Brak też podstaw, by dopuszczalność sprzedaży mas ziemnych (skalnych) uzależniać od uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny. Przepisów ustawy o odpadach nie sto-

[30] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. 2013 r., poz. 1409 ze zm.

[31] Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm.

suje się natomiast m.in. do mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego zatwierdzony decyzją, o których mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (…), lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania (art. 2 pkt 11 u.o.).

Ocena takich stanów faktycznych nie jest łatwa. Jeżeli jednak inwestor uzyskał decyzję zezwalającą na wykonywanie tego rodzaju „robót ziemnych" (przykładem może być pozwolenie wodnoprawne bądź pozwolenie na budowę) i działając w określonych nim granicach „pozyskał" kopalinę, nie sposób stawiać mu zarzut wydobywania bez wymaganej koncesji. Nie da się również wykluczyć, że tak „pozyskana" kopalina może przestać być „odpadem" w rozumieniu wspomnianej ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. Inaczej mówiąc odłączenie kopaliny od złoża nie byłoby wówczas celem samym w sobie, a wyłącznie środkiem pozwalającym na osiągnięcie celu polegającego na realizacji przedsięwzięcia budowlanego. Nie sposób argumentować, że wymagałoby to spełnienia wymagań prawa geologicznego i górniczego. Nie da się jednak ukryć, że wielu inwestorów, powołując się wykonywanie robót budowlanych (ziemnych), prowadzi je bez spełnienia wymagań prawa w istocie wydobywając kopalinę w dodatku w okolicznościach świadczących o tym, że celem ich działalności bynajmniej nie jest wykonanie robót budowlanych.

Odmienna interpretacja, tj. zakładająca że wykonanie opisanych wyżej czynności zawsze wymagałoby spełnienia wymagań przewidzianych prawem geologicznym i górniczym, mogłaby doprowadzić do paraliżu tych inwestycji budowlanych, które muszą być poprzedzone robotami ziemnymi (jak np. wykopami). Gdyby bowiem taką działalność traktować jako wydobywanie kopalin, inwestor musiałby najpierw rozpoznać złoże kopaliny[32], sporządzić jej dokumentację geologiczną, uzyskać jej zatwierdzenie, a następnie koncesję na wydobywanie kopaliny. Dopiero zakończenie wydobycia kopaliny upoważniałoby do ubiegania się o pozwolenia na budowę.

Problematyka wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji wielokrotnie była przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych.

> (…) Do wydobywania kopaliny bez stosownej koncesji może dojść także w trakcie procesu wykonywania robót budowlanych i to również tych, które zostały wszczęte w sposób formalnie dopuszczalny. Można w tym zakresie wskazać co najmniej dwie takie potencjalne możliwości: wydobywanie kopaliny „pod pozorem" wykonywania dopuszczalnych robót budowlanych (…) lub też „przy okazji" (niejako „dodatkowo") przy realizacji zamierzonego obiektu.

Trafnie też przyjęto, że wyjaśnienie tej okoliczności jest obowiązkiem organu orzekającego w sprawie (prawomocny wyrok WSA z dnia 17 września 2004 r., II SA/Wr 2274/03). Zgodzić się należy z oceną NSA, że wydobywaniem bez wymaganej

[32] Co (zależnie od rodzaju kopaliny) wymagałoby uzyskania koncesji na jej poszukiwanie (rozpoznawanie) bądź decyzji w przedmiocie zatwierdzenia robót geologicznych.

koncesji jest wykonanie wykopu, pozyskanie piasku i sprzedaż innym osobom, nawet jeżeli później wystąpiono o ustalenie warunków zabudowy zagospodarowania terenu na potrzeby budowy stanu rybnego (wyrok z dnia 7 lutego 2008 r., II GSK 372/07). Skoro skarżący wcześniej wydobywał kopalinę w oparciu o ostateczną decyzję organu koncesyjnego, to miał świadomość, iż wydobycie w oparciu o tzw. projekt koncesji, przy jednoczesnym wnoszeniu opłaty eksploatacyjnej za takie jak za wydobycie na podstawie koncesji dotyczącej sąsiedniego złoża, uzasadnia wymierzenie opłaty przewidzianej w art. 85a p.g.g.1994 r. (wyrok z dnia 9 marca 2010 r., II GSK 444/09). Jako wydobywanie kopaliny bez wymaganej koncesji potraktowano także podjęcie – przed uzyskaniem pozwolenia na budowę – prac przygotowawczych w postaci niwelacji terenu oraz zorganizowaną sprzedaż pozyskanych w ten sposób mas ziemnych (Wyrok WSA z dnia 9 listopada 2011 r., VI SA/Wa 1429/11).

Warto w tym miejscu zasygnalizować również problem dopuszczalności wydawania w odniesieniu do nieruchomości, w rejonie zalegania których występują złoża kopalin, decyzji pozwalających na ich zabudowę w stopniu co najmniej częściowo wykluczającym przyszłe wydobywanie takich złóż. I tak w wyroku z dnia 4 lipca 2012 r. (II OSK 636/11) NSA za zgodną z prawem uznał odmowę udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na budowę stawu rybnego, wskazując w uzasadnieniu, że rozpoznanie złoża kopaliny na działce skarżącego, do czego doszło na skutek jego własnych działań, wprowadza określony reżim ochronny, polegający na konieczności właściwego zagospodarowania kopaliny. Co prawda skarżący jako jej właściciel nie ma obowiązku kopaliny wydobywać, to jednak jeśli planuje innego rodzaju wykorzystanie gruntu, jak wykopanie w nim stawów, to zobowiązany jest w przygotowanym operacie przewidzieć zgodne z prawem uprzednie zagospodarowanie złoża kopaliny. Traktowanie jej jako odpadu nie jest uzasadnione i dopuszczalne, stanowi próbę obejścia szczególnego reżimu, jakiemu podlegają złoża kopalin i skutkuje ich zmarnotrawieniem. W konsekwencji sąd przyjął, że organy właściwe w sprawie pozwolenia wodnoprawnego zasadnie odmówiły pozwolenia na wykonanie robót, których skutkiem miało być niezgodne z zasadami ochrony złóż kopalin usunięcie zalegającego pod powierzchnią gruntu złoża kopaliny pospolitej jako odpadu. Bez dokonania dokładnej analizy stanu faktycznego, stanowiącego podstawę wspomnianego wyroku, jego ocena nie jest możliwa. Przede wszystkim brak wyczerpujących informacji, czy spełnione zostały wszystkie przesłanki niezbędne do uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, a w szczególności czy dla danej nieruchomości istniał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i jaka była jego treść. Generalnie rzecz biorąc trudno jednak aprobować tezę, że istnienie udokumentowanego złoża kopaliny wyklucza możliwość uzyskania innej decyzji zezwalającej na korzystanie z objętej nim nieruchomości.

Odrębnym problemem, wykraczającym poza ramy opracowania, jest odpowiedź na pytanie o sankcje z tytułu tego rodzaju naruszeń prawa. Problem ten wymaga odrębnego opracowania.

Joanna Maciejewska

Koncepcja instrumentów gospodarowania wodami w prawie polskim

1. Wstęp

Pojęciem gospodarowania wodami posługuje się ustawodawca w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[1] (dalej: p.w.), wskazać jednak trzeba, że przepis ten nie zawiera jego definicji. Ustawodawca w art. 1 ust. 3-5 ustawy p.w. określił jedynie zasady, na których gospodarowanie wodami powinno być oparte, zgodnie z którymi powinno być prowadzone lub które powinno uwzględniać. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy p.w. ustawa ta reguluje gospodarowanie wodami, które „w szczególności obejmuje kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi". Zauważyć tutaj należy, że zgodnie z art. 1 ustawy p.w. gospodarowanie wodami jest obok regulacji odnoszącej się do prawa własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa przedmiotem niniejszej ustawy. Mając na uwadze powyższe, przyjąć należy, że pojęcie gospodarowania wodami obejmuje swoim zakresem całą regulację zawartą w ustawie Prawo wodne poza przepisami dotyczącymi prawa własności wód. Zaznaczyć jednak trzeba, że przedmiotowy podział przepisów nie jest podziałem dychotomicznym i wymieniając przepisy poświęcone własności wód, nie można automatycznie przyjąć, że nie stanowią one równocześnie regulacji dotyczącej gospodarowania wodami.

Wskazać w tym miejscu należy na akceptowaną przez doktrynę[2] koncepcję Z. Mikulskiego, który przyjmuje, że przez gospodarkę wodną należy rozumieć pra-

---

[1] Dz.U. z 2014, poz. 145.

[2] B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, [w:] *Wybrane problemy prawo wodnego*, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2013, s. 18; J. Rotko, *Prawo wodne. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 12; J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, s. 10.

widłowe gospodarowanie zasobami wodnymi na potrzeby jednostki i społeczeństwa oraz ochronę przed szkodliwym działaniem wody, w tym głównie przed jej nadmiarem. Ponadto Z. Mikulski wskazuje, że celem jej jest dostosowanie warunków wodnych występujących w przyrodzie do potrzeb człowieka, co polega zarówno na racjonalnym wykorzystywaniu zasobów wodnych kraju, jak i na zabezpieczeniu przed szkodliwym działaniem żywiołu wodnego[3]. Opierając się na tej koncepcji i nie wyszczególniając działań związanych z gospodarowaniem wodami, przyjąć można, że gospodarka wodna to gospodarowanie wodami w celu po pierwsze, zaspokojenia potrzeb jednostki i całego społeczeństwa, po drugie, ochrony przed szkodliwym działaniem wody, tj. ochrony jakościowej i ilościowej oraz po trzecie, bilansowania pomiędzy zaspokajaniem potrzeb a ochroną wody i ochroną przed wodą. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca poprzez zasady prawa wodnego realizuje politykę gospodarowania wodami, posługując się instrumentami prawnymi stanowiącymi zestaw środków prawnych do realizacji polityki ekologicznej. J. Jendrosik i M. Bar przyjmują, że współczesny zestaw środków prawnych składa się z instrumentu nakazowo-władczego, planistycznego, ekonomicznego, społecznego, dobrowolnego porozumienia ekologicznego i odpowiedzialności prawnej[4]. Wskazać możemy również na legalny katalog instrumentów zarządzania zasobami wodnymi z art. 2 ust. 2 Prawa wodnego, gdzie ustawodawca przyjął, że instrumenty zarządzania zasobami wodnymi:

> (...) stanowią: 1) planowanie w gospodarowaniu wodami, 2) pozwolenia wodno prawne, 3) opłaty i należności w gospodarce wodnej, 4) kataster wodny, 5) kontrola gospodarowania wodami.

Klasyfikacja instrumentów prawnych ochrony środowiska ma przede wszystkim charakter pomocniczy i ułatwia autorom uporządkowanie omawianej materii[5] oraz klasyfikowanie i dlatego tworzone są odrębne podziały instrumentów w zależności od przedmiotu objętego regulacją. Mając to na uwadze wyróżnić możemy w ramach gospodarowania wodami: po pierwsze, instrumenty nakazowo-władcze; po drugie, instrumenty planistyczne; po trzecie, informacyjne; po czwarte, ekonomiczne; po piąte, odpowiedzialność prawną. Wskazać w tym miejscu należy, że w katalogu tym nie znalazła się kontrola gospodarowania wodami. Za słuszny bowiem uznać należy pogląd J. Rotki, że kontrola „nie jest instrumentem zarządzania zasobami wodnymi, lecz rodzajem działalności organów publicznych"[6]. Odnotować należy, że J. Jendrośka i M. Bar również przyjmują, że instrumenty prawne wymagają istnienia organów

---

[3] Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998, s. 11.

[4] J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 72.

[5] D. Chojnacki, *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi*, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno – prawne*, Warszawa 2011, s. 35.

[6] J. Rotko, *Prawo wodne*, s. 392.

administracji publicznej, „mających za zadanie wydawanie, kontrolowanie i wymuszanie ich przestrzegania”[7].

Istotne znaczenie ma również fakt, że ustawodawca w art. 1 ust. 1 i art. 2 p.w. posługuje się pojęciem zarządzania wodami i dla uporządkowania materii terminologicznej analizie należy poddać wzajemne relacje pojęcia zarządzania i gospodarowania wodami. Zgodnie z koncepcją J. Szachułowicza:

> (…) gospodarowanie należy do dziedziny ekonomii i bez względu na to, co jest przedmiotem gospodarowania, czy to rzecz ruchoma, nieruchomość, prawo czy woda, przez to pojęcie rozumie się ciągłą i systematyczną dbałość o racjonalne zarządzanie w rozważanej sytuacji zasobami wody, w sposób przynoszący pożądany pożytek społeczny, z wyłączeniem wszelkich przejawów marnotrawstwa.[8]

Upraszczając wskazaną koncepcję można przyjąć, że gospodarowanie to dbałość o racjonalne zarządzanie w sposób przynoszący pożytek społeczny. Natomiast J. Rotko przyjmuje, iż pojęcie zarządzania zasobami wodnymi jest zamiennikiem dla pojęcia gospodarki wodnej w szerokim ujęciu dynamicznym i oznacza prawidłowe gospodarowanie zasobami wodnymi na potrzeby człowieka i społeczeństwa oraz ochronę przed szkodliwym działaniem wodny[9]. Stąd też istotne jest, aby bliżej określić pojęcie zarządzania wodami, tym bardziej że art. 1 ust. 1 p.w. stanowi, że gospodarowanie wodami obejmuje właśnie zarządzanie zasobami wodnymi.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 p.w. zarządzanie zasobami wodnymi „służy zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami”. Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że ustawodawca posłużył się tylko przykładowym wyliczeniem działań, które są traktowane jako zarządzanie wodami gdyż, jak słusznie zauważa B. Rakoczy, katalog ten jest bardzo ogólny, a ustawodawca ma świadomość, że szczegółowe sposoby zarządzania wodami zostaną uregulowane w dalszych przepisach prawa wodnego oraz w innych aktach prawnych[10].

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w art. 2 ust. 2 ustawy p.w. ustawodawca wskazał katalog instrumentów prawnych zarządzania wodami. Zaznaczyć należy, że zgodnie przyjmuje się w literaturze, że powyższy katalog jest katalogiem zamkniętym[11] i z poglądem tym należy się zgodzić, gdyż wykładnia językowa wskazanego przepisu nie daje podstaw do przyjęcia, że instrumenty prawne zarządzania wodami obejmują inne środki prawne niż te wymienione w art. 2 ust. 2 p.w. Jednakże jednocześnie zauważyć należy, że powyższe zestawienie nie obejmuje chociażby odpowiedzialności prawnej, która niewątpliwie stanowi instrument prawny gospodarowania wodami.

---

[7] J. Jendrośka, M. Bar, *op. cit.*, s. 73.

[8] J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s.12.

[9] J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, s. 10-11.

[10] B. Rakoczy, Dział I,[w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo wodne. Komentarz,* Warszawa 2013, s. 31.

[11] B. Rakoczy, Dział I, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 35; M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 30.

Mając powyższe na uwadze, należy zgodzić się ze stanowiskiem K. Karpus, że ustawodawca podejmuje jedynie próbę częściowego przybliżenia zakresu pojęcia gospodarowania wodami poprzez ujęcie w art. 2 ust. 1 p.w. charakterystyki pojęcia zarządzania zasobami wodnymi[12]. Przyjąć więc należy, że pojęcie zarządzania wodami z art. 2 ust. 1 Prawa wodnego częściowo przybliża zakres pojęcia gospodarowania wodami, a katalog instrumentów zarządzania wodami nie stanowi wyczerpującego wyliczenia instrumentów prawnych gospodarowania wodami znajdujących się w ustawie p.w.

Przyjmując więc, że gospodarowanie wodami jest prawidłowym gospodarowaniem zasobami wodnymi na potrzeby jednostki oraz społeczeństwa, jak również zapewnia ochronę przed szkodliwym działaniem wody, wskazać należy, że pojęciem „gospodarowanie wodami" objęte są działania, które wpływają na utrzymanie i zapobieganie niszczeniu wód oraz mające na celu dostosowanie warunków wodnych występujących w przyrodzie do szeroko pojmowanych potrzeb człowieka. Zauważyć bowiem należy, że wskazując na potrzeby czy to jednostki czy społeczeństwa, nie będziemy mówić o podstawowych potrzebach życiowych, a odnosić będziemy się do wzrastających potrzeb związanych z rozwojem gospodarczym, które poprzez gospodarowanie wodami uwzględniać muszą ochronę ilości i jakości wód. W tym miejscu na uwagę zasługują wskazywane przez K. Karpus trudności w określeniu granic procesu gospodarowania wodami[13] i związane z nimi trudności ze wskazaniem aktów prawnych stanowiących podstawy prawne instrumentów gospodarowania wodami. Jak podnosi B. Rakoczy pojęcie „gospodarowanie wodami" skonstruowane przez Z. Mikulskiego wykazuje wyraźnie związek z innymi działami i gałęziami prawa, w tym zależność na płaszczyźnie prawo wodne a prawo gospodarcze publiczne oraz prawo wodne a ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zaliczana do tzw. prawa gospodarki komunalnej[14]. Natomiast J. Rotko zauważa, że:

> (…) zakres gospodarki wodnej może być wyznaczony przez sektory, w których prowadzona jest działalność gospodarcza związana z wodami (rybactwo, żegluga, budownictwo wodne, energetyka wodna, rekreacja i turystyka, zaopatrzenie ludności w wodę, etc.), ale też – w szerszym rozumieniu – przez całkowitą sumę różnorodnych przedsięwzięć związanych z wodami.[15]

Konieczne jest więc określenie obszaru badań zawartych w niniejszym opracowaniu i słuszne wydaje się przyjęcie ogólnego kryterium, jakim jest ochrona wód i ochrona przed działaniem wód. Gospodarka wodna ma bowiem na celu chronić

---

[12] K. Karpus, *Planowanie w gospodarowaniu wodami,* [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 147.

[13] K. Karpus, *op. cit.*, s. 172.

[14] B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, [w:] B. Rakoczy (red *Wybrane problemy*, s. 19.

[15] J. Rotko, *Podstawy prawne*, s. 10.

wody i jednocześnie chronić przed wodami, współgrając z rozwojem gospodarczym i generowanymi przez niego potrzebami społeczeństwa.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że J. Rotko wskazał zbiór źródeł prawa gospodarki wodnej, na który składają się obok ustawy Prawo wodne następujące ustawy wraz z aktami wykonawczymi: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawa z dnia 16 kwietnia 2000 r. o ochronie przyrody, ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawa z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu, ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. prawo geologiczne i górnicze, ustawa z dnia 16 marca 1996 r. o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki, ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. o ratyfikacji Umowy w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniami, ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o ustaleniu programu wieloletniego „Program dla Odry 2006", ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej i administracji morskiej.[16]

Opierając się na przyjętym w niniejszym opracowaniu kryterium, proponowany system źródeł poza ustawą prawo geologiczne i górnicze, która została uchylona i zastąpiona przez ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, wydaje się być aktualny i należałoby go uzupełnić o regulacje znajdujące się, [w:] ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[17], ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[18], ustawie z dnia 28 października 2002 o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym[19], ustawie z dnia12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków[20].

Badając granice regulacji gospodarowania wodami pamiętać należy, że przepisy dotyczące gospodarowania wodami zawarte w ustawie Prawo wodne mają zastosowanie do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych. Natomiast w odniesieniu do wód morza terytorialnego stosuje się jedynie regulacje w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych, jak również ochrony przed powodzią. Ponadto zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy Prawo wodne, przepisów ustawy nie stosuje się do poszukiwania i rozpoznawania wód podziemnych, solanek, wód leczniczych oraz termalnych, jak również wprowadzania do górotworu wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych oraz wykorzystanych solanek, wód leczniczych i termalnych. Ponadto art. 8 ust. 2 ustawy Prawo

[16] *Ibidem*.

[17] Dz.U. z 2014, poz. 210.

[18] Dz. U z 2013, poz. 21.

[19] Dz.U. z 2002, poz. 199, Nr 1672.

[20] Dz.U. z 2002, poz. 166, Nr 1361.

wodne stanowi, że przepisów ustawy nie stosuje się do korzystania z wód zgromadzonych za pomocą urządzeń oraz instalacji technicznych niebędących urządzeniami wodnymi.

Ponieważ gospodarowanie wodami ma jednocześnie zaspokajać potrzeby człowieka, jak i chronić wodę, to podkreślić należy, jakie znaczenie będą miały zasady, na których gospodarowanie wodami powinno być oparte oraz zgodnie z którymi powinno być ono prowadzone, gdyż to one ustalają kierunek oceny w przypadku konfliktu między ochroną wód oraz zaspokajaniem potrzeb. Instrumenty prawne gospodarowania wodami powinny więc służyć do osiągnięcia racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód podziemnych i powierzchownych, uwzględniać wspólne interesy oraz być w zgodzie z interesem publicznym, a ponadto powinny być osiągane poprzez współpracę, która ma na celu ochronę wód.

2. Instrumenty nakazowo-władcze

Instrumenty nakazowo-władcze, nazywane też regulacyjnymi, są środkami prawnymi mało elastycznymi oraz trudnymi w użyciu, gdyż wprowadzenie generalnego zakazu może prowadzić do niezamierzonych rezultatów[21]. Stopień ich skuteczności będzie zależeć nie tylko od sposobu sformowania przepisów, ale także od skutków ich naruszenia. J. Jendrośka i M. Bar wśród instrumentów nakazowo-władczych wyróżniają zakazy i nakazy, standardy, pozwolenia, oceny oddziaływania na środowisko i oceny ryzyka oraz testowanie i oznakowywanie produktów[22]. Instrumenty nakazowo-władcze, służące do osiągnięcia racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód podziemnych i powierzchownych, zawarte zostały nie tylko w ustawie Prawo wodne, ale również w licznych aktach prawnych, zawierających regulację dotyczącą działalności związanej z wodami.

Po pierwsze, analizie poddać należy przepisy ustawy Prawo wodne. Zauważyć należy, że ustawa ta zawiera liczne obowiązki, standardy, czy też zakazy, które ustanawiane są w różnych celach i kierowane są do różnych podmiotów. Wymieniając więc instrumenty nakazowo-władcze w ustawie Prawo wodne, celowe jest podzielenie ich i wskazanie w grupach. Porządkując materię dotyczącą instrumentów nakazowo-władczych, znajdującą się w ustawie Prawo wodne, można wyodrębnić obowiązki i zakazy skierowane do właścicieli wód oraz właścicieli innych nieruchomości; obowiązki i zakazy skierowane do organizatorów kąpielisk; obowiązki i zakazy mające na celu ochronę wód, tj. utrzymywanie lub poprawę jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych; obowiązki i zakazy związane z funkcjonowaniem budowli piętrzących; obowiązki i zakazy związane z ochroną przeciwpowodziową; pozwolenia wodno prawne. Ponadto, jak wskazuje M. Górski oraz A. Kaźmierska-Patrzyczna, w ochronie wód stosowane są dwa typy

[21] J. Jendrośka, M. Bar, *op. cit.*, s. 77.

[22] *Ibidem*.

standardów: po pierwsze, normy dopuszczalnych zanieczyszczeń wód (o charakterze norm jakości, czyli standardów imisyjnych) oraz po drugie, normy jakości ścieków (o charakterze generalnych norm emisji). Autorzy wskazują, że do normy jakości ścieków należałoby zaliczyć opisowo formowane zakazy i ograniczenia związane z odprowadzaniem ścieków. Przyjmują oni również, że standardy emisyjne dotyczące ścieków ustalają „rozporządzenia wykonawcze do prawa wodnego, określające:

- wymagania dotyczące zawartości określonych substancji w ściekach przemysłowych oraz
- wymagania związane z ograniczeniem wprowadzania do wód substancji uznanych za szczególnie szkodliwe".

Podnoszą oni także, że kolejnym elementem standardu emisyjnego jest ustalenie skutków, których odprowadzenie ścieków nie może powodować[23].

Po drugie, również w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zawarte są regulacje stanowiące instrumenty nakazowo-władcze gospodarowania wodami. Ustawodawca w art. 147 ust. 1 nakłada na prowadzących instalację oraz użytkowników urządzenia obowiązek okresowych pomiarów wielkości emisji i ilości pobieranej wody. Ponadto na podstawie art. 143 ust. 3a Prawa ochrony środowiska, jeżeli wykonane przez prowadzącego instalację do termicznego przekształcania odpadów pomiary wykażą, że zostały przekroczone dopuszczalne wielkości emisji do wód, ustanowione w odrębnych przepisach, prowadzący instalację jest obowiązany w ciągu 24 godzin od momentu stwierdzenia przekroczenia tych emisji powiadomić o tym organ ochrony środowiska właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego. Ponadto zgodnie z art. 149 ust. 1 Prawo ochrony środowiska prowadzący instalację i użytkownik urządzenia przedstawia wyniki okresowych pomiarów wielkości emisji i pomiarów ilości pobieranej wody organowi ochrony środowiska oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, jeżeli pomiary te mają szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska. Natomiast w art. 180 ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca przewidział, że eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie ścieków do wód jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia lub po dokonaniu zgłoszenia zgodnie z art. 152 ust. 1 Prawo ochrony środowiska w przypadku instalacji niewymagającej pozwolenia. Natomiast zgodnie z art. 181 ust. 2 Prawo ochrony środowiska warunki i tryb wydawania, wygasania, cofania i ograniczania pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz właściwość organów określają przepisy ustawy Prawo wodne, z zastrzeżeniem wypadków wskazanych w ustawie.

Zauważyć jednak należy, że oprócz regulacji dotyczącej pozwoleń wodno-prawnych do instrumentów gospodarowania wodami zaliczyć możemy również pozwolenia zintegrowane, które są wydawane dla instalacji, której funkcjonowanie ze względu

[23] M. Górski, A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 407-409.

na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości.

Po trzecie, wskazać trzeba na art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[24], gdzie ustawodawca przewiduje możliwość wprowadzenia w parku krajobrazowym zakazu używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego na otwartych zbiornikach wodnych. Zgodnie z art. 65 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody zakazane jest zanieczyszczanie na terenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego lub w ich sąsiedztwie powierzchni ziemi, wód i powietrza w celu zapewnienia ich prawidłowej działalności i rozwoju. Ponadto zabronione jest zgodnie z art. 119 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody wznoszenie w pobliżu morza, jezior i innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów obiektów budowlanych, uniemożliwiających lub utrudniających ludziom i dziko występującym zwierzętom dostęp do wody, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej oraz związanych z bezpieczeństwem powszechnym i obronnością kraju.

Po czwarte, liczne nakazy i zakazy związane z gospodarowaniem wodami znajdują się w przepisach ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym. Zgodnie z art. 3 ust. 1 zezwoleń wymagają działania z wykorzystaniem ryb gatunku uznanego za nierodzimy. Ustawodawca przewiduje również szereg zakazów oraz nakłada na uprawnionych do rybactwa szereg obowiązków. Wskazać należy, że zgodnie z art. 3i pkt. 1-3 zabrania się: wprowadzania ryb gatunku obcego i ryb wymienionych w wykazie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 3f pkt 1 w przypadkach wskazanych w ustawie oraz przenoszenia ryb określonych gatunków niezgodnie z warunkami ich przenoszenia, określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 3, jeżeli warunki te zostały określone w tych przepisach.

Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym zabrania się połowu ryb w wypadkach, wymiarach, okresach, limitach czy też w określony sposób. Zgodnie z art. 11 zabrania się połowu ryb i raków przez wyciąganie ich z nor oraz naruszania nor. Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 1 zabronione jest przechowywanie, posiadanie, przewożenie, przetwórstwo i wprowadzanie do obrotu ikry i ryb złowionych lub pozyskanych z naruszeniem przepisów art. 8 i 9 oraz wprowadzanie do obrotu ryb pochodzących z amatorskiego połowu ryb. Ustawodawca wskazuje jednocześnie, że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy ryby złowione z naruszeniem przepisów art. 8 ust. 1 pkt. 1-3a, jeżeli są żywe, niezwłocznie wypuszcza się do tego samego łowiska, z zachowaniem niezbędnej staranności. Natomiast zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, jeżeli podczas jednego połowu masa ryb o wymiarach ochronnych przekroczy 10% w razie użycia narzędzia ciągnionego, a 5% w razie użycia narzędzia stawnego – niezwłocznie wypuszcza się wszystkie ryby do tego samego łowiska z zachowaniem niezbędnej staranności. Ponadto osoba fizyczna lub prawna, przetwarzająca lub wprowadzająca ryby do obrotu,

[24] Dz.U. z 2013, Nr 627 ze zm.

jest obowiązana posiadać dokument stwierdzający pochodzenie ryb (art. 10 ust. 2), a uprawniony do rybactwa jest obowiązany oznakować obręby hodowlane i ochronne (art. 16). Natomiast zgodnie z art. 4a ust. 1 uprawniony do rybactwa jest obowiązany rzetelnie, systematycznie i zgodnie ze stanem faktycznym dokumentować działania związane z prowadzoną gospodarką rybacką oraz udostępniać je 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.

Jednocześnie zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym ustawodawca przewiduje, że w wypadku wystąpienia wody poza linię brzegu zabrania się czynienia przeszkód w jej odpływie, a uprawniony do rybactwa może wejść na zalany grunt w celu połowu ryb.

Po piąte, liczne instrumenty nakazowo-władcze z zakresu gospodarki wodnej znajdują się w ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej. Wyodrębnić tu możemy nakazy i obowiązki nałożone na armatora (art. 34e ust. 1), związane z dopuszczeniem do żeglugi statku, z załogą statku oraz prowadzeniem statku (art. 28 ust. 1, art. 35 ust. 1, art. 37a ust. 1, art. 38 ust. 1), związane z bezpieczeństwem i ochroną przez zanieczyszczaniem śródlądowych dróg wodnych (art. 47) oraz związane z pilotażem (art. 49).

Po szóste, wskazać należy na art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu, zgodnie z którym zabrania się stosowania nawozów na glebach zalanych wodą, przykrytych śniegiem, zamarzniętych do głębokości 30 cm oraz podczas opadów deszczu.

Po siódme, ustawodawca przewidział szereg zakazów w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, zgodnie z którą zakazuje się zrzutu olejów opadowych do wód, gleby lub ziemi (art. 93) oraz stosowania na określonych obszarach, terenach, pasach czy gruntach komunalnych osadów ściekowych (art. 96 ust. 12). Ustawodawca przewiduje także w art. 98 ust. 3 możliwość nałożenia przez marszałka województwa, w drodze decyzji, na posiadacza odpadów pochodzących z procesów wytwarzania dwutlenku tytanu oraz z przetwarzania tych odpadów zobowiązania do prowadzenia dodatkowych badań wpływu tych odpadów na jakość wód oraz zwiększenia częstotliwości prowadzenia wszystkich badań. Ponadto ustawodawca przewidział, że lokalizacja, budowa oraz prowadzenie składowiska odpadów musi spełniać wymagania zapewniające bezpieczne dla życia i zdrowia ludzi oraz dla środowiska składowanie odpadów, w szczególności wymagania zapobiegające zanieczyszczeniu wód powierzchniowych i podziemnych, gleby i ziemi oraz powietrza (art. 124 ust. 2). Natomiast w myśl art. 126 ust. 1 i 2 wyznaczenie lokalizacji składowiska odpadów wymaga zgody dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie związanym z ochroną wód, a wyznaczenie lokalizacji składowiska odpadów w obszarze pasa nadbrzeżnego oraz portów i przystani morskich wymaga zgody dyrektora urzędu morskiego.

Po ósme, wskazać należy, że w ustawie z dnia 16 marca 1996 r. o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki zobowiązuje się kapitana statku, w określonych przez ustawę przypadkach, do informowania przed zawinięciem do portu znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej oraz do portów państw stron Konwencji Helsińskiej 1992 i portów państw członkowskich Unii Europejskiej o odpadach znajdujących się na statku (art. 10 ust. 1 i 2). Ponadto kapitan statku zgodnie z art. 11 ust. 1-4 jest zobowiązany do przekazywania informacji o zanieczyszczeniach, wypadkach powodujących lub mogących spowodować rozlew oleju lub inne zanieczyszczenia, wypadkach lub zdarzeniach powodujących zagrożenie zanieczyszczenia środowiska morskiego lub zanieczyszczenia środowiska morskiego przez wskazane podmioty. Natomiast na podstawie art. 10b ust. 1 i 2 ustawodawca zabrania załadowcy podstawiania towarów niebezpiecznych lub zanieczyszczających do ładowania na statek w celu przewozu bez dostarczenia kapitanowi deklaracji o tych towarach oraz zobowiązuje go do dostarczenia kapitanowi statku deklaracji wraz z oświadczeniem, że podstawiony do przewozu towar odpowiada informacjom zawartym w deklaracji.

Ponadto zgodnie z art. 9a ustawy zabrania się w zakresie wskazanym w ustawie spalania odpadów powstałych w wyniku normalnej eksploatacji statku oraz zabrania się spalania odpadów innych niż odpady powstające w wyniku normalnej eksploatacji statku. Zgodnie z art. 16-17 zabrania się również w zakresie wskazanym w ustawie zatapiania odpadów lub innych substancji oraz ładowania na terytorium Polski na statki, bez względu na ich przynależność, odpadów lub substancji, o których mowa w ustawie, z przeznaczeniem do zatopienia ich w morzu. Ustawodawca wprowadził również w zakresie wskazanym w ustawie, zezwolenia na usuwanie do morza urobku z pogłębiania oraz zezwolenia na ładowanie na terytorium Polski na statki odpadów lub substancji z przeznaczeniem do zatopienia ich w morzu. Wskazać również należy na zezwolenia specjalne lub ogólne na zatapianie w morzu ze statków o polskiej przynależności lub ładowanie na terytorium Polski na statki, bez względu na ich przynależność, z przeznaczeniem do zatopienia w morzu odpadów, wszelkich odpadów lub substancji wskazanych w ustawie.

Po dziewiąte, zauważyć należy, że ustawodawca przewidział szereg zakazów związanych z gospodarowaniem wodami w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wskazać także należy że zgodnie z art. 9 ust. 1 zabrania się wprowadzania ścieków bytowych i ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych, a także wprowadzania ścieków opadowych i wód drenażowych do kanalizacji sanitarnej. Ustawodawca przewidział też szereg zakazów związanych z wprowadzaniem między innymi odpadów stałych, płynnych, z hodowli zwierząt, substancji palnych, wybuchowych, żrących czy toksycznych oraz szereg obowiązków nałożonych na dostawcę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych (art. 9 ust. 1 i ust. 2 i 10).

3. Instrumenty planistyczne

Pierwszym z wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy Prawo wodne instrumentów zarządzania zasobami wodnymi jest planowanie w gospodarowaniu wodami. Zgodnie z art. 112 ustawy Prawo wodne (znajdującym się w rozdziale 3 działu VI) planowanie w gospodarowaniu wodami:

> (…) służy programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu: 1) osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód oraz ekosystemów od wody zależnych; 2) poprawę stanu zasobów wodnych; 3) poprawę możliwości korzystania z wód; 4) zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody; 5) poprawę ochrony przeciwpowodziowej.

Wskazanym w ustawie celom powinny odpowiadać realizujące je plany, programy, strategie czy polityki. Zasadnicze znaczenie dla omawianej problematyki ma fakt, że w granicach jednego obszaru może obowiązywać kilka aktów planistycznych i dokumentów planistycznych. Ponadto zauważyć należy, że plany te znajdują się w różnych aktach prawnych, zaliczanych do źródeł prawa gospodarki wodnej.

Zgodnie z art. 113 ust. 1 Prawa wodnego planowanie w gospodarowaniu wodami obejmuje:

> (…) następujące dokumenty planistyczne: 1) program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, zwany dalej „programem wodno-środowiskowym kraju"; 2) plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; 3) plan zarządzania ryzykiem powodziowym; 4) plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza; 5) plan utrzymania wód; 6) warunki korzystania z wód regionu wodnego; 7) sporządzane w miarę potrzeby warunki korzystania z wód zlewni.

Wskazany wykaz dokumentów planistycznych nie jest jednak kompletny, gdyż należałoby go uzupełnić o: po pierwsze, krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych z art. 43 ust. 1 ustawy p.w.; po drugie, plan zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza z art. 88h ustawy p.w.; po trzecie, plan zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionu wodnego z art. 88h ustawy p.w.[25]; po czwarte, plan przeciwdziałania skutkom suszy w regionach wodnych; po piąte, program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych z art. 47 ust. 7 ustawy p.w.; po szóste, strategia morska z art. 61b p.w., w ramach którego wyszczególnić należy; po siódme, opracowanie i wdrożenie programu monitoringu wód morskich oraz po ósme, opracowanie i wdrożenie krajowego programu ochrony wód morskich.

Zauważyć również trzeba, że w art. 113 ust. 2 pkt 7 ustawy p.w. zostały wskazane programy monitoringu wód jako jeden z dokumentów planistycznych, potrzebnych do planowania objętego planem gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

---

[25] K. Karpus, *op. cit.*, s. 157.

Ponadto do instrumentów planistycznych zgodnie z art. 4a ustawy p.w. należy zaliczyć, po pierwsze, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategię rozwoju województwa w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; po drugie, miejscowy oraz wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi; po trzecie, ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz warunków zabudowy w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) – dla przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, do wydania którego organem właściwym jest marszałek województwa lub dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Omawiając regulacje stanowiące instrumenty planistyczne mające na celu zapewnienie prawidłowego gospodarowania zasobami wodnymi, analizie poddać należy również przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawa ta w art. 13-18 przewiduje uchwalanie przez Sejm polityki ekologicznej państwa oraz uchwalanie przez sejmik wojewódzki, radę powiatu albo radę gminy programu ochrony środowiska, które stanowią planistyczne instrumenty ochrony środowiska, a w tym planistyczny instrument gospodarowania wodami. Zauważyć należy, że Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012, z perspektywą do roku 2016, w rozdziale trzecim, dotyczącym ochrony zasobów naturalnych, jest omówiona problematyka racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi, a w rozdziale czwartym, dotyczącym poprawy jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, znajduje się podrozdział dotyczący ochrony wód. Natomiast w celu realizacji Polityki ekologicznej państwa na podstawie art. 17 ustawy Prawo ochrony środowiska organy wykonawcze województwa, powiatu i gminy sporządzają wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska.

Wskazać także należy na plany ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, sporządzanych zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz plan zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 z art. 29 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Zauważyć bowiem trzeba, że plan ochrony dla parku narodowego oraz rezerwatu przyrody zawiera m.in.: po pierwsze, wskazanie obszarów udostępnionych dla amatorskiego połowu ryb i dla innych form gospodarowania oraz określenie sposobów korzystania z tych obszarów; po drugie, ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 8 pkt. 3 plan zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 określa warunki:

(…) utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, zachowania integralności obszaru Natura 2000 oraz spójności sieci obszarów Natura 2000, odnoszących się w szczególności do: a) innych form ochrony przyrody, pokrywających się z obszarem Natura 2000, b) zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności terenów lokalizacji zabudowy możliwej bez szkody dla obszaru Natura 2000, infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, infrastruktury turystycznej i edukacyjnej, a także obszarów, które powinny być zalesione oraz obszarów wyłączonych z zalesiania, c) zagospodarowania obszarów morskich, d) gospodarowania wodami, e) gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, f) śródlądowych wód powierzchniowych płynących, w których powinna być zachowana lub odtworzona możliwość wędrówki ryb i innych organizmów wodnych.

Ustawodawca porządkując materię planów ochronnych wskazuje w art. 30 ust. 1, że plan ochronny ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody czy parku krajobrazowego, który jest położony w granicach obszarów Natura 2000, jeżeli spełnia warunki określone w ustawie, to staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000.

W zakresie instrumentów prawnych gospodarowania wodami wskazać również należy, że zgodnie z art. 2b ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym minister właściwy do spraw rybołówstwa może opracować program ochrony i odbudowy zasobów ryb określonych gatunków oraz zgodnie z art. 6a określić zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w operacie rybackim.

Ponadto wskazać należy na „Programu dla Odry – 2006" ustanowiony na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006", w którym zgodnie z art. 2:

(…) podejmuje się zadania dotyczące: 1) zbudowania systemu biernego i czynnego zabezpieczenia przeciwpowodziowego, 2) ochrony środowiska przyrodniczego i czystości wód, 3) usunięcia szkód powodziowych, 4) prewencyjnego zagospodarowania przestrzennego oraz renaturyzacji ekosystemów, 5) zwiększenia lesistości, 6) utrzymania i rozwoju żeglugi śródlądowej, 7) energetycznego wykorzystania rzek.

Kolejnymi instrumentami planistycznym jest program monitoringu jakości wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi, zawarty w art. 13 pkt 5 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z art. 21 niniejszej ustawy.

Natomiast wśród instrumentów gospodarowania wodami morskimi należy wymienić również, po pierwsze, przyjmowany na podstawie art. 37a ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej; po drugie, aktem planistycznym jest krajowy plan zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, którego elementy składowe określone zostały w par. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, wydanego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki; po trzecie, do instrumentów planistycznych zaliczymy plan zabezpieczenia przed zanieczyszczeniem morza wymagany dla statków przed rozpoczęciem i w czasie żeglugi lub innej działalności morskiej z art. 9 pkt. 1 ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczania morza przez statki.

4. Instrumenty informacyjne

Gospodarowanie wodami możliwe jest tylko wtedy, gdy istnieją instrumenty informacyjne umożliwiające pozyskiwanie, gromadzenie, aktualizowanie oraz udostępnianie informacji o jakości i ilości zasobów wodnych. Dlatego też ustawodawca przewidział liczne rozwiązania prawne, dzięki którym organy mogą pozyskiwać, gromadzić, aktualizować i udostępniać informacje niezbędne do prawidłowego gospodarowania wodami. Zaznaczyć należy, że już zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy Prawo wodne minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składa:

> Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, co dwa lata, nie później niż do dnia 30 czerwca, informację o gospodarowaniu wodami dotyczącą: 1) stanu zasobów wodnych państwa; 2) stanu wykorzystywania zasobów wodnych; 3) realizowania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; 4) współpracy międzynarodowej na wodach granicznych i realizacji umów w tym zakresie; 5) utrzymywania wód powierzchniowych oraz urządzeń wodnych; 6) prowadzonych inwestycji; 7) stanu ochrony ludności i mienia przed powodzią lub suszą.

Kolejnym z instrumentów informacyjnych jest kataster z rozdziału VI, działu VI, ustawy Prawo wodne. Jak wskazuje J. Rotko, już sama „definicja katastru wskazuje na jego przeznaczenie: stanowi on system informacyjny o gospodarowaniu wodami”[26]. Wyróżnić należy również monitoring wód z rozdziału VIa, działu VI, który ma na celu pozyskiwanie informacji:

> (…) o stanie: 1) wód powierzchniowych i podziemnych oraz obszarów chronionych, o których mowa w art. 113 ust. 4, na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągania celów środowiskowych; 2) wód morskich na potrzeby oceny osiągania celów środowiskowych dla wód morskich oraz bieżącej oceny stanu środowiska wód morskich.

Jak wskazuje K. Szuma, celem monitoringu jest pozyskanie informacji o stanie wód powierzchownych i podziemnych dla potrzeb planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągnięcia celów środowiskowych[27]. Zauważyć również należy, że zgodnie z art. 155 a ust. 2 ustawy p.w. zarówno badania, jak i oceny stanu wód

[26] J. Rotko, *Prawo wodne*, s. 388.

[27] K. Szuma, *Dział VI. Zarządzenie zasobami wodnymi*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, (red.) B. Rakoczy,Warszawa 2013, s. 647.

powierzchniowych, stanu wód podziemnych oraz obszarów chronionych, o których mowa w art. 113 ust. 4 ustawy p.w., dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska z rozdziału 2, działu IV ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Oprócz katastru i monitoringu, którym ustawodawca poświęcił odrębne rozdziały, wskazać należy na prowadzoną i aktualizowaną przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta ewidencję kąpielisk z art. 34b ustawy p.w. oraz na informacje zebrane i przetworzone w wyniku standardowych procedur i publikowane w ostrzeżeniach, prognozach, komunikatach, biuletynach lub rocznikach przez państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną.

Zauważyć również należy, że zgodnie z art. 61j ust. 1 Prawa wodnego Główny Inspektor Ochrony Środowiska udostępnia Komisji Europejskiej dane i informacje wykorzystane do opracowania wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich oraz uzyskane przy jej opracowaniu, zgodnie z ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Ponadto zgodnie z art. 61 l ust. 11 ustawy p.w. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej informuje Komisję Europejską, Komisję Ochrony Środowiska Morza Bałtyckiego oraz zainteresowane państwa członkowskie Unii Europejskiej o aktualizacjach zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich po uzyskaniu zgody Rady Ministrów.

Na uwagę zasługuje również art. 92 ust. 4a ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej gromadzi, przetwarza i udostępnia informacje dla potrzeb planowania przestrzennego i centrów zarządzania kryzysowego. Natomiast do zadań państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej należy: po pierwsze, gromadzenie, przetwarzanie, archiwizowanie i udostępnianie informacji hydrologicznych oraz meteorologicznych (art. 103 pkt. 3); po drugie, do zadań państwowej służby hydrogeologicznej należy gromadzenie, przetwarzanie, archiwizowanie oraz udostępnianie zgromadzonych informacji dotyczących warunków hydrogeologicznych, wielkości zasobów, stanu fizykochemicznego i ilościowego wód podziemnych (art. art. 105 pkt 2); oraz po trzecie, do zadań państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących należy prowadzenie bazy danych dotyczących budowli piętrzących, zawierającej dane techniczne oraz informacje o lokalizacji, stanie prawnym, stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa tych budowli (art. 103a ust. 1 pkt. 3).

Ponadto zgodnie z art. 102 ust. 3a i 41 ustawy p.w. Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej posiada i utrzymuje, po pierwsze, bazę danych historycznych z zakresu meteorologii, hydrologii i oceanologii, zgromadzoną w wyniku ujednoliconych metod określanych przez Światową Organizację Meteorologiczną, stanowiącą wyłączne źródło informacji hydrologicznych, meteorologicznych i oceanologicznych dla potrzeb rozpoznania i kształtowania oraz ochrony zasobów wodnych kraju, a także rozpoznania warunków meteorologicznych, klimatologicznych i oceanologicznych oraz po drugie, bazę danych historycznych i bieżących z zakresu stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących, zgromadzoną w wyniku ujednolico-

nych metod określania stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa tych budowli, stanowiącą jednolite źródło informacji dla organów administracji rządowej. Jednocześnie zgodnie z art. 111 ust. 1 ustawy p.w. Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna i Państwowa Służba Hydrogeologiczna publikują informacje, zebrane i przetworzone w wyniku realizacji standardowych procedur, w ostrzeżeniach, prognozach, komunikatach, biuletynach lub rocznikach.

Podkreślić również należy, że w celu zwiększeniu bezpieczeństwa transportu wodnego śródlądowego, zmniejszeniu oddziaływania na środowisko naturalne oraz usprawnieniu współdziałania z innymi rodzajami transportu, zgodnie z rozdziałem 6a ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS). Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 2d ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, udostępniane są oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim. Natomiast w art. 12 ust. 5 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ustawodawca nałożył na wójta, burmistrza, prezydenta miasta obowiązek informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Należy również wskazać na par. 19 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu[28], wydanego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, zgodnie z którym:

> Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie, w porozumieniu z dyrektorami pozostałych urzędów morskich oraz dyrektorem Służby SAR, opracowuje i udostępnia, w ramach współpracy międzynarodowej, w sieci Internet, informację o organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na polskich obszarach morskich, zgodnie z wytycznymi Konwencji Helsińskiej z 1992 r., oraz zapewnia jej bieżącą aktualizację.

5. Instrumenty finansowo-prawne

Środki finansowo-prawne mają na celu zapewniać źródła finansowe ochrony środowiska, spełniać rolę prewencyjną i kompensacyjną oraz służyć reglamentacji w korzystaniu ze środowiska[29]. Wymieniając instrumenty finansowo-prawne, uwzględnić należy treść art. 272 Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym środki finansowo-prawne ochrony środowiska stanowi:

> (…) w szczególności: 1) opłata za korzystanie ze środowiska; 2) administracyjna kara pieniężna; 3) zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska.

[28] Dz.U. z 2002, Nr 239, poz. 2026.

[29] B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, wydanie IV, Warszawa 2010, s. 67.

Do instrumentów finansowo-prawnych gospodarowania wodami należy zaliczyć więc, zgodnie z art. 273 ust. 1 pkt. 2 i 3 Prawa ochrony środowiska, opłatę za korzystanie ze środowiska ponoszoną za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz za pobór wód. Ponadto do instrumentów gospodarowania wodami należy zaliczyć także administracyjną karę pieniężną, która jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją w zakresie wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz poboru wód.

Wskazać należy, że ustawodawca w art. 142 ustawy Prawo wodne przewidział, że instrumentami ekonomicznymi, służącymi do gospodarowania wodami, są należności i opłaty. Należności zgodnie z art. 142 pkt 1 uiszcza się za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych. Natomiast opłaty uiszcza się za: po pierwsze, oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego; po drugie, oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, co do których prawo własności wykonuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej; po trzecie, przygotowanie i udostępnianie danych zawartych w katastrze wodnym w innej formie niż nieodpłatne oddanie do wglądu, wyszukiwanie informacji, sporządzanie kopii dokumentów oraz ich przesyłanie na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, regulujących zasady dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie.

Na uwagę zasługuje pogląd K. Szuma, zgodnie z którym „należności" należy identyfikować z daninami publicznymi, a „opłaty" uznać należy za cywilnoprawne świadczenia pieniężne wynikające ze stosunku zobowiązaniowego[30].

Ponadto do instrumentów finansowo-prawnych należy zaliczyć także Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Zauważyć w tym miejscu należy, że instrumentem prawnym gospodarowania wodami jest również Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy, utworzony na podstawie ustawy z 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

Wskazać również należy na art. 3 ust. 1 ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, zgodnie z którym są pobierane opłaty za wydanie zezwolenia na działania z wykorzystaniem ryb gatunku uznanego za nierodzimy. Opłata jest pobierana również na podstawie art. 15 ust. 7 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej za żeglugę na polskich śródlądowych drogach wodnych przez statek innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego w przypadku braku umów międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską albo Unię Europejską z państwem przynależności statku oraz za żeglugę na polskich śródlądowych drogach morskich przez statek państwa trzeciego w przypadku braku umów międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską z państwem przynależności statku. Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej

[30] K. Szuma, *op. cit.*, s. 629.

opłatę wnosi się za zaświadczenie o zdolnościach zawodowych oraz utracie zdolności zawodowych do działalności przewoźnika w transporcie krajowym lub międzynarodowym w zakresie przewozu ładunków statkami żeglugi śródlądowej. Ustawodawca przewiduje również w art. 19a ust. 2 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej opłatę za wyciąg lub odpis z rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej oraz zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej za wpis lub zmianę wpisu w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej. Zgodnie z art. 26 ust. 6 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, opłata jest przewidziana za świadectwo pomiarowe i czynności pomiaru statku oraz zgodnie z art. 34c ust. 3 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej za czynności inspekcyjne. Opłata przewidziana jest także za przeprowadzenie egzaminu oraz za wydanie patentu lub świadectwa (art. 36 ust. 2), wydanie żeglarskiej książeczki pracy (art. 39. ust. 3), wydanie dokumentu zgodności (art. 47g), przeprowadzenie egzaminu lub sprawdzianu oraz za wydanie uprawnienia pilotowego lub świadectwa zwolnienia z obowiązku korzystania z pilotażu (art. 50 ust. 6).

Opłaty jako instrumenty finansowo-prawne są przewidziane w art. 27b ust. 1 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Ustawodawca przewidział bowiem, że za wydanie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich w przypadku przyjęcia bądź braku planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz układanie i utrzymanie podmorskich kabli i rurociągów na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym pobiera się opłatę.

Ponadto opłaty są przewidziane w przepisach ustawy z 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczania morza przez statki za przeprowadzenie inspekcji oraz wystawienie lub potwierdzenie świadectw przewidzianych w Konwencji MARPOL oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 782/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. w sprawie zakazu stosowania związków cynoorganicznych na statkach (art. 8 ust. 4). Natomiast regulacje dotyczące opłat za odbiór odpadów ze statków znajdują się w art. 10 i 11 ustawy z 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków.

Wskazać również należy, że do instrumentów finansowo-prawnych gospodarowania wodami należy zaliczyć również taryfy, o których mowa w ustawie z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

6. Odpowiedzialność prawna

Odpowiedzialność prawna jako instrument prawny, podobnie jak instrumenty nakazowo-władcze jest oparta na przymusie, jednakże ze względu na swoją specyfikę przeważnie jest traktowana jako odrębny instrument prawny[31]. W ustawie p.w. usta-

[31] J. Jendrośka, M. Bar, *op. cit.*, s. 97.

wodawca wydzielił trzy reżimy odpowiedzialności prawnej: administracyjną, cywilną i karną. Wskazać należy dział VIII odpowiedzialności za szkodę oraz dział IX przepisy karne. Jak wskazuje B. Rakoczy, dział VIII prawa wodnego nie jest w całości poświęcony problematyce odpowiedzialności cywilnej, gdyż zawiera przepis dotyczący odpowiedzialności administracyjnej. Ustawodawca wskazał bowiem w art. 185 ust. 2 ustawy p.w., że do zapobiegania szkodom w wodach i naprawy szkód w wodach w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się przepisy tej ustawy. Zgodzić należy się z M. Tyburek, który uwzględniając dominujący pogląd doktryny, iż odpowiedzialność unormowana ustawą o zapobieganiu szkodom stanowi przejaw odpowiedzialności administracyjnej a nie cywilnej, przyjmuje, że należy równocześnie dopuścić możliwość dochodzenia roszczeń na mocy prawa wodnego[32].

Wskazać również należy, że w odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej z ustawy p.w. stosować będziemy również ustawę Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz Prawo ochrony środowiska. Natomiast do odpowiedzialności karnej oprócz regulacji zawartej w ustawie p.w., stosować będziemy przepisy ustawy Kodeks karny, ustawy Kodeks postępowania karnego, ustawy Kodeks wykroczeń oraz ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

Ponadto trzeba zauważyć, że odpowiedzialność karna przewidziana w innych ustawach szczególnych, a przewidziana w związku z działalnością związaną z wodą również uznać należy za instrument prawny gospodarowania wodami. Wskazać w tym miejscu należy na art. 127 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, który przewiduje odpowiedzialność karną w stosunku do tego, kto narusza zakazy obowiązujące w parkach narodowych, rezerwatach przyrody, parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu oraz obszarach Natura 2000. Uwzględniając więc zakazy i nakazy związane z gospodarowaniem wodami, wśród instrumentów prawnych wskazać należy odpowiedzialność karną z art. 127 ust. 1 pkt. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Odpowiedzialność karna, którą uznać należy za instrument prawny gospodarowania wodami, przewidziana jest także: po pierwsze, w art. 27-27c ustawy z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, po drugie, w rozdziale 9 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej, po trzecie, w art. 28 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków; po czwarte, w rozdziale 6a ustawy z dnia 16 marca 1996 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki.

Natomiast w zakresie odpowiedzialności administracyjnej należy wskazać na: po pierwsze, rozdział 9a o karach pieniężnych, znajdujący się w ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej; po drugie, art. 29 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków; po

[32] M. Tyburek, *Odpowiedzialność cywilna w prawie wodnym*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 211.

trzecie, rozdział 7 ustawy z dnia 16 marca 1996 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki; po czwarte, dział IV ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczpospolitej i administracji morskiej oraz po piąte, art. 194 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

7. Uwagi końcowe

Instrumenty prawne gospodarowania wodami znajdują się w licznych aktach prawnych, natomiast za gospodarkę wodami należy uznać działanie w celu, po pierwsze, zaspokojenia potrzeb jednostki i całego społeczeństwa, po drugie, ochronę przed szkodliwym działaniem wody, tj. ochrony jakościowej i ilościowej oraz po trzecie, bilansowanie pomiędzy zaspokajaniem potrzeb a ochroną wody i ochroną przed wodą.

Przyjąć należy, że pojęcie zarządzania wodami z art. 2 ust. 1 p.w. częściowo przybliża zakres pojęcia gospodarowania wodami, a katalog instrumentów zarządzania wodami nie stanowi wyczerpującego wyliczenia instrumentów prawnych gospodarowania wodami znajdujących się w ustawie p.w.

Zauważyć należy, że instrumenty prawne gospodarowania wodami znajdują się w licznych aktach prawnych, gdzie ustawodawca reguluje działalność związaną w wodą, natomiast przeanalizowanie regulacji w ustawie p.w. nie jest wystarczające. Podstawowym problemem jest więc określenie aktów prawnych zawierających regulację dotyczącą gospodarowania wodami, gdyż dopiero wtedy jest możliwe wskazanie instrumentów prawnych gospodarowania wodami. Gospodarowanie wodami wymaga więc analizy licznych aktów prawnych, a w związku z czym ocena skuteczności i trafności przewidzianych przez ustawodawcę rozwiązań wymaga zbiorczej analizy instrumentów prawnych.

Wskazać także trzeba, że dominującym instrumentem prawnym w gospodarowaniu wodami jest instrument nakazowo-władczy. Ustawodawca przewiduje bowiem szereg nakazów, zakazów, pozwoleń czy zezwoleń, które odnoszą się zarówno do ochrony jakości, jak i ilości wód oraz korzystania z nich w celu zaspokajania potrzeb jednostki, jak i społeczeństwa.

Gabriel Radecki

Opłata podwyższona za naruszenie warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby[1]

1. Uwagi wprowadzające

Opłata podwyższona stanowi ważny instrument prawny w zakresie gospodarowania zasobami środowiska. Jest ona bowiem finansową sankcją administracyjną wymierzaną za naruszenie prawa poprzez korzystanie ze środowiska bez uzyskania wymaganego pozwolenia lub koncesji[2]. Tym samym ma gwarantować skuteczność norm prawa ochrony środowiska[3] przewidujących obowiązek posiadania decyzji administracyjnych, uprawniających do takiego korzystania i określających jego zasady.

---

[1] Publikacja sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/HS5/00632. Nie uwzględnia ona zmian stanu prawnego, które wejdą w życie w dniu 1 stycznia 2015 r. wskutek nowelizacji przeprowadzonej ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1133), polegających m.in. na przekazaniu spraw opłat podwyższonych do właściwości organów nadzoru górniczego.

[2] Por. np. E.K. Czech, *Kilka uwag o opłatach podwyższonych na gruncie ustawy prawo geologiczne i górnicze i ustawy prawo ochrony środowiska*, [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, (red.) G. Dobrowolski, G. Radecki, Katowice 2014, s. 319-325; O. Łunarski, P. Majka, *Charakter prawny opłaty podwyższonej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez pozwolenia,* [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, (red.) E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, s. 512; W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009, s. 44-45, idem, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, Warszawa 2011, s. 1045-1047.

[3] O. Łunarski, P. Majka, *op. cit.*, s. 504.

Taką postać przybrała opłata podwyższona w ustawach Prawo ochrony środowiska[4] oraz Prawo geologiczne i górnicze[5]. W szczególności w art. 140 § 1 p.g.g. zastrzeżono, że opłacie tej podlega działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego projektu robót geologicznych. Opłata podwyższona sankcjonuje zatem przekroczenie wprowadzonych tą ustawą wymogów, sprowadzających się do uzależnienia możliwości wykonywania działalności, w tym działalności polegającej na wydobywaniu kopalin ze złóż, od wcześniejszego uzyskania jednej ze wspomnianych decyzji administracyjnych[6]. Zgoła odmienną funkcję pełni opłata podwyższona, o której mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2 p.g.g. W świetle tego przepisu jest ona ustalana w przypadku naruszenia wymagań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g., dotyczących wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych dla zaspokojenia potrzeb własnych osoby fizycznej, co stanowi przywrócenie, aczkolwiek w innym zakresie i na odmiennych zasadach, instytucji znanej niegdyś polskiemu porządkowi prawnemu[7].

---

[4] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 139 ze zm. (dalej: p.o.ś.). Zob. art. 292 p.o.ś. i art. 293 p.o.ś. W pierwszym z tych przepisów mowa o opłacie podwyższonej ponoszonej w przypadku braku pozwolenia za wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów (pkt 1) oraz pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (pkt 2). Z kolei w art. 293 p.o.ś. wprowadzono taką opłatę za składowanie (magazynowanie) odpadów bez wymaganej decyzji.

[5] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Dz.U. z 2014 r., poz. 613 ze zm. (dalej: p.g.g.).

[6] W art. 21 ust. 1 p.g.g. wymieniono następujące rodzaje działalności, które mogą być wykonywane po uzyskaniu koncesji: poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, o których mowa w art. 10 ust. 1 (pkt 1), poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (pkt 1a), wydobywanie kopalin ze złóż (pkt 2), podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji (pkt 3), podziemne składowanie odpadów (pkt 4) oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla (pkt 5). W art. 10 ust. 1 p.g.g. wyliczone zostały złoża kopalin, które objęte są przysługującą Skarbowi Państwa własnością górniczą bez względu na miejsce ich występowania. Złoża pozostałych kopalin, w tym złoża piasków i żwirów, są objęte własnością górniczą, jeżeli znajdują się poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej (art. 10 ust. 3 i 4 p.g.g.). Poszukiwanie i rozpoznawanie tych kopalin nie wymaga koncesji, lecz następuje na podstawie projektu robót geologicznych, który podlega zatwierdzeniu przez organ administracji geologicznej (art. 80 ust. 1 p.g.g.). Przedstawienie dalszych szczegółów wykracza poza ramy tematyczne opracowania.

[7] Por. H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I,* Wrocław 2013, s. 60. Instytucję tę przewidywał dekret z dnia 6 maja 1953 r. – Prawo górnicze (Dz.U. z 1978 r. Nr 4, poz. 12 ze zm., dalej powoływany jako Prawo górnicze z 1953 r.) – jego art. 7 upoważniał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, które kopaliny na całym obszarze państwa lub na poszczególnych jego terenach i na jakich zasadach posiadacz powierzchni gruntu może wydobywać na własne potrzeby sposobem odkrywkowym i bez użycia materiałów wybuchowych. Na podstawie tej delegacji Rada Ministrów wydała kolejno rozporządzenia: z dnia 16 marca 1962 r. w sprawie określenia kopalin, których wydobywanie podlega prawu górniczemu, oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza powierzchni gruntu na własne potrzeby (Dz.U. Nr 19, poz. 80, dalej powoływane jako rozporządzenie z dnia 16 marca 1962 r.), z dnia 7 lipca 1971 r. w sprawie określenia kopalin, których wydobywanie podlega prawu górniczemu oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby (Dz.U. Nr 18, poz. 180, dalej powoływane jako rozporządzenie z dnia 7 lipca 1971 r.) oraz z dnia 2 czerwca 1978 r. w sprawie objęcia przepisami prawa górniczego wydobywania kopalin niewymienionych w tym prawie oraz w sprawie wydobywania kopalin przez posiadacza gruntu na własne potrzeby (Dz.U. Nr 15, poz. 65, dalej powoływanej jako rozporzą-

Stosownie do art. 4 ust. 2 p.g.g. działalność taka nie wymaga koncesji, podlegając łagodniejszej formie reglamentacji, polegającej na obowiązku zawiadomienia starosty na piśmie o zamiarze podjęcia wydobywania z siedmiodniowym wyprzedzeniem. Tym samym opłata podwyższona w rozpatrywanym przypadku nie może być nałożona z tego powodu, że wydobywający kopalinę tej decyzji nie posiada. Oznacza to, że przesłanki wymierzenia opłaty podwyższonej określone są w sposób odrębny i wynikają z art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. Wskazuje on bowiem warunki wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby, których naruszenie opłata podwyższona sankcjonuje. Oprócz wspomnianego pisemnego zawiadomienia starosty, o którym mowa w art. 4 ust. 2 p.g.g., dotyczą one, stosownie do art. 4 ust. 1 p.g.g. kolejno: metody wydobywania, tj. bez użycia środków strzałowych (pkt 1), limitu wydobycia, nieprzekraczającego 10m^3 w roku kalendarzowym oraz zakazu naruszenia przeznaczenia nieruchomości (pkt 3).

Nie można jednak pominąć okoliczności, które według art. 4 ust. 1 p.g.g. przesądzają, że dana działalność w ogóle może być uznana za rozpatrywane wydobywanie, gdyż dopiero wtedy wchodzi w rachubę naruszenie wymogów przewidzianych w tym zakresie. Piaski i żwiry muszą być mianowicie przeznaczone na zaspokojenie potrzeb własnych osoby fizycznej, powinny być wydobywane z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), lecz bez prawa rozporządzania nimi. Spełnienie tych przesłanek powoduje, że do działalności takiej nie stosuje się przepisów działów od III do VIII p.g.g., regulujących tak ważne zagadnienia jak: koncesje, kwalifikacje w geologii i w górnictwie, ruch zakładu górniczego i odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną tym ruchem oraz opłaty, a także przepisów art. 168-174 p.g.g., poświęconych kompetencjom nadzorczym. Artykuł 4 p.g.g. zamyka wszak grupę przepisów określających zakres ustawy i jego zasadnicza rola sprowadza się do doprecyzowania tej właśnie kwestii. Niemniej wspomniane przesłanki, decydujące o wyłączeniu zastosowania do wydobywania wskazanych przepisów, nie pozostają bez znaczenia także dla wymierzenia opłaty podwyższonej, w tym dla podstawy prawnej decyzji wydawanej w tym przedmiocie. Zostaną one omówione w pierwszej kolejności celem ustalenia, kiedy w ogóle można określoną aktywność zakwalifikować jako wydobywanie w rozumieniu art. 4 ust. 1 p.g.g. Przedmiotem dalszych rozważań będą warunki, które to wydobywanie musi spełniać, a następnie problematyka związana z ustaleniem opłaty podwyższonej.

---

dzenie z dnia 2 czerwca 1978 r.). Prawo górnicze z 1953 r. zostało uchylone przez ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.), która nie zawierała rozwiązań w tej materii – zob. A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 15. Z dniem 1 lipca 2005 r. do ostatnio wspomnianej ustawy wprowadzono natomiast art. 15 ust. 4, w myśl którego zabronione było wydobywanie kopalin wykonywane inaczej niż jako koncesjonowana działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (obecnie Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.).

2. Wydobywanie piasków i żwirów na własne potrzeby osoby fizycznej

Stwierdzenie naruszenia warunków wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby osoby fizycznej, warunkujące wymierzenie związanej z tym opłaty podwyższonej, wymaga wcześniejszego ustalenia, że czynności podejmowane przez tę osobę mogą być uznane za wydobywanie tych kopalin. Nie zawsze będzie to zadanie proste.

Oczywiście, najpierw należy stwierdzić, że przedmiotem tych czynności są piaski i żwiry, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 1 p.g.g. tylko te kopaliny można wydobywać na własne potrzeby. W przypadku wydobywania kopalin innych niż piaski i żwiry wchodzi więc w rachubę wymierzenie opłaty podwyższonej za wykonywanie tej działalności bez wymaganej koncesji, a nie za naruszenie warunków wydobywania na własne potrzeby. W tym kontekście zauważyć wypada, że art. 7 Prawa górniczego z 1953 r. – określenie katalogu kopalin, które mogły być wydobywane w ten sposób, pozostawiał przepisom wykonawczym. Obejmował on zawsze klika rodzajów kopalin spośród tych, których wydobywanie było poddane prawu górniczemu[8]. Co więcej, pozostałe kopaliny, tj. te, do których prawo górnicze nie znajdowało zastosowania, również mogły być wydobywane przez właścicieli nieruchomości gruntowej.[9]

Dalej pamiętać wypada, że stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 p.g.g. kopaliną wydobytą jest całość kopaliny odłączonej od złoża definiowanego w art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g. jako naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą. W przypadku kopalin takich jak piaski i żwiry, które, jak powszechnie wiadomo, mają strukturę mniej zwartą, i nierzadko występują w postaci sypkiej, ich „naturalne nagromadzenie" może również mieć niejako „płynne", niedające się łatwo zakreślić, granice kształtowane przez

---

[8] Przykładowo rozporządzenie z dnia 2 czerwca 1978 r., ostatnie wydane w tym przedmiocie, w § 3 ust. 1 dopuszczało wydobywanie na własne potrzeby węgla brunatnego oraz kopalin określonych w § 1 pkt 1 lit. a), b), i c), czyli następujących kopalin stałych: kamieni budowlanych i drogowych oraz surowców skalnych, mających zastosowanie w przemyśle cementowym, wapienniczym, hutniczym i chemicznym (lit. a), surowców ilastych mających zastosowanie w przemyśle ceramiki szlachetnej, w przemyśle ceramiki budowlanej do wyrobów cienkościennych i kruszyw lekkich, w przemyśle cementowym i w przemyśle materiałów ogniotrwałych oraz bentonitów i farb naturalnych (lit. b) piasków szklarskich, formierskich i podsadzkowych oraz kruszyw naturalnych w złożach lądowych (lit. c), przy czym wydobywanie tych kopalin podległo prawu górniczemu, jeżeli wymagały tego potrzeby gospodarki narodowej.

Artykuł 3 ust. 1 Prawa górniczego z 1953 r. zawierał listę kopalin, których wydobywanie podlegało temu prawu (tzw. kopaliny bezwarunkowo poddane prawu górniczemu), a lista ta była rozszerzana przez akty wykonawcze, m.in. rozporządzenie z dnia 2 czerwca 1978 r. (tzw. kopaliny warunkowo poddane prawu górniczemu) – por. np. A. Agopszowicz, *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986 /wydanie poprawione i uzupełnione przez A. Lipińskiego/, s. 27-30.

[9] A. Agopszowicz, *op. cit.*, s. 81; A. Lipiński, *Uprawnienie do wydobywania kopalin*, [w:] *Problemy Prawne Górnictwa*, tom 3, (red.) A. Agopszowicz, Katowice 1979, s. 128; E. Gniewek, *Wydobywanie kopalin przez właścicieli gospodarstw rolnych*, [w:] *Problemy Prawne Górnictwa*, tom 4, (red.) A. Agopszowicz, Katowice 1980, s. 8.

czynniki zewnętrzne, takie np. jak roboty ziemnie. W ich wyniku można w szczególności przemieścić część kopaliny w ramach złoża, bez naruszenia jego spójności, np. celem wzmocnienia skarpy zlokalizowanej na jednym końcu złoża pokładami kopaliny, znajdującymi się w jego pozostałej części. Wydaje się, że wydobycie piasków i żwirów wymaga całkowitego zerwania ich związku ze złożem poprzez zmianę ich położenia w taki sposób, by znajdowały się one wyraźnie poza obrębem, jaki złoże tworzyło w chwili, kiedy do wydobywania przystąpiono.

Odłączenie kopaliny od złoża wskutek określonych działań, aczkolwiek stanowi warunek *sine qua non* uznania tych działań za jej wydobywanie, nie jest jednak warunkiem jedynym. Nie ulega wszak wątpliwości, że nie w każdej sytuacji, gdy kopalina zostanie oddzielona od złoża i pozyskana, dochodzi do jej wydobywania w analizowanym rozumieniu[10]. Niekiedy może to stanowić przecież skutek czynności, do których ustawy Prawo geologiczne i górnicze się nie stosuje w całości. Przykładowo można wskazać pozyskanie kopaliny podczas wykonywania wykopów oraz otworów wiertniczych o głębokości do 30 m w celu wykorzystania ciepła ziemi poza obszarami górniczymi, które stosownie do art. 3 pkt 2 p.g.g. nie podlega regulacji tej ustawy. Analogicznie jest w wypadku wydobywania kopalin z wód, czy raczej z gruntu pokrytego wodami. Działalność taką uznać trzeba za formę korzystania z wód, które zgodnie z art. 3 pkt 1 p.g.g. zostało wyłączone z zakresu przedmiotowego ustawy[11].

W rozpatrywanym przypadku szczególną aktualność zachował pogląd, że o kwalifikacji działalności jako wydobywania kopaliny ze złoża rozstrzyga rzeczywisty zamiar podmiotu, który tę działalność wykonuje[12]. Ma on wszak doniosłe znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o to, czy wydobycie kopaliny nastąpiło na własne potrzeby osoby fizycznej. Zamiar ten należy rekonstruować na podstawie okoliczności obiektywnych, zwłaszcza sposobu, w jaki osoba fizyczna wykorzystała lub za-

---

[10] A. Lipiński, R. Mikosz, *op. cit.*, s. 14 oraz R. Mikosz, G. Radecki, *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Wrocław 2010, s. 111.

[11] H. Schwarz, *op. cit.*, s. 69. „Zgodnie z art. 31 ust. 4 pkt 7 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne" (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) przepisy ustawy dotyczące korzystania z wód stosuje się odpowiednio do wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów. Stosownie do art. 34 ust. 4 Prawa wodnego wydobywanie takie w granicach powszechnego korzystania z wód może odbywać się, po uzyskaniu zgody właściciela wody, w miejscach wyznaczonych przez radę gminy w drodze uchwały. Powszechne korzystanie z wód przysługuje każdemu i służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb (art. 34 ust. 1 i 2 Prawa wodnego). Korzystanie z wody wykraczające m.in. poza korzystanie powszechne stanowi szczególne korzystanie z wód, którego przykładem jest wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (art. 37 pkt 7 Prawa wodnego). Wedle art. 122 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego korzystanie takie wymaga pozwolenia wodnoprawnego; podkreślić jednak trzeba, że stosownie do art. 124 pkt 3 Prawa wodnego pozwolenie wodnoprawne nie jest wymagane na wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów oraz wycinanie roślin w związku z utrzymywaniem wód, szlaków żeglownych oraz remontem urządzeń wodnych.

[12] A. Lipiński, R. Mikosz, *op. cit.*, s. 14 oraz R. Mikosz, G. Radecki, *op. cit.*, s. 111.

mierzała wykorzystać pozyskaną kopalinę. Przeznaczenie kopaliny jest tu kwestią kluczową. Jeżeli osoba, która pozyskała piaski i żwiry, nie jest w stanie znaleźć dla nich zastosowania, to nie można utrzymywać, że wydobyła je na własne potrzeby. Wtedy te piaski i żwiry, pochodzące np. z wykopów, niwelacji terenu przeprowadzonej w związku z realizowaną inwestycją, powinny być uznane za odpad[13].

Wydobyta kopalina musi być wykorzystana na zaspokojenie potrzeb własnych osoby fizycznej z zastrzeżeniem, że osoba ta nie ma prawa do rozporządzania wydobytą kopaliną. Przesłanka ta została zatem skonstruowana w sposób bardziej surowy niż było to w przypadku przepisów wydanych pod rządem Prawa górniczego z 1953 r. Jest ona zakreślona nawet węziej niż uczyniono to w najmniej liberalnym rozporządzeniu z dnia 16 marca 1962 r. Otóż § 3 ust. 2 tego ostatniego aktu doprecyzowywał, że wydobyciem kopaliny na własne potrzeby jest wydobywanie jej dla zaspokojenia potrzeb posiadacza nieruchomości gruntowej[14] i zamieszkałej z nim rodziny, bez prawa sprzedaży lub udostępnienia wydobytej kopaliny osobom trzecim, oraz na cele społeczne[15]. Warunki te złagodzono w jednobrzmiących § 4 ust. 3 rozpo-

---

[13] A. Lipiński, R. Mikosz, *op. cit.*, s. 14-15. W art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) odpad definiuje się jako każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany. Ustawa ta nie zawiera przy tym odpowiednika art. 2 ust. 2 pkt 1 wcześniej obowiązującej ustawy o odpadach z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.), zgodnie z którym ustawy tej nie stosowało się do mas ziemnych lub skalnych usuwanych albo przemieszczanych w związku z realizacją inwestycji, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenie robót budowlanych określają warunki i sposób ich zagospodarowania, a ich zastosowanie nie spowoduje przekroczeń wymaganych standardów jakości gleby i ziemi, o których mowa w ustawie – Prawo ochrony środowiska.

Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r. znajdzie zastosowanie także wtedy, gdy dochodzi do wydobywania piasków i żwirów – do mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem. Działalność ta nie jest bowiem objęta wyłączeniem przewidzianym w art. 2 pkt 11 tej ustawy, w myśl którego ustawy tej nie stosuje się do mas ziemnych lub skalnych przemieszczanych w związku z wydobywaniem kopalin ze złóż, jeżeli koncesja na wydobywanie kopalin ze złóż lub plan ruchu zakładu górniczego zatwierdzony decyzją, o których mowa w ustawie Prawo geologiczne i górnicze lub miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego określają warunki i sposób ich zagospodarowania. Działalność ta nie wymaga wszak koncesji oraz sporządzenia planu ruchu zakładu górniczego. Szerzej: W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 90-97.

[14] W przepisie podmiot ten określało się jako posiadacza powierzchni gruntu. Terminologię tę poddano krytyce w literaturze wskazującej, że powierzchnia gruntu, będącą płaszczyzną dwuwymiarową, nie może być przedmiotem materialnym, wobec czego zwrotowi temu należy nadać znaczenie wynikające z art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121, dalej: k.c.), oznaczające nieruchomość, tj. część gruntu stanowiącą odrębny przedmiot własności wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią – A. Agopszowicz, *op. cit.*, s. 58; A. Lipiński, *op. cit.*, s. 119 (w przypisie) oraz R. Mikosz, *Podmioty uprawnione do korzystania z wnętrza ziemi*, [w:] *Problemy Prawne Górnictwa*, tom 2, (red.) A. Agopszowicz, Katowice 1978, s. 59-60.

[15] W przepisie mowa o celach związanych z realizacją czynów społecznych.

rządzenia z dnia 7 lipca 1971 r. i § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 czerwca 1978 r., rezygnując z zakazu udostępniania kopaliny osobom trzecim[16].

Porównując te nieobowiązujące regulacje z treścią art. 4 ust. 1 p.g.g., na wstępie odnotować trzeba, że obecnie uprawnienie do wykonywania rozpatrywanej działalności zostało ograniczone podmiotowo. Nie przysługuje ono bowiem posiadaczom nieruchomości, lecz wyłącznie jej właścicielom lub użytkownikom wieczystym[17]. Do kwestii tej wypadnie powrócić w toku dalszych rozważań. W tym miejscu zauważyć natomiast należy, że pojęcie posiadacza gruntu obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale i osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne, których art. 4 p.g.g. nie dotyczy. Z drugiej strony z oczywistych względów tylko do osób fizycznych mogła się odnosić norma zamieszczona we wszystkich rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 7 Prawa górniczego z 1953 r., uznająca za potrzeby własne także potrzeby rodziny zamieszkałej wraz z posiadaczem[18]. Wydaje się, że brak odpowiednika tej normy w art. 4 ust. 1 p.g.g. nie oznacza, iż wydobyte piaski lub żwiry nie mogą służyć potrzebom rodziny zamieszkałej z właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości. Konieczne jest jednak, by ten ostatni był także niejako bezpośrednim beneficjentem wydobytej kopaliny, czyli by wraz z rodziną spożytkował ją na własne cele osobiste, np. jako materiał do budowy wspólnego domu[19], także wówczas, gdy dom ten znajduje się na innej nieruchomości niż ta, z której kopalinę wydobyto[20]. Przesłanka ta nie będzie więc spełniona, jeżeli zaspokojone zostaną jedynie potrzeby rodziny, choćby

---

[16] Przepisy te definiowały wydobycie kopaliny na potrzeby własne jako jej wydobywanie w celu zaspokojenia potrzeb posiadacza gruntu i zamieszkałej z nim rodziny oraz na cele społeczne bez prawa sprzedaży.

[17] W literaturze zwracano uwagę, że w świetle art. 336 k.c. pojęcie posiadacza obejmuje nie tylko posiadacza samoistnego, który włada rzeczą jak właściciel, lecz także posiadacza zależnego, władającego rzeczą jako podmiot, któremu może przysługiwać inne prawo do rzeczy, np. jako najemcy lub dzierżawcy, zob. A. Agopszowicz, *op. cit.*, s. 58 i R. Mikosz, *op. cit.*, s. 60.

[18] A. Agopszowicz (*op. cit.*, s. 82) stwierdził, że art. 7 Prawa górniczego nie stwarzał podstaw do ograniczeń o charakterze podmiotowym, gdyż był adresowany do wszystkich posiadaczy nieruchomości, z tym że norma zezwalająca na wykorzystanie kopaliny na potrzeby rodziny zamieszkałej z posiadaczem mogła znaleźć zastosowanie wyłącznie do osób fizycznych. Podobnie wypowiedział się R. Mikosz (*op. cit.*, s. 60). Jego zdaniem przepis ustawy ma znaczenie przesądzające, a zawężenie jego zakresu przez przepis wykonawczy jest nieuzasadnione. Pogląd taki podzielił też A. Lipiński (*op. cit.*, s. 119), choć uznał, że zamiarem ustawodawczym było ograniczenie kręgu posiadaczy do osób fizycznych. Stanowisko przeciwne zajął natomiast E. Gniewek (*op. cit.*, s. 15-16), który podkreślił, że Rada Ministrów miała pełną swobodę uregulowania rozpatrywanej kwestii w rozporządzeniu.

[19] Por. jednak np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt II FSK 2150/10, LEX nr 1214181 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Gl 908/08, LEX nr 519444, w których w odniesieniu podatku od nieruchomości przyjęto, że czym innym jest wykonywanie działalności (transportu kolejowego) na własne potrzeby, a czym innym na potrzeby osób trzecich.

[20] Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 2012/12 (LEX nr 1374199), w którym stwierdzono, że piaski lub żwiry są przezna-

pośrednio przyniosło to korzyść właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), np. gdy piaski i żwiry posłużyły do budowy kolejnego domu, do którego wyprowadziła się zamieszkująca z nim wcześniej rodzina[21].

Wniosek taki znajduje potwierdzenie w treści art. 4 ust. 1 p.g.g., która zawiera zastrzeżenie, że wydobywający piaski i żwiry nie ma prawa rozporządzania wydobytą kopaliną. Bezsprzecznie obejmuje ono wszystkie czynności rozporządzające, mające za przedmiot kopalinę, nie tylko jej sprzedaż, o której była mowa w § 4 ust. 3 rozporządzenia z dnia 7 lipca 1971 r. i § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 czerwca 1978 r.[22] W konsekwencji wykluczone jest także nieodpłatne rozporządzanie kopaliną, w tym darowanie jej członkom najbliższej rodziny, co należy uznać za równoznaczne z zakazem udostępniania wydobytej kopaliny osobom trzecim, przewidzianym w § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 marca 1962 r. Artykuł 4 ust. 1 p.g.g., w przeciwieństwie do tego przepisu, a także przepisów pozostałych rozporządzeń wydanych na podstawie art. 7 Prawa górniczego z 1953 r., nie dopuszcza jednak w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków, w szczególności w postaci możliwości przeznaczenia kopaliny na cele społeczne.

Kategoryczny zakaz rozporządzania wydobytą kopaliną uzasadnia wąskie rozumienie przesłanki przeznaczenia jej na własne potrzeby. Wyklucza on bowiem spożytkowanie kopaliny w taki sposób, który stanowiłby przysporzenie majątkowe wyłącznie po stronie osoby trzeciej[23], choćby nawet wiązałoby się ono z pewną korzyścią dla wydobywającego. Przykładem w tym zakresie może być użycie kopaliny do utwardzenia drogi znajdującej się na nieruchomości dzierżawionej lub najmowanej, będące przecież ulepszeniem rzeczy cudzej, podlegającym rozliczeniu po ustaniu stosunku prawnego uprawniającego do korzystania z tej rzeczy[24].

---

czone na własne potrzeby także wtedy, gdy są przemieszczone, przemieszane, przetworzone oraz transportowane poza nieruchomość.

[21] Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt I FSK 610/10, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego" 2011 r., nr 5, poz. 470, w którym w sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług uznano, że budowę domu przez rodzinę czy znajomych danej osoby nie można uznać za prywatny, osobisty cel tej osoby. Zob. również pogląd, że sfera własnych potrzeb posiadacza gruntu obejmuje potrzeby tych członków jego rodziny, którzy pozostają z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, zob. T. Płodowski, *Prawo górnicze*, Warszawa 1961, s. 113.

[22] Do czynności ze skutkiem rozporządzającym zalicza się czynności, których następstwem jest przeniesienie, obciążenie, ograniczenie lub zniesienie prawa podmiotowego – zob. np. Z. Radwański, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne-część ogólna. Tom 2*, (red.) Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 187. Autor nawiązał też, choć w sposób krytyczny, do stanowiska, że w rozpatrywanym zakresie chodzi również o uprawnienia o charakterze względnym.

[23] Por. pogląd, że zaspokojenie własnych potrzeb posiadacza gruntu nie może mieć na celu zaspokojenia potrzeb osób trzecich, choćby nieodpłatnie, zob. T. Płodowski, *op. cit.*, s. 113.

[24] Zob. art. 676 k.c., zgodnie z którym jeżeli najemca ulepszył rzecz najętą, wynajmujący może według swego wyboru albo zatrzymać ulepszenia za zapłatą sumy odpowiadającej ich wartości w chwili zwrotu, albo żądać przywrócenia stanu poprzedniego. Przepis ten znajduje też odpowiednie zastosowanie do dzierżawy na podstawie odesłania zawartego w art. 694 k.c. Możliwość wykorzystania kopaliny w taki sposób pod pewnymi warunkami dopuszcza H. Schwarz, *op. cit.*, s. 62.

Zakaz rozporządzania kopaliną i jednoczesny nakaz spożytkowania jej na własne potrzeby pozwala przyjąć, że kopalina nie może być wydobywana na cele związane z działalnością gospodarczą, która w świetle art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zawsze ma charakter zarobkowy[25]. Nie chodzi przy tym, jak się zdaje, wyłącznie o sprzedaż kopaliny jako towaru, w tym w stanie przetworzonym, np. jako składnika zbywanych produktów[26]. Podkreślić bowiem trzeba wyraźne rozgraniczenie pomiędzy spożytkowaniem majątku na potrzeby własne, czyli osobiste, a przeznaczeniem go do działalności gospodarczej[27]. Tym samym jeżeli wydobyta kopalina służy działalności gospodarczej, np. jako materiał do budowy obiektów, w których ta działalność ma być prowadzona, to nie została wydobyta na własne potrzeby. W takim przypadku wchodzi zaś w rachubę wymierzenie opłaty podwyższonej za wydobywanie kopaliny bez koncesji, a nie za naruszenie wymogów określonych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. Wydobywanie kopalin ze złóż zostało wszak wymienione w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jako jedna z form tej działalności. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 p.g.g. wymaga ono koncesji, która, stosownie do art. 21 ust. 5 p.g.g., uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej w oznaczonej przestrzeni. Wydobywanie piasków i żwirów na własne potrzeby nie następuje w ramach działalności gospodarczej i nie podlega takiej reglamentacji.

3. Tytuł prawny do nieruchomości i do wydobywanej kopaliny

Przesłanką zastosowania art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. jest również to, by wydobywanie piasków i żwirów następowało z nieruchomości będących przedmiotem własności (użytkowania wieczystego) osoby fizycznej. Osoba ta nie może być zatem jedynie posiadaczem zależnym, np. jako dzierżawca gruntu, co wchodziło w rachubę na gruncie art. 7 Prawa górniczego z 1953 r., a w obecnym stanie prawnym jest wystarczające w przypadku przedsiębiorców wydobywających kopalinę ze złóż na podstawie kon-

[25] Por. powołany już wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 2012/12, zgodnie z którym w przypadku, gdy doszło do rozporządzenia wydobytą kopaliną, można mówić o działalności gospodarczej podlegającej pełnej regulacji ustawy Prawo geologiczne i górnicze.

Por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 510/13 (jeszcze nieprawomocny), zgodnie z którym o uznaniu wydobywania piasków i żwirów za działalność gospodarczą decydują okoliczności obiektywne, a nie kryteria formalne, np. fakt rejestracji wydobywającego jako przedsiębiorcy.

[26] Zob. H. Schwarz, *op. cit.*, s. 61 – autor trafnie stwierdził, że wydobywający piasek nie może wytworzyć z niego betonu, który posłuży do produkcji półfabrykatów sprzedawanych innym (np. kręgów studni).

[27] Jest ono eksponowane zwłaszcza w orzecznictwie podatkowym, por. w szczególności wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Szczecinie z dnia 12 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Sz 822/07, LEX nr 477429, w Warszawie z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 2171/07, LEX nr 468684 i z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt III SA/Wa 606/08, LEX nr 481262, w Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/Bd 692/08, LEX nr 480094 oraz w Krakowie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt I SA/Kr 984/11, LEX nr 966072.

cesji[28]. Musi jej przysługiwać wyłącznie jedno ze wspomnianych, najmocniejszych praw do nieruchomości gruntowej, a tym samym do złóż piasków i żwirów, znajdujących się w jej granicach przestrzennych. Przypomnieć bowiem wypada, że zgodnie z art. 10 ust. 3 p.g.g. złoża te są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej. Złoża wszelkich kopalin, a więc także piasków i żwirów, które są zlokalizowane poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w części górotworu położonego pod jej dolną granicą, stanowią przedmiot własności górniczej przysługującej Skarbowi Państwa (art. 10 ust. 4 i 5 p.g.g.), toteż ich wydobywanie wymaga uzyskania prawa użytkowania górniczego[29] oraz oczywiście koncesji. Jeżeli osoba fizyczna, która wydobywa piaski i żwiry z takiego złoża, nie spełnia obu tych warunków, to po pierwsze czyni to bez tytułu prawnego do przestrzeni i po drugie podlega opłacie podwyższonej za brak koncesji, choćby nawet nieumyślnie wykroczyła poza granicę nieruchomości podczas wydobywania tych kopalin na własne potrzeby. Artykuł 4 ust. 1 p.g.g. wyłącza bowiem zastosowanie m.in. przepisów tej ustawy o koncesjach pod warunkiem, że osoba fizyczna będzie działała w ramach przysługującego jej prawa własności (użytkowania wieczystego). Za nadal aktualne można więc uznać poglądy, że wydobywanie kopalin ze złóż na własne potrzeby mieści się w treści prawa własności (obecnie też użytkowania wieczystego) przysługującego do nieruchomości gruntowej jako forma korzystania z rzeczy, którego granice są określone przez przepisy prawa górniczego[30].

---

[28] Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 2 p.g.g. we wniosku o udzielenie każdej koncesji przewidzianej tą ustawą określa się prawa wnioskodawcy do nieruchomości (przestrzeni), w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność lub prawo, o ustanowienie którego ubiega się wnioskodawca. Z kolei stosownie do art. 26 ust. 2 pkt 2 p.g.g. do wniosku o udzielenie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż dołącza się dowody istnienia prawa przysługującego wnioskodawcy do nieruchomości gruntowej, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność w zakresie wydobywania kopaliny metodą odkrywkową, lub dowód przyrzeczenia jego ustanowienia. W literaturze przyjmuje się, że chodzi o prawo pozwalające korzystać z nieruchomości i pobierać z niej pożytki, tj. poza własnością i użytkowaniem wieczystym, także o użytkowanie i o dzierżawę, zob. H. Schwarz, *op. cit.*, s. 205 i 221.

[29] W myśl art. 12 ust. 1 p.g.g. użytkowanie górnicze jest prawem, przez ustanowienie którego Skarb Państwa może rozporządzać prawem własności górniczej. Stosownie do art. 16 ust. 1 p.g.g. użytkownik górniczy w granicach określonych przez ustawy oraz przez umowę o ustanowienie użytkowania górniczego może w celu wykonywania działalności regulowanej ustawą z wyłączeniem innych osób korzystać z przestrzeni objętej użytkowaniem górniczym, w szczególności wydobywać kopalinę ze złoża.

[30] Tak E. Gniewek, *op. cit.*, s. 8, 10-11. Por. również A. Lipiński, *op. cit.*, s. 123. Autor ten, nawiązując do art. 7 Prawa górniczego z 1953 r., stwierdził zarazem, że prawo do wydobywania kopalin nie jest niezależne od ich własności, lecz stanowi uprawnienie od niej pochodne, oraz że chodzi o kopaliny objęte prawem własności nieruchomości gruntowej (*Uprawnienie*, s. 116 i 120). Podobnie zdaniem R. Mikosza (*op. cit.*, s. 61) uprawnienia posiadacza nieruchomości gruntowej do wydobywania kopalin mają cywilnoprawny, rzeczowy charakter, zaś regulacja prawa górniczego jest jednym z wielu unormowań wpływających na zakres, treść i wykonywanie tych uprawnień.

Właściciel (użytkownik wieczysty) nie musi natomiast być faktycznym posiadaczem nieruchomości, tj. fizycznie władać nią w chwili wydobywania piasków i żwirów, tak samo jak nie musi dokonywać wydobycia osobiście[31].

4. Metoda wydobywania

Dotychczasowe uwagi miały na celu przedstawienie cech wyodrębniających wydobywanie piasków i żwirów uregulowane w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. od innych zachowań, których skutkiem jest pozyskanie kopalin, w tym od ich wydobywania wymagającego koncesji. Pozwala to na rozważenie wymogów, jakie ta działalność musi spełniać, których naruszenie podlega rozpatrywanej opłacie podwyższonej. Pierwszy z tych wymogów odnosi się do sposobu wydobywania. Otóż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 p.g.g. musi być ono wykonywane bez użycia środków strzałowych, którymi w świetle definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 14 p.g.g. są materiały wybuchowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.[32] Zastosowanie tych materiałów podczas wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby osoby fizycznej jest więc przesłanką ustalenia opłaty podwyższonej za naruszenie warunków tego wydobywania, nie zaś za podejmowanie go bez koncesji.

Zaznaczyć wypada, że omawiana regulacja prawna, inaczej niż art. 7 Prawa górniczego z 1953 r., nie przewiduje wymogu, by kopalina była wydobywana sposobem odkrywkowym, czyli poprzez zwałowanie nadkładu[33]. Nie wyłącza to innych metod wydobywania, co budzi zastrzeżenia ze względu na wyłączenie przepisów dotyczących ruchu zakładu górniczego oraz brak kompetencji właściwych organów do nałożenia dodatkowych obowiązków w tym zakresie, np. zapewniających bezpieczeństwo podejmowanych prac, o czym niżej. Możliwość ta ma jednak charakter teoretyczny, jeżeli rozważyć, że prawem własności nieruchomości gruntowej są objęte przede wszystkim złoża tych kopalin, które mogą być wydobywane odkrywkowo[34].

5. Limit wydobycia

Kolejnym wymogiem, ograniczającym swobodę osoby fizycznej wydobywającej piaski lub żwiry na własne potrzeby, jest zastrzeżenie, że wydobycie nie będzie większe

[31] Por. również powołany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 2012/12 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Łd 932/12.

[32] Dz.U. Nr 117, poz. 1007 ze zm.

[33] Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 20 p.g.g. zwałowaniem nadkładu jest zespół czynności prowadzonych w odkrywkowych zakładach górniczych, nierozerwalnie związanych technicznie i organizacyjnie z przemieszczeniem i składowaniem mas ziemnych i skalnych usuwanych znad złoża, w celu umożliwienia wydobycia kopaliny użytecznej.

[34] Takie kryterium wyodrębniające kopaliny znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej zaproponowali A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa*, s. 57-58.

niż 10 m^3 w roku kalendarzowym (art. 4 ust. 1 pkt 2 p.g.g.). Odnotować wypada, że w przepisie tym chodzi o rok kalendarzowy, a nie okres roczny liczony od rozpoczęcia wydobywania lub ewentualnie od pisemnego zawiadomienia starosty o zamiarze wydobywania kopaliny czy od określonego tam terminu rozpoczęcia tej działalności. Jeżeli zatem te ostatnie zdarzenia wystąpią pod koniec roku kalendarzowego, wydobywający może w stosunkowo krótkim czasie wykorzystać limit przewidziany na dwa lata.

W literaturze w rozpatrywanym zakresie dostrzeżono i próbowano rozstrzygnąć, poważne trudności interpretacyjne, związane z wielością nieruchomości, z których wydobywanie jest lub może być prowadzone, a także z wielością podmiotów, którym przysługują prawa do nieruchomości, np. w sytuacji, gdy jest ona objęta współwłasnością.[35] Zaproponowane rozwiązania mogą wydawać się dyskusyjne, choć stanowi to w znacznej mierze wynik niestarannej redakcji analizowanego przepisu, niepozwalającej na jego jednoznaczną wykładnię. Trzeba zgodzić się z tezą, że limit wydobycia dotyczy łącznie wszystkich nieruchomości, do których danej osobie fizycznej przysługuje prawo własności (użytkowania wieczystego). Istotnie bowiem tylko taki wniosek wynikać może z formuły zastosowanej w art. 4 ust. 1 p.g.g., w myśl której osoba ta może wydobywać kopalinę z nieruchomości stanowiących (a nie nieruchomości stanowiącej) przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego). Limit 10 m^3 nie został przy tym wyznaczony dla wydobycia z danej nieruchomości, lecz dla całości rocznego wydobycia na potrzeby własne. Przypisano go nadto do osoby fizycznej, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, nie uwzględniając sytuacji, gdy prawo takie przysługuje tej osobie łącznie z innymi podmiotami, którymi mogą być przecież także osoby prawne, co wydaje się konieczne, by wspólność praw mogła wywołać określone skutki w dziedzinie prawa publicznego, zwłaszcza podatkowego[36]. Uniemożliwia to, jak się zdaje, koncepcję, że limit ten w przypadku wspólności praw do nieruchomości powinien być liczony sumarycznie dla wszystkich współuprawnionych. Współwłaścicielowi (współużytkownikowi wieczystemu) nieruchomości może przecież przysługiwać takie prawo do innej nieruchomości. Wtedy wykorzystanie limitu na tej innej nieruchomości oznaczałoby jego wyczerpanie również w odniesieniu do nieruchomości objętej wspólnością praw, czego pozostali współuprawnieni mogliby nawet nie być świadomi. Ta zasada swoistej wspólności limitu nie mogłaby być zarazem wyłączona przez faktyczny podział

[35] H. Schwarz, *op. cit.*, s. 64-66.

[36] Przykładem regulacji, która uzależniała skutki podatkowe od wielkości udziałów we współwłasności, był nieobowiązujący już art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176 ze zm., obecnie Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.). Zgodnie z jego treścią w przypadku budowy stanowiącego współwłasność budynku wielorodzinnego z przeznaczeniem co najmniej pięciu lokali na wynajem, kwotę, jaka przysługiwała każdemu ze współwłaścicieli w ogólnej kwocie podlegającej z tego tytułu odliczeniu od dochodu, ustalało się proporcjonalnie do udziału we współwłasności, przy czym w razie braku dowodu określającego wysokość udziałów współwłaścicieli, przyjmowało się, że udziały we współwłasności są równe.

nieruchomości wspólnej, tzw. podział *quoad usum*. Tego rodzaju podział rzeczy jest skuteczny tylko *inter partes*, w stosunkach wewnętrznych i względnych, łączących jedynie współuprawnionych, skoro następuje na podstawie umowy dotyczącej korzystania lub zarządu rzeczą wspólną, i nie zmienia tego, że na zewnątrz, wobec osób trzecich, wspólność praw przedstawia się jako jedno prawo będące zespoleniem udziałów współuprawnionych[37]. Analogiczne, wewnętrzne skutki powoduje również naruszenie uprawnień jednego ze współwłaścicieli poprzez dokonanie czynności faktycznej względem przedmiotu wspólnego prawa[38]. Wybywanie piasków i żwirów z nieruchomości stanowi właśnie taką czynność. Nie zmienia tego fakt, że jej warunkiem jest pisemne zawiadomienie starosty o tej działalności, gdyż, nie prowadzi ono o czym będzie mowa, do wszczęcia postępowania administracyjnego.

Nie bez znaczenia pozostaje to, że opłata podwyższona może być wymierzona wyłącznie temu, kto wydobywał kopalinę, a nie np. współwłaścicielom nieruchomości, którzy w tym nie uczestniczyli lub często nawet o tym nie wiedzieli[39]. Wynika to wprost z art. 4 ust. 3 pkt 2 p.g.g., zgodnie z którym starosta ustala opłatę podwyższoną „prowadzącemu taką działalność". Tylko ten podmiot może być też stroną postępowania w przedmiocie tej opłaty, o czym będzie jeszcze mowa.[40]

6. Zakaz naruszenia przeznaczenia nieruchomości

Kolejnym warunkiem wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby, którego naruszenie podlega rozpatrywanej opłacie podwyższonej, jest zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 p.g.g. to, by wspomniane wydobywanie nie naruszało przeznaczenia nieruchomości. W dużym stopniu wypada podzielić pogląd uznający ten wymóg za zbędny, gdyż zakaz taki wynika już z art. 7 p.g.g., w myśl którego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (§ 1), a w przypadku braku takiego planu – jeżeli nie naruszy sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz

---

[37] E. Gniewek, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 3. Prawo rzeczowe*, (red.) E. Gniewek, Warszawa 2013, s. 675. Autor nie różnicuje przy tym relacji współwłaścicieli wobec osób trzecich od tego, czy chodzi o współwłasność łączną czy w częściach ułamkowych.

[38] Idem, s. 689. Autor stwierdził, że dokonanie takiej czynności może powodować tylko roszczenie odszkodowawcze po stronie pozostałych współuprawnionych.

[39] Zob. wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/G 1443/12 oraz w Warszawie z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 2286/13 (ten drugi wyrok nie jest jeszcze prawomocny).

[40] Por. G. Radecki, *Postępowania administracyjne w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska (zagadnienia wybrane),* [w:] *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*, (red.) G. Krawiec, Sosnowiec 2013, s. 79. Regułę tę potwierdza art. 143 ust. 2 pkt 2 p.g.g., zgodnie z którym w sprawach opłat podwyższonych stroną jest podmiot prowadzący działalność bez wymaganej koncesji.

w odrębnych przepisach (§ 2)[41]. Stosowania tego przepisu nie wyłączono bowiem w art. 4 ust. 1 p.g.g., natomiast zawarte w nim odesłanie do odrębnych przepisów obejmuje wszystkie przewidziane prawem ograniczenia wykonywania prawa własności nieruchomości gruntowej ze względu na jej przeznaczenie[42]. Niemniej z drugiej strony gdyby art. 4 ust. 1 pkt 3 p.g.g. nie powtarzał rozpatrywanego zakazu, to jego złamanie byłoby w istocie pozbawione konsekwencji prawnych, skoro instrumenty prawne przewidziane w art. 4 ust. 3 p.g.g., w tym opłata podwyższona, stanowią sankcję za naruszenie wymagań określonych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g., a nie w innych przepisach ustawy. Ponadto art. 4 ust. 1 pkt 3 p.g.g. daje dodatkowy normatywny wyraz zasadzie, że wydobywanie piasków i żwirów na własne potrzeby jest wykonywaniem praw podmiotowych do nieruchomości gruntowej, a tym samym uzupełnia i gwarantuje na gruncie prawa publicznego regulację cywilnoprawną określającą sposób korzystania z rzeczy będącej przedmiotem odpowiednio prawa własności i prawa użytkowania wieczystego. W przypadku prawa własności granice korzystania z nieruchomości, stosownie do art. 140 k.c., wyznacza m.in. społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa[43], z kolei gdy nieruchomość objęta jest użytkowaniem wieczystym – przede wszystkim jej przeznaczenie wskazane w umowie o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, co wynika z art. 233 i 240 k.c.[44]

---

[41] H. Schwarz, *op. cit.*, s. 63.

[42] Na temat aktów innych niż wynikające z przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego, które określają przeznaczenie nieruchomości gruntowej por. np. R. Mikosz, [w:] *System Prawa Prywatnego.* tom 3, s. 372.

[43] Należy się jednak zgodzić z poglądem, że w istocie przeznaczenie prawa jest przeznaczeniem rzeczy, która stanowi jego przedmiot – R. Mikosz, [w:] *System*, s. 367-368. Zgodnie z art. 140 k.c. 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 rzeczą.

Do klauzuli społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności odwołał się też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w powołanym już wyroku z dnia 22 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 2012/12, stwierdzając, że wydobywanie kopalin jest z nią zgodne, jeżeli jest „zwykłym elementem wykorzystania nieruchomości". Stanowisko to powtórzono w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 października 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 815/13, z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 1770/13 i z dnia 19 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 1852/13, w których zastrzeżono nadto, że kwestię tę należy badać z uwzględnieniem cech nieruchomości oraz możliwości wykorzystania jej przez właściciela, określonej m.in. przez pozwolenie na budowę.

[44] W świetle art. 233 k.c. w granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób; w tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Z kolei według art. 240 k.c. korzystanie z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym we wspomnianej umowie stanowi podstawę do jej rozwiązania przed upływem określonego w niej terminu.

Za formę takiego korzystania należy uznać również wydobywanie kopalin z nieruchomości, które oceniać wypada jako pobieranie z niej pożytków[45]. W myśl zaś art. 53 § 1 k.c. pożytkami naturalnymi rzeczy są jej płody i inne odłączone od niej części składowe, o ile według zasad prawidłowej gospodarki stanowią normalny dochód z rzeczy. Niewątpliwie te ostatnie zasady determinuje przeznaczenie nieruchomości, stąd nienaruszalność tego przeznaczenia przesądza o tym, czy wydobywanie kopaliny w konkretnych okolicznościach faktycznych jest pobraniem normalnego dochodu z nieruchomości, czy też naruszeniem jej substancji[46].

7. Pisemne zawiadomienie starosty

Ostatni wymóg wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby, którego naruszenie sankcjonowane jest opłatą podwyższoną, przewidzianą w art. 4 ust. 3 pkt 2 p.g.g., polega według art. 4 ust. 2 p.g.g. na obowiązku zawiadomienia starosty na piśmie z siedmiodniowym wyprzedzeniem o zamiarze podjęcia tego wydobywania, z określeniem lokalizacji robót i zamierzonego czasu ich wykonywania. Budzi on poważne wątpliwości, dotyczące także jego celowości. Upływ terminu liczonego od zawiadomienia uprawnia bowiem do podjęcia działalności niezależnie od reakcji zawiadamianego organu, który nie został wyposażony w żaden instrument prawny pozwalający mu w tym czasie na interwencję zapobiegającą ewentualnym nieprawidłowościom, w szczególności w postaci zgłoszenia sprzeciwu w drodze decyzji, tak jak to jest w przypadku innych zbliżonych instytucji prawnych, np. zgłoszenia instalacji niewymagającej pozwolenia emisyjnego czy zgłoszenia budowy lub robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę[47]. Odstąpiono zatem od utrwalonego w ustawodawstwie modelu tej łagodniejszej, uproszczonej formy reglamentacji[48], skoro zawiadamiany organ, czyli starosta, w rozpatrywanym zakresie właściwy jest wyłącznie do ustalenia opłaty podwyższonej, gdy zawiadamiający naruszy warunki działalności wskazanej w zawiadomieniu, tj. gdy już tę działalność rozpoczął. Stosownie do art. 4 ust. 3 pkt 1 p.g.g. wstrzymanie tej działalności należy wszak do innego organu, mianowicie do właściwego organu nadzoru górniczego, który jednak nie jest zawiadamiany w trybie art. 4 ust. 2 p.g.g. Organ ten również zresztą może uczynić to dopiero wówczas, gdy działalność ta jest w toku, ponieważ

[45] Tak A. Lipiński, R. Mikosz, *op. cit.*, s. 65.

[46] Por. E. Gniewek, *Wydobywanie*, s. 17-21.

[47] Stosownie do art. 152 p.o.ś. instalację taką, jeżeli może ona negatywnie oddziaływać na środowisko, należy zgłosić organowi ochrony środowiska (ust. 1) i do rozpoczęcia jej eksploatacji można przystąpić, jeżeli organ ten w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. Analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz.1409 ze zm.), gdyż niewniesienie przez organ sprzeciwu w drodze decyzji w takim samym terminie uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych objętych zgłoszeniem.

[48] Por. M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XIV, 2005, s. 435 i przywołana tam literatura.

uprawniony został tylko do wstrzymania wydobywania kopaliny, a nie zgłoszenia sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia tego wydobywania.

Wydaje się więc, że analizowane zawiadomienie, w przeciwieństwie do zgłoszeń, w stosunku do których organ może wnieść sprzeciw, nie uruchamia postępowania administracyjnego,[49] będąc jedynie materialnoprawnym warunkiem wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby. Tym samym określony w art. 4 ust. 2 p.g.g. termin siedmiodniowy nie może być uznany za termin procesowy, a zawiadomienie za poprzedzającą takie postępowanie czynność o charakterze procesowym. Co najmniej dyskusyjna jest też możliwość zastosowania w tym zakresie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.-Kodeks postępowania administracyjnego[50], dotyczących sposobu liczenia terminu[51], w tym ustalenia daty, od której ten bieg rozpoczyna. Trudno bowiem przyjąć, że do zawiadomienia można stosować art. 57 § 5 pkt 2 przywołanej ustawy, w myśl którego termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe[52]. Uznać więc wypada, że zawiadomienie starosty następuje z dniem, kiedy pismo w tym przedmiocie zostanie mu doręczone, co odpowiada regulacji tak art. 61 § 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego[53], stosowanej w przypadku zgłoszenia[54], w stosunku do którego można wnieść sprzeciw, jak i art. 61 § 1 k.c.[55]

8. Ustalenie opłaty podwyższonej

Stwierdzenie naruszenia wymogów wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby nakłada na organy administracji publicznej obowiązek podjęcia działań, których kolejność ustawowa jest zgodna z tą przewidzianą w przypadku wydobywania

---

[49] Por. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 4, s. 54. Autorzy stwierdzili, że do wszczęcia postępowania dochodzi zarówno wówczas, gdy organ wnosi sprzeciw, jak wtedy, gdy milcząco pozwala inwestorowi na rozpoczęcie robót budowanych wskazanych w zgłoszeniu, gdyż oba te zachowania stanowią wyraz jego woli.

[50] Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

[51] Zob. w szczególności art. 57 § 1, stanowiący, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło, a upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Unormowanie to odpowiada treści art. 111 k.c., co uzasadnia przyjęcie przewidzianej nim reguły także w rozpatrywanym przypadku, co najmniej na zasadzie analogii.

[52] Dz.U. z 2012 r., poz.1529 ze zm.

[53] Stosownie do tego przepisu datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

[54] Por. M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Bar, M. Górski, J. Jendrośka, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, Warszawa 2011, s. 655.

[55] Przepis ten stanowi, że oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią.

kopalin bez wymaganej koncesji. Najpierw właściwy organ nadzoru górniczego[56] na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 1 p.g.g. w drodze decyzji nakazuje wstrzymanie wydobywania kopaliny, przekazując staroście kopię decyzji niezwłocznie, jak można wnosić, po jej wydaniu, zanim jeszcze stanie się ona ostateczna. Przepis ten stanowi dokładny odpowiednik regulacji zawartej w art. 173 ust. 1 p.g.g., wymienionego pośród innych przepisów dotyczących nadzoru, których zastosowanie wyraźnie wyłączono w art. 4 ust. 1 p.g.g. Wyłączenie to nie oznacza jednak, że uprawnienia tego organu ograniczają się wyłącznie do wspomnianej decyzji i nie obejmują jakichkolwiek kompetencji nadzorczych[57]. Pomija ono wszak art. 153 p.g.g. precyzujący prawa przysługujące pracownikom m.in. organu nadzoru górniczego przy wykonywaniu nadzoru i kontroli[58]. Jak się wydaje, są one zaś wystarczające do poczynienia niezbędnych ustaleń faktycznych w rozpatrywanym zakresie jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego, w którym może być wydana decyzja w sprawie wstrzymania wydobycia. Bezsprzecznie w toku tego postępowania organ może zaś wykorzystać instrumenty prawne wskazane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Negatywnie należy natomiast ocenić to, że środki, jakie organ ten może zastosować w razie stwierdzenia nieprawidłowości, istotnie sprowadzają się do wydania decyzji o wstrzymaniu wykonania działalności i nie mogą polegać na nałożeniu na wydobywającego jakichś dodatkowych obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa czy przywrócenie terenu do stanu właściwego. Obowiązki takie nie wynikają zresztą z ustawy Prawo geologiczne i górnicze,[59] co stanowi kolejny jej mankament w porównaniu

---

[56] Organem tym w pierwszej instancji jest dyrektor okręgowego urzędu górniczego (art. 164 ust. 2 p.g.g.), natomiast w instancji wyższej – Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (art. 166 ust. 1 pkt 1 p.g.g.).

[57] Tak H. Schwarz, *op. cit.,* s. 65. Na niedostateczne uregulowanie kwestii nadzoru nad rozpatrywaną działalnością uwagę zwróciła również K. Olejniczak, *Złe nowe Prawo?*, „Surowce i Materiały Budowlane" 2011, nr 1, s. 53.

[58] W myśl tego przepisu pracownicy ci po okazaniu legitymacji służbowej mają prawo do: całodobowego wstępu wraz z pracownikami pomocniczymi, rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem m.in. do miejsc wydobywania kopalin (pkt 1 lit. b), dostępu do niezbędnych informacji, urządzeń i dokumentów (pkt 2), żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób (pkt 3), żądania udzielania wyjaśnień w zakresie niezbędnym do sprawowania nadzoru i kontroli (pkt 4), legitymowania osób w celu stwierdzenia ich tożsamości, jeżeli jest to niezbędne dla potrzeb kontroli (pkt 5), żądania okazania dokumentów i udostępniania niezbędnych danych (pkt 6) oraz do pobierania próbek, przeprowadzania niezbędnych badań lub wykonywania innych czynności kontrolnych w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska, a także indywidualnie określonych w decyzjach warunków wykonywania działalności wpływającej na środowisko (pkt 7).

[59] Por. K. Olejniczak, *Złe nowe Prawo?*, s. 52. Autorka stwierdziła, że niezrekultywowane wyrobiska pozostające po wydobywaniu kopalin na własne potrzeby często stanowią tzw. dzikie składowiska odpadów.

do rozporządzeń wydanych na podstawie art. 7 Prawa górniczego z 1953 r., które tę kwestię regulowały[60].

Starosta, otrzymawszy kopię decyzji wstrzymującej wydobywanie piasków i żwirów na własne potrzeby, powinien wszcząć postępowanie w przedmiocie opłaty podwyższonej za naruszenie wymogów tego wydobywania. W jego ramach musi ustalić stan faktyczny sprawy w zakresie obejmującym przesłanki tej opłaty i nie może czuć się zwolniony z tego obowiązku, poprzestając jedynie na uwzględnieniu przekazanej mu kopii decyzji organu nadzoru górniczego, tym bardziej iż nie otrzymuje wraz z nią kopii pozostałej dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy organu nadzoru górniczego, stanowiącej zgromadzony przez niego materiał dowodowy. Starosta nie jest zresztą tą decyzją związany[61], toteż nie może ona przesądzać, że opłata podwyższona musi być wymierzona, jeżeli oceni on inaczej okoliczności leżące u podstaw decyzji o wstrzymaniu wydobywania[62]. Ponadto decyzja taka wcale nie musi poprzedzać ustalenia opłaty podwyższonej, gdyż nie stanowi niejako obowiązkowego pierwszego etapu stosowania tej sankcji[63]. Może być i tak, iż następuje to w czasie, kiedy wydobywanie piasków i żwirów zostało już zakończone, wobec czego bezprzedmiotowe byłoby jego wstrzymywanie.

Formuła zawarta w art. 4 ust. 3 pkt 2 p.g.g., w myśl której starosta ustala opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g., a więc opłatę podwyższoną

---

[60] Przykładowo § 4 ust. 2 rozporządzenia z dnia 2 czerwca 1978 r. stanowił, że posiadacz gruntu wydobywający kopaliny jest obowiązany zabezpieczyć miejsce wydobywania w sposób zapewniający bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzkiego oraz ochronę środowiska i odpowiednio zrekultywować i zagospodarować teren po zakończeniu wydobywania kopalin. Z kolei § 5 ust. 1 tego rozporządzenia upoważniał terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego do wydania decyzji określającej sposób i termin wykonania tych obowiązków.

[61] Por. B. Draniewicz, *„Prejudycjalność" orzeczenia GIOŚ przy nakładaniu przez WIOŚ kar pieniężnych (z tytułu nielegalnego przemieszczenia odpadów). Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 30 listopada 2009 (IV SA/Wa 1585/09)*, „Prawo i Środowisko" 2011, nr 2, s. 134-135 i zawarte tam uwagi na temat wzajemnej relacji decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie zagospodarowania odpadów nielegalnie przemieszczonych i następującej po niej decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w przedmiocie kary pieniężnej łączącej się z tym nielegalnym przemieszczeniem. Zdaniem autora związek obu decyzji jest silny, lecz nie oznacza związania tego ostatniego organu decyzją wcześniejszą z uwagi na brak przepisu, który by takie związanie przewidywał, takiego jak np. art. 55 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), stanowiący, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Oznacza to, iż organ ten ma kompetencje do samodzielnego ustalenia przesłanek nałożenia kary pieniężnej, tj. m.in. do stwierdzenia, że dany przedmiot jest odpadem oraz, że został nielegalnie przemieszczony.

[62] Por. pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 312/09, LEX nr 577318, że nie jest dopuszczalne, aby uchybienia w działaniach jednego organu administracji publicznej skutkowały nakładaniem przez inny organ określonych obowiązków, a ściślej kar finansowych na dany podmiot. Nie do zaakceptowania bowiem jest sytuacja, w której negatywne konsekwencje błędnego działania jednego organu obciążałyby stronę postępowania kontrolowaną przez inny organ.

[63] Por. R. Mikosz, G. Radecki, *op. cit.*, s. 123.

za wydobywanie kopalin, wynoszącą czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny pomnożoną przez ilość kopaliny wydobytej bez koncesji, oznacza, że organ stosuje nie tylko ten przepis, wskazujący sposób obliczenia wysokości tej opłaty, ale i wszystkie inne przepisy, które jej dotyczą. Wątpliwości może bowiem budzić pogląd, że przewidziane w art. 4 ust. 1 p.g.g. wyłączenie stosowania przepisów m.in. Działu VII p.g.g., regulującego opłaty, w tym opłatę podwyższoną, rozciąga się także na wskazane kwestie[64]. Wyłączenie to odnosi się bowiem do wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby i sprawia, że prowadzący tę działalność zgodnie z warunkami określonymi w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. nie jest zobowiązany do uiszczenia opłaty eksploatacyjnej za wydobywanie kopaliny ze złoża (art. 134 p.g.g.), nie zaś do sankcji za naruszenie tych warunków, normowanej odrębnie w art. 4 ust. 3 pkt 2 p.g.g. przez odesłanie do konstrukcji opłaty podwyższonej. Skoro przecież starosta na podstawie tego przepisu ma ustalić opłatę podwyższoną, o której mowa w art. 140 ust. 3 pkt 3 p.g.g., to może uczynić to tylko stosując lub uwzględniając przepisy określające zasady, tak procesowe, jak materialnoprawne, na jakich wymierza się taką opłatę za wydobywanie kopaliny bez koncesji. Oczywiście musi wziąć pod uwagę, że przedmiotem opłaty w analizowanej sytuacji jest naruszenie wymogów wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby. W konsekwencji czterdziestokrotność stawki opłaty eksploatacyjnej dla danego rodzaju kopaliny, czyli dla piasków i żwirów[65], należy odnieść do piasków i żwirów wydobytych z naruszeniem warunków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g., nie zaś do ilości kopaliny wydobytej bez koncesji. W przypadku, gdy naruszenie to polega na przekroczeniu limitu wydobycia przewidzianego w art. 4 ust. 1 pkt 2 p.g.g., chodzić będzie zatem o tę część wydobytych piasków i żwirów, która w tym limicie się nie mieści, przy czym oznaczenie limitu w jednostkach objętości oznacza konieczność przeliczenia tej nadwyżki na jednostki wagi, miarodajne z punktu widzenia stawki ustanowionej za tonę. Wyłączenie wynikające z art. 4 ust. 1 p.g.g. nie pozwala natomiast w takiej sytuacji obciążyć wydobywającego opłatą eksploatacyjną za piaski i żwiry wydobyte w granicach limitu.

W świetle art. 140 ust. 5 p.g.g. starosta ustala opłatę podwyższoną, stosując stawki obowiązujące w dniu wszczęcia postępowania, a nie w czasie, kiedy wydobywano piaski i żwiry z naruszeniem warunków przewidzianych w tym zakresie. W myśl art. 140 ust. 6 p.g.g. opłatę wnosi się w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, przy czym dowód jej wniesienia należy niezwłocznie przedstawić staroście jako właściwemu organowi do jej wymierzenia i reprezentują-

---

[64] H. Schwarz, *op. cit.*, s. 67.

[65] Stawkę tę określa załącznik do ustawy Prawo geologiczne i górnicze pod pozycją 33, lecz podana tam kwota (0,51 zł za tonę) jest, zgodnie z art. 136 ust. 1 p.g.g., corocznie waloryzowana stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, planowanego w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy; w obwieszczeniu Ministra Środowiska z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie stawek opłat na rok 2014 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego („Monitor Polski" z 2013 r., poz. 721) wskazano wysokość tej stawki na kwotę 0,55 zł za tonę.

cego jej beneficjenta. Z art. 141 ust. 4 p.g.g. wynika bowiem, że rozpatrywana opłata stanowi dochód powiatu[66].

Do opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2 p.g.g., stosuje się również art. 143 ust. 1 p.g.g.[67] W konsekwencji decyzja ustalająca tę opłatę nie może być wydana po upływie 5 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie. Jest to więc termin dłuższy niż ten wynikający z art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[68], której przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych stosuje się odpowiednio do opłaty podwyższonej na zasadzie odesłania zamieszczonego w art. 142 ust. 1 p.g.g.

Przedmiotem wspomnianego odesłania są przepisy Działu III, poświęconego właśnie zobowiązaniom podatkowym i zawierającego głównie regulację o charakterze materialnoprawnym, odnoszącą się m.in. do zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę, ulg w spłacie zaległości podatkowych, nadpłaty, praw i obowiązków następców prawnych czy odpowiedzialności podatkowej osób trzecich[69]. W myśl art. 142 ust. 1 p.g.g. określone w tych przepisach uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielowi, którym jest powiat, stosownie do art. 142 ust. 2 w związku z przywołanym wyżej art. 141 ust. 4 p.g.g. W konsekwencji zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[70] za organ właściwy w tych sprawach uznać wypada starostę[71].

Odesłanie przewidziane w art. 141 ust. 1 p.g.g. nie obejmuje swoim zakresem przepisów normujących postępowanie podatkowe, zamieszczonych w Dziale IV

---

[66] W art. 140 ust. 6 p.g.g. przewidziano obowiązek przedstawienia dowodu wniesienia opłaty właściwemu organowi oraz podmiotom określonym w art. 141 p.g.g. Z kolei według art. 141 ust. 4 p.g.g., jeżeli opłatę podwyższoną ustala starosta, wpływy z tego tytułu stanowią dochód powiatu. Z art. 141 ust. 2 p.g.g. stosowanego odpowiednio na zasadzie odesłania zawartego w art. 141 ust. 4 p.g.g. wynika, że w przypadku, gdy działalność jest prowadzona na terenie więcej niż jednego powiatu, opłaty stanowią dochód powiatów proporcjonalnie do ilości wydobytej kopaliny.

[67] W przepisie tym zastrzeżono wprawdzie, że chodzi w nim o decyzję w sprawach określonych Działem VII p.g.g. poświęconym opłatom, lecz kwestia opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 140 ust. 3 p.g.g., bezsprzecznie do takich spraw należy.

[68] Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Z kolei w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej mowa jest o zobowiązaniu podatkowym powstającym z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej jego wysokość. Pogląd, że zobowiązanie w przedmiocie opłaty podwyższonej powstaje w taki sposób, czyli w drodze ustalającej go decyzji konstytutywnej, a nie z mocy prawa, wyrazili A. Lipiński, R. Mikosz, *op. cit.*, s. 409 oraz R. Mikosz, G. Radecki, *op. cit.*, s. 126. Por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 września 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 296/13.

[69] Zob. G. Radecki *Postępowania*, s. 74-76.

[70] Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

[71] W myśl powołanego art. 38 ust. 1 w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.

Ordynacji podatkowej, toteż w postępowaniu w przedmiocie opłaty podwyższonej trzeba stosować Kodeks postępowania administracyjnego z modyfikacjami wynikającymi po pierwsze z przepisów Działu III Ordynacji podatkowej oraz po drugie z ustawy Prawo geologiczne i górnicze[72]. Do tych ostatnich należy powołany już art. 143 ust. 2 pkt 2 p.g.g., w świetle którego stroną tego postępowania może być wyłącznie osoba fizyczna wydobywająca piaski i żwiry z naruszeniem warunków określonych w art. 4 ust. 1 i 2 p.g.g. Tym samym podstawową kwestią, jaką należy ustalić w jego toku, jest to, czy właściciel (użytkownik wieczysty) był osobą, która takiego wydobycia dokonała[73].

9. Wnioski

Opłata podwyższona, o której mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2 p.g.g., jak każda sankcja finansowa, pełni wtórną, służebną rolę w stosunku do regulacji prawnej, której przestrzeganie ma zabezpieczać. Sprawia to, że wady, jakimi dotknięta jest konstrukcja normatywna wydobywania piasków i żwirów na własne potrzeby[74], nie mogą pozostawać bez wpływu na zastosowanie tej sankcji. Regulacja prawna w rozpatrywanym zakresie jest nieprecyzyjna, wręcz niezrozumiała, jak w przypadku limitu wydobycia, w szczególności wskutek nawiązania do przesłanek nieostrych, wymagających złożonych ustaleń i ocen, takich jak przeznaczenie nieruchomości. Zastrzeżenia budzi też to, że omawiana opłata stanowi jedyny, poza wstrzymaniem wydobycia, instrument przysługujący organom administracji w związku z naruszeniem prawa w rozpatrywanym zakresie.

---

[72] Zob. G. Radecki, *Postępowania*, s. 78-79. Por. też K. Gruszecki, J.P. Tarno, *Opłaty za korzystanie ze środowiska i kary pieniężne za jego zanieczyszczenie jako instrumenty ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2004, t. XX, s. 101.

[73] Zob. powołane już wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Gliwicach z dnia 21 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 1443/12 oraz w Warszawie z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt VI SA/Wa 2286/13.

[74] Por. H. Schwarz, *op. cit.*, s. 61-69.

Wojciech Radecki

Korzystanie z zasobów wód zgodnie z zasadą racjonalnej gospodarki rybackiej

1. Wprowadzenie

Problematyka prawna rybactwa rzadko bywa przedmiotem refleksji naukowej. Tymczasem zasoby wód – ryby, raki, minogi, inne organizmy żyjące w wodzie – należą do tych zasobów, z których korzystanie wymaga szczególnej rozwagi i umiejętnego połączenia elementów eksploatacji i ochrony, albowiem eksploatując dziś trzeba jednocześnie chronić, tak aby jutro było jeszcze co eksploatować.

Znacząca rolę ma tu do odegrania prawo. Ustawodawca przyjął konwencję językową, według której:

- korzystanie z zasobów wód śródlądowych zwane jest rybactwem, którego ramy zostały wytyczone ustawą z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 ze zm.),
- korzystanie z zasobów wód morskich zwane jest rybołówstwem, którego ramy zostały wytyczone ustawą z 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. Nr 62, poz. 574 ze zm.).

Te dwie ustawy wraz z przepisami wykonawczymi oraz bezpośrednio obowiązującymi aktami prawa unijnego składają się na możliwe do teoretycznego wyodrębnienia prawo rybackie, będące fragmentem prawa ochrony zasobów środowiska w rozumieniu art. 81 ust. 4 pkt 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), a tym samym prawa środowiska (bądź prawa ochrony środowiska) w powszechnie przyjmowanym znaczeniu.

Podstawowym instrumentem, mającym zapewnić równowagę między eksploatacją a ochroną, jest:

- zasada racjonalnej gospodarki rybackiej proklamowana w ustawie o rybactwie śródlądowym,

- zasada racjonalnego wykonywania rybołówstwa, w tym ochrony żywych zasobów morza, proklamowana w ustawie o rybołówstwie.

W dalszych rozważaniach zajmę się jedynie aspektami prawnymi racjonalnej gospodarki rybackiej w wodach śródlądowych.

2. Przemiany zasady racjonalnej gospodarki rybackiej

Kiedy przed 29 lat temu z satysfakcją witano zastąpienie obowiązującej przez ponad pół wieku ustawy z 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (Dz.U. Nr 35, poz. 357 ze zm.) nową ustawą z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (tekst pierwotny Dz.U. z 1985 r. Nr 21, poz. 91), podkreślano, że w odróżnieniu od swej poprzedniczki nowa ustawa:

- przyjmuje założenie jedności rybactwa w wodach płynących i stojących, w tym w stawach[1],
- zobowiązuje uprawnionych do rybactwa i prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej,
- wzmacnia ochronę rybactwa przez m.in. powołanie specjalnej Państwowej Straży Rybackiej.

Zasada racjonalnej gospodarki rybackiej została określona w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy, których brzmienie pierwotne było następujące:

> Art. 6. – 1) Uprawniony do rybactwa jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką; 2) Racjonalna gospodarka rybacka polega na pełnym wykorzystaniu możliwości produkcyjnych wód zgodnie z istniejącymi warunkami przyrodniczymi, jak również stanem wiedzy technicznej i technologicznej.

Na tle tego sformułowania warto zauważyć, że obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej obciążał wszystkich uprawnionych do rybactwa w rozumieniu art. 4 ustawy rybackiej, który w brzmieniu pierwotnym za uprawnionego do rybactwa, tj. do chowu, hodowli i połowu ryb uznawał:

- na wodach stojących (w tym stawach) – posiadacza gruntów pod nimi,
- na wodach płynących – tego, kto otrzymał pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód do celów rybackich.

Rybacy (rzeczni, jeziorowi, stawowi) mieli, kierując się „troską o wyżywienie narodu" (takich górnolotnych sformułowań używali posłowie w 1985 r. w debacie nad projektem ustawy rybackiej), wyciągnąć z wody maksimum tego, co wyciągnąć się dało. Nad prowadzeniem przez uprawnionych do rybactwa racjonalnej gospodarki rybackiej miały czuwać terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, stosując m.in. środki przewidziane w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

---

[1] Przypomnieć trzeba, że rybołówstwo w rozumieniu ustawy przedwojennej oznaczało zawłaszczanie ryb i raków przez ich łowienie w wodach nie zamkniętych, a więc ustawa ta nie odnosiła się w ogóle do stawów; rybactwo stawowe było po prostu rolnictwem.

Można zaryzykować spostrzeżenie, że pierwotna definicja racjonalnej gospodarki rybackiej była „czysto produkcyjna". Owszem już wtedy od 5 lat obowiązywała ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6, tekst jednolity Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.) zawierająca w art. 2 ust. 2 rozbudowaną definicję racjonalnego gospodarowania zasobami przyrodniczymi, odnoszącą się także, co oczywiste, do zasobów wód, skoro są one zasobami przyrodniczymi, ale jedynie „produkcyjne" ujęcie racjonalnej gospodarki rybackiej miało swoją wymowę, zwłaszcza że ustawa rybacka była późniejsza od ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Zmiany art. 6 ust. 1 i 2 nastąpiły w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia wraz z wejściem w życie ustawy z 27 września 1996 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz.U. Nr 128, poz. 602), która przepisom tym nadała brzmienie następujące:

> Art. 6. – 1) Uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką; 2) Racjonalna gospodarka rybacka polega na wykorzystaniu produkcyjnych możliwości wód, zmierzając jednocześnie do poprawy naturalnego środowiska i jego zasobów, zgodnie z operatem rybackim określającym zasady tej gospodarki.

Jak łatwo zauważyć, nowela z 1996 r. ograniczyła obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej do uprawnionych do rybactwa w obwodach rybackich, czyli tylko na wodach płynących, ponieważ tylko takie wody dzieliło się i dzieli na obwody rybackie. Ta sama ustawa zmieniła definicję racjonalnej gospodarki rybackiej w ten sposób, że miała ona polegać na wykorzystaniu produkcyjnych możliwości wód (już niekoniecznie „pełnych"), zmierzając jednocześnie do poprawy jakości naturalnego środowiska i jego zasobów, zgodnie z operatem rybackim określającym zasady tej gospodarki. Jak widać, ustawodawca nałożył na rybaków obowiązek dążenia do poprawy jakości środowiska i jego zasobów, co oceniłem jako wyraz większej ekologizacji gospodarki rybackiej[2], aczkolwiek wyraźne zobowiązanie rybaków, aby zmierzali do „poprawy naturalnego środowiska i jego zasobów" może wydawać się nieco przesadzone. Dla porządku dodam, że nowelą z 1996 r. usunięto możliwość wymuszania racjonalnej gospodarki rybackiej środkami egzekucji administracyjnej oraz wprowadzono nowy instrument prawny w postaci operatu rybackiego, o którym będzie mowa już na gruncie obowiązującego stanu prawnego.

Kolejną zmianę wprowadziła ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst pierwotny Dz.U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229, tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.), która nie zmieniając ust. 1 w art. 6, nadała ust. 2 nowe brzmienie. Od tego czasu te przepisy już się nie zmieniły i nadal stanowią:

> Art. 6. – 1) Uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką; 2) Racjonalna gospodarka rybacka polega

[2] W. Radecki, *Prawo o rybactwie śródlądowym. Komentarz,* Wrocław 1997, s. 52.

na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa."

Jednocześnie Prawo wodne zmieniło definicję osoby uprawnionej do rybactwa. Według nowego brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy rybackiej takim uprawnionym był:

- na wodach stojących (w tym stawach) – właściciel, posiadacz samoistny lub zależny gruntów pod wodami stojącymi lub stawami,
- na wodach płynących – władający obwodem rybackim na podstawie umowy zawartej z właścicielem wody.

Kolejne nowelizacje ustawy rybackiej wprawdzie nie zmieniły już definicji racjonalnej gospodarki rybackiej, ale istotne znaczenie miały dwie regulacje:

- uznanie nowelą z 3 czerwca 2005 r. organu administracji publicznej wykonującego uprawnienia właściciela wody, tj. dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej w skrócie RZGW) za uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim, który nie został oddany w użytkowanie ani nie jest przedmiotem dzierżawy,
- doprecyzowanie nowelą z 30 sierpnia 2013 r., że umową zawartą z właścicielem wody, a według obowiązującego brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 2 z organem administracji publicznej, wykonującym uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego, czyli z dyrektorem RZGW, jest nie tylko umowa użytkowania obwodu rybackiego zawarta na podstawie art. 13 ust. 3 Prawa wodnego, lecz także „stara" umowa dzierżawy jezior, zawarta z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa, której następczynią jest Agencja Nieruchomości Rolnych, na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst pierwotny Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464, aktualny tekst jednolity Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.), w którą to umowę z mocy art. 217 ust. 6 Prawa wodnego z dniem 1 stycznia 2006 r. wstąpił jako strona wydzierżawiająca dyrektor RZGW.

Konsekwencje tych zmian są bardzo istotne, oznaczają one, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma obwodów rybackich, na których nie byłoby uprawnionego do rybactwa zobowiązanego do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Jeżeli obwód rybacki nie został oddany w użytkowanie (art. 13 ust. 3 Prawa wodnego) ani nie jest przedmiotem dzierżawy (art. 217 ust. 6 Prawa wodnego), to w takim obwodzie uprawnionym do rybactwa jest dyrektor RZGW i jak każdy uprawniony do rybactwa jest zobowiązany do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Dla porządku dodam, że nowela z 29 lipca 2005 r. przekazała zarządom województw ocenianie wypełniania przez uprawnionych do rybactwa obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, a nowela z 23 stycznia 2009 r. przekazała uprawnienia do dokonywania takiej oceny marszałkom województw.

3. Zakres i treść racjonalnej gospodarki rybackiej

Według obowiązującego brzmienia ustawy zasadnicze cechy instytucji prawnej racjonalnej gospodarki rybackiej to:

- obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej obciąża tylko uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim, a ponieważ na obwody rybackie dzieli się tylko publiczne śródlądowe powierzchniowe wody płynące (art. 12 ust. 1 ustawy rybackiej), przeto zakres podmiotowy obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej ogranicza się do władających obwodami rybackimi w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy rybackiej;
- definicja racjonalnej gospodarki rybackiej opiera się na następujących elementach:
  - wykorzystanie produkcyjnych możliwości wód,
  - zgodność z operatem rybackim,
  - nienaruszanie interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu,
- zachowanie zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarcze korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa;
- poddanie racjonalności gospodarki rybackiej kontroli sprawowanej przez marszałka województwa.

Ograniczenie obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej do władających obwodami rybackimi jest rozwiązaniem zgodnym z regułami gospodarki rynkowej w państwie prawa. Państwo nie powinno ingerować w to, jak posiadacz gruntów pod wodami stojącymi lub stawami gospodaruje w takiej wodzie bądź stawie, czy czyni to racjonalnie czy nieracjonalnie. Państwu natomiast nie jest obojętne, jak uprawniony do rybactwa na własnym stawie lub jeziorze bezodpływowym postępuje wobec środowiska przyrodniczego, ale to już nieco inne zagadnienie.

W tym nurcie rozumowania mieści się nader trafna uwaga Joanny Miłkowskiej-Rębowskiej, że wprawdzie za absurdalne uznać należy obligowanie do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w stawach hodowlanych, ale w odniesieniu do jezior bezodpływowych należałoby się zastanowić, czy pełna właścicielska swoboda w zakresie wykorzystania ich zasobów żywych nie stoi w sprzeczności z wymogami ochrony środowiska[3]. Owszem, można argumentować, że chodzi tu o powszechny obowiązek dbałości o przyrodę ujęty w art. 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.), ale to chyba za mało. Wątku tego nie rozwijam, gdyż wymagałoby to odrębnego opracowania. Poprzestanę na stwierdzeniu,

[3] J. Miłkowska-Rębowska, *Reforma polskiego prawa rybackiego w świetle zasady zrównoważonego rozwoju,* [w:] *Prawo dla ochrony środowiska*, (red.) A. Erechemla, Rzeszów 2011, s. 211.

że w dzisiejszym stanie prawnym obowiązek prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej nie istnieje poza obwodami rybackimi.

Wprawdzie obowiązująca definicja nie powtarza już tego sformułowania, które w 2001 r. nakazało rybakom dążenie do poprawy stanu środowiska naturalnego i jego zasobów, ale zaakcentowanie, że zasoby ryb mają być zachowane w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa, pozwala na wniosek, że racjonalna gospodarka rybacka jest jedną z postaci zasady zrównoważonego rozwoju, który zgodnie z art. 5 Konstytucji RP jest fundamentem ochrony środowiska. W idei zrównoważonego rozwoju chodzi o stworzenie trwałych i sprawiedliwych podstaw bytu ludzi, zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, przez zrównoważenie rozwoju społecznego i ekonomicznego ze zużyciem zasobów środowiska oraz poprawę jego jakości, tam gdzie to jest konieczne[4]. Znawca problematyki prawnej zrównoważonego rozwoju wskazuje, że idea ta wywodząca się z leśnictwa (pozyskiwanie tylu drzew, ile może ponownie wyrosnąć) została wykorzystana także w rybołówstwie[5]. Elementy tej idei można dostrzec także w art. 6 ust. 2 ustawy rybackiej. Do koncepcji rozwoju zrównoważonego w rybactwie nawiązują liczni autorzy zajmujący się prawem rybackim[6]. Niezależnie od tego, że zasada zrównoważonego rozwoju została wprowadzona do ustawy rybackiej w art. 2a dodanym do niej ustawą nowelizacyjną z 24 września 2010 r., co w doktrynie zostało powitane ze szczególnym uznaniem[7], najważniejszych elementów tej zasady dopatruję się konsekwentnie w art. 6 ust. 2 ustawy rybackiej.

4. Operat rybacki

Ponieważ zgodność z operatem rybackim jest elementem definicyjnym racjonalnej gospodarki rybackiej, kilka uwag należy poświęcić samemu operatowi. Z art. 6a ustawy rybackiej dowiadujemy się, że uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim sporządza operat rybacki raz na 10 lat w formie opisowej i graficznej. Sporządza go także ubiegający się o uprawnienia do rybactwa, skoro przedłożenie pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego jest warunkiem dopuszczenia do konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego. Część opisowa operatu powinna zawierać w szczególności:

1) dane dotyczące uprawnionego do rybactwa,
2) dane i informacje dotyczące obwodu rybackiego,

---

[4] J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju,* [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, (red.) A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 80.

[5] Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23.

[6] Zob. np. K. Turkowski, *Rozwój zrównoważony a rybactwo śródlądowe,* [w:] *Rybactwo, wędkarstwo, ekorozwój*, (red.) A. Wołos, Olsztyn 2006, s. 9 i n., a zwłaszcza opracowania zamieszczone w dziele *Zasady i uwarunkowania zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich*, (red.) M. Mickiewicz, Olsztyn 2012.

[7] J. Miłkowska-Rębowska, *op. cit.*, s. 209.

3) zasady prowadzenia gospodarki rybackiej, opracowane z uwzględnieniem zróżnicowania obwodu rybackiego na zasadniczy i uzupełniający obwód rybacki.

Przepisy te zostały uszczegółowione w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego (Dz.U. Nr 44, poz. 414) istotnie znowelizowanym w roku ubiegłym (Dz.U. z 2013 r. poz. 676). Poza danymi i informacjami operat rybacki stosownie do § 4 rozporządzenia zawiera:

- według pkt. 5 ocenę oddziaływania:
  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,
- według pkt. 5a opis działań bezpośrednio związanych:
  a) z celami ochrony obszarów Natura 2000 lub pozostałymi formami ochrony przyrody,
  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 tego sposobu,
- według pkt. 10 założenia ochrony i połowu ryb i raków.

Ten ostatni pkt 10 został rozwinięty w § 5 ust. 1 rozporządzenia, według którego w założeniach podaje się:

1) typ prowadzonej gospodarki rybackiej[8],
2) wymiary gospodarcze ryb – gdy w obwodzie rybackim wystąpiły zmiany mające niekorzystny wpływ na wielkość lub strukturę populacji ryb będących przedmiotem eksploatacji lub w innych przypadkach uzasadnionych przez uprawnionego do rybactwa,
3) przewidywaną wielkość połowów gospodarczych lub amatorskich,
4) maksymalną liczbę osób, które jednego dnia mogą uprawiać amatorski połów ryb w obwodzie rybackim,
5) limity połowu ryb w ramach prowadzenia amatorskiego połowu ryb,
6) sposób regulacji wielkości i struktury populacji ryb drapieżnych oraz ryb karpiowatych,
7) rodzaje i zakres działań prowadzonych w ramach racjonalnej gospodarki rybackiej, w tym zabiegów ochronnych, niezbędnych do ochrony zasobów ryb i raków lub poprawy warunków ich bytowania w wodach, ze wskaza-

[8] W literaturze wyróżnia się cztery typy gospodarki rybackiej: towarową (produkcja ryb ma priorytet), rybacko-wędkarską (łącząca produkcję z wędkarstwem), wędkarską (priorytetem jest wędkarstwo) i wyspecjalizowaną (prowadzoną np. dla potrzeb naukowych); zob. M. Mickiewicz, *Racjonalna gospodarka w obwodach rybackich,* [w:] *Zasady i uwarunkowania zrównoważonego korzystania z zasobów ryb*, (red.) M. Mickiewicza, Olsztyn 2012, s. 55-56.

niem sposobu i warunków odtwarzania poławianych zasobów ryb i raków, w tym ryb z gatunków wędrownych lub zagrożonych pogarszającymi się warunkami rozrodu naturalnego w wodach obwodu rybackiego,

8) nakłady rzeczowe przewidziane na zarybienia, w szczególności minimalną i maksymalną ilość materiału zarybieniowego oraz jego rodzaj.

Stosownie do § 5 ust. 2 rozporządzenia rodzaj materiału zarybieniowego, służącego do odtwarzania populacji ryb wymagających ochrony ze względu na konieczność zachowania różnorodności biologicznej, a w szczególności populacji: 1) karpiowatych ryb reofilnych, 2) lipienia, 3) łososia, 4) pstrąga potokowego, 5) siei, 6) troci jeziorowej i wędrownej, 7) węgorza, 8) jesiotra – podaje się z uwzględnieniem miejsc pochodzenia materiału zarybieniowego, jego przydatności do zarybień oraz informacji zawartych w charakterystyce ichtiofauny.

Wgłębiając się w postanowienia § 4 i 5 rozporządzenia zauważamy, że operat rybacki jest rodzajem planu, ale nie tylko gospodarowania, lecz także ochrony. Przepisy § 4 pkt 5 i 5a rozporządzenia można, z pewną dozą przesady, określić mianem „małej oceny naturowej", zwłaszcza jeśli uwzględnić instytucję opiniowania operatu. Analogia jest dość śmiała, ale w tej części operatu, które odnoszą się do pkt 5 i 5a, widzę jakieś podobieństwo do raportu o oddziaływaniu na obszary Natura 2000 (ale nie tylko, bo także na inne obszary chronione), nie ma wprawdzie procedury (gospodarka rybacka nie jest przecież przedsięwzięciem), ale pozytywna opinia o operacie jest jakimś funkcjonalnym odpowiednikiem wniosków wynikających z „oceny naturowej".

Operat rybacki może być zmieniony przed upływem owych 10 lat, na które jest sporządzany. Sama ustawa szczegółowo określa warunki pozwalające na zmianę operatu. I tak zgodnie z art. 6a ust. 4 uprawniony do rybactwa może dokonać zmian, jeżeli organ administracji publicznej, z którym uprawniony do rybactwa zawarł umowę przewidzianą w art. 4 ust. 1 pkt 2 (tj. dyrektor RZGW jako zawierający umowę użytkowania obwodu lub wstępujący w miejsce wydzierżawiającego w „starą" umowę dzierżawy jezior) wyraził, poprzez zmianę umowy, zgodę na dostosowanie zasad prowadzenia gospodarki rybackiej do:

1) strategii, polityki, planów lub programów w dziedzinie rybactwa śródlądowego, w tym programu ochrony i odbudowy zasobów ryb, opracowanych przez organ administracji publicznej,
2) nowych okoliczności niewynikających z przyczyn leżących po stronie uprawnionego do rybactwa, których nie mógł on przewidzieć przed złożeniem operatu rybackiego do zaopiniowania, w szczególności klęsk żywiołowych, zmiany przebiegu granic obwodu rybackiego lub realizacji inwestycji znacząco oddziałującej na środowisko wodne w obwodzie rybackim,
3) warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni, o których mowa w Prawie wodnym,

- przy czym, w przypadku uzasadnionych wątpliwości dotyczących celowości dokonania zmiany w operacie rybackim, organ administracji publicznej, przed wydaniem zgody, zwraca się o zajęcie stanowiska odpowiednio, do organu administracji publicznej, który opracował projekt programu, planu, polityki lub strategii, w przypadku o którym mowa w pkt. 1, albo do właściwego marszałka województwa, w przypadku o którym mowa w pkt. 2.

Podstawowe znaczenie prawne ma regulacja zamieszczona w art. 6a ust. 5 ustawy rybackiej: *Operat rybacki oraz jego zmiany wymagają uzyskania pozytywnej opinii uprawnionej jednostki.* Regulacja ta została rozwinięta w rozporządzeniu w sprawie operatu rybackiego precyzującym, że opiniowaniu podlegają elementy operatu, o których mowa w § 4 pkt 3-10 (czyli wszystkie istotne z punktu widzenia gospodarowania i ochrony) oraz w § 6 (tj. część graficzna operatu). Minister wyznaczył trzy jednostki uprawnione do opiniowania operatów rybackich:

- Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie,
- Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie,
- Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

Co to znaczy, że operat ma być „pozytywnie zaopiniowany"? Moim zdaniem znaczy, że operat musi być „zaaprobowany" przez uprawnioną jednostkę naukową. Czy to znaczy, że ocena racjonalności gospodarki rybackiej została bez reszty oddana w ręce jednostek naukowych, wprawdzie o najwyższych kompetencjach fachowych, ale jednak tylko naukowych? Chyba jednak tak, niezależnie od regulacji art. 6b i 6c ustawy rybackiej. Uprawniają one ministra właściwego do spraw rybołówstwa do wydania, na wniosek marszałka województwa, decyzji administracyjnej nakazującej uprawnionemu do rybactwa przekazanie operatu do ponownego zaopiniowania w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy opinia do operatu rybackiego jest wadliwa, nierzetelna lub obciążona błędem, który uniemożliwia dokonanie oceny prowadzenia gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim. Jeżeli uprawniony do rybactwa nie przekaże operatu do ponownego zaopiniowania w wyznaczonym terminie albo ponowna opinia będzie negatywna, uprawnienie do prowadzenia gospodarki rybackiej zostaje zawieszone z mocy prawa. Wtedy uprawniony do rybactwa sporządza nowy operat w porozumieniu z organem administracji publicznej wykonującym uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego, tj. z dyrektorem RZGW, ale ten nowy operat podlega ponownemu zaopiniowaniu przez uprawnioną jednostkę naukową, tak więc ostatecznie o operacie jako podstawie prowadzenia gospodarki rybackiej i tak rozstrzyga opinia uprawnionej jednostki naukowej.

Kończąc ten wątek rozważań warto postawić pytanie, czy definicja racjonalnej gospodarki rybackiej, zamieszczona w art. 6 ust. 2 ustawy rybackiej, ma charakter materialny czy formalny. Zagadnienie to można zilustrować dwoma szczegółowymi pytaniami:

1) czy gospodarka prowadzona zgodnie z operatem rybackim może być uznana za nieracjonalną?

2) czy gospodarka prowadzona niezgodnie z operatem rybackim może być uznana za racjonalną?

Łatwo zauważyć, że pytanie drugie jest odwrotnością pierwszego. Szukając odpowiedzi na pierwsze pytanie należy bronić poglądu, że co do zasady gospodarka rybacka prowadzona zgodnie z operatem rybackim nie może być uznana za nieracjonalną. Koncepcja ustawy jest bowiem taka, że to jednostka opiniująca operaty rybackie bierze na siebie odpowiedzialność za to, że gospodarka rybacka, prowadzona na podstawie pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego, będzie gospodarką racjonalną. Za taką odpowiedzią na pierwsze pytanie przemawia także wzgląd na pewność prawa: rybak musi mieć gwarancję, że jeżeli prowadzi gospodarkę rybacką zgodnie z pozytywnie zaopiniowanym operatem rybackim, nie narazi się na żadne zarzuty.

Odpowiedź na drugie pytanie jest nieco bardziej złożona. Można sobie wyobrazić taką sytuację, że mimo odstąpienia od założeń operatu rybackiego gospodarka rybacka wykorzystuje produkcyjne możliwości wód w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa. Tu potrzebne jest ważne zastrzeżenie, że to na uprawnionym do rybactwa spoczywa ciężar dowodu, że tak rzeczywiście było, ale jeżeli taki dowód mu się powiedzie, to nie wykluczałbym uznania gospodarki rybackiej za racjonalną mimo odstąpienia od założeń operatu rybackiego.

5. Prowadzenie racjonalnej gospodarki rybackiej przez dyrektora RZGW

Powstaje pytanie, czy do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej jest zobowiązany władający wodami w sztucznym zbiorniku wodnym usytuowanym na publicznych śródlądowych wodach płynących (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy rybackiej) a konkretnie dyrektor RZGW korzystający rybacko z wód takiego zbiornika (art. 13 ust. 1b Prawa wodnego). Szukając odpowiedzi na tak postawione pytanie należy rozróżnić dwie sytuacje:

- pierwszą, kiedy wody zbiornika zostały objęte obwodem rybackim, ale dyrektor RZGW nie oddaje zbiornika w użytkowanie rybackie, lecz sam z niego rybacko korzysta, na co pozwala mu art. 13 ust. 1b Prawa wodnego – wtedy musi prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką jako uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim; uzasadnienie takiego stanowiska jest proste, wynika ono bowiem z zasady interpretacji prawniczej *Lege non distinguente* (jeżeli ustawa czegoś nie rozróżnia, nie naszą rzeczą jest wprowadzać rozróżnienie) – jeżeli każdy uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim ma taki obowiązek, to i dyrektor RZGW, jeżeli jest uprawnionym do rybactwa, a jeżeli tak, to dyrektor RZGW ma sporządzić operat rybacki, uzyskać pozytywną opinię uprawnionej instytucji, pro-

wadzić gospodarkę zgodnie z operatem i poddać się kontroli marszałka województwa[9];

- drugą, kiedy wody zbiornika nie zostały objęte obwodem rybackim, co może nastąpić wtedy, kiedy wody zbiornika zajęły sztucznie grunty niestanowiące własności publicznej (art. 12 ust. 1a ustawy rybackiej); wtedy istotnie władający zbiornikiem nie ma obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, która jest związana tylko z obwodami rybackimi.

Sytuacja przewidziana w art. 13 ust. 1b Prawa wodnego nie jest jedynym przypadkiem, w którym dyrektor RZGW jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką. Dokładnie tak samo jest w sytuacji określonej w art. 4 ust. 1 pkt 2 alternatywa pierwsza ustawy rybackiej, który za uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim uznaje organ administracji publicznej, wykonujący uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego, a z przepisów Prawa wodnego wiemy, że takim organem jest dyrektor RZGW. Jawnie błędny jest spotykany niekiedy pogląd, że dyrektorów RZGW interesuje tylko art. 13 ust. 1b Prawa wodnego, będący jakoby *lex specialis* w stosunku do art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy rybackiej. Pogląd ten dowodzi całkowitego niezrozumienia relacji między ustawą ogólną a ustawą szczególną. Jest dokładnie odwrotnie. Ponieważ woda jest wykorzystywana do różnych celów, tytułem przykładów do żeglugi i do rybactwa, przeto oczywiste jest, że ustawa Prawo wodne jest ustawą ogólną, w stosunku do której ustawa o żegludze czy ustawa o rybactwie śródlądowym są ustawami szczególnymi (*leges speciales*). Nie ma przeto najmniejszych wątpliwości, że w obwodzie rybackim, który nie został oddany w użytkowanie na podstawie umowy z dyrektorem RZGW (ani nie jest przedmiotem dzierżawy rybackiej na podstawie poprzednich regulacji prawnych) uprawnionym do rybactwa jest dyrektor RZGW, co stwierdza jasno art. 4 ust. 1 pkt 2 alternatywa pierwsza ustawy rybackiej. Skoro zaś art. 6 ust. 1 ustawy rybackiej stwierdza, że uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany prowadzić racjonalną gospodarkę rybacką, to wielokrotnie już powoływana zasada *Lege non distinguente* nie pozwala ograniczyć tego obowiązku jedynie do władającego obwodem rybackim na podstawie umowy zawartej z właściwym organem administracji publicznej.

Te konsekwencje obowiązujących uregulowań zostały dostrzeżone przez Wojciecha Koźmińskiego, który zgadzając się co do zasady z moim poglądem pisze jednak, że ustawodawca wprowadził martwy i niewykonalny w praktyce obowiązek dyrektorów RZGW, ponieważ biorąc pod uwagę zakres obowiązków, możliwości kadrowe, organizacyjne i finansowe RZGW należy zauważyć, że są one nieprzygotowane i niezdolne do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodach rybackich. RZGW nie mają zaplecza technicznego i logistycznego do bycia gospodarzem obwodu rybackiego z prawdziwego zdarzenia[10].

---

[9] Zob. także W. Radecki, *Problemy Prawa Rybackiego. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej a gospodarka rybacka,* KR 2007, nr 5, s. 28-30.

[10] W. Koźmiński, *Porady prawne WŚ. Bezpłatne łowiska*, „WŚ" 2011, nr 4. s. 90-91.

Nie do końca zgodziłbym się z poglądem, że ustawodawca wprowadził martwy i niewykonalny przepis. Intencja ustawodawcy jest bowiem jasna, chodzi o to, aby nie było w Polsce obwodów, na których nie ma uprawnionego do rybactwa, taki uprawniony zawsze jest, co do zasady użytkownik obwodu (ewentualnie dzierżawca), a jeżeli nie on – to dyrektor RZGW. Zauważmy, że rozwiązanie przewidziane w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy rybackiej zostało wprowadzone w 2005 r. i pięć lat (do fundamentalnej nowelizacji ustawy rybackiej w 2010 r.) to wystarczająco dużo czasu, aby zorientować się, że art. 4 ust. 1 pkt 2 alternatywa pierwsza to przepis martwy i niewykonalny, a jednak ustawodawca go nie zmienił. Zapewne miał w tym jakiś cel, być może chodziło o to, aby zmusić dyrektorów RZGW do sprawnego przeprowadzania konkursów ofert i oddawania obwodów rybackich w użytkowanie. Dyrektor RZGW musi liczyć się z tym, że jeżeli nie zapewni prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej przez użytkownika obwodu, to będzie musiał zapewnić ją sam. W tym widzę głęboki sens obowiązującej regulacji prawnej. I cóż z tego, że RZGW nie ma możliwości kadrowych, organizacyjnych i finansowych do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej? To niech się postara o stworzenie takich możliwości, a jak nie chce lub nie może, to niech odda obwód użytkownikowi. Nie widzę żadnej podstawy prawnej do zwolnienia dyrektora RZGW z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, którego nie oddał w użytkowanie. Pewną tolerancję dla braku „gospodarza obwodu rybackiego z prawdziwego zdarzenia" dopuściłbym tylko w stosunkowo krótkim czasie niezbędnym do przeprowadzenia konkursu ofert i oddania obwodu użytkownikowi.

6. Ocena wykonywania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej

Nad realizacją obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej jest zobowiązany czuwać marszałek województwa, którego kompetencje obejmują:

1) dokonywanie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, przy czym ustawa określa tu następujące kwestie:
   a) ocena następuje co najmniej raz na pięć lat, może przeto być częstsza,
   b) podstawą oceny są: operat rybacki, dokumentacja gospodarki rybackiej oraz program ochrony i odbudowy zasobów ryb (art. 6 ust. 2a ustawy rybackiej),
   c) czynności związane z dokonywaniem oceny wykonuje upoważniony przez marszałka pracownik urzędu marszałkowskiego (inspektor rybacki) posiadający stosowne kwalifikacje, tj. taki, który ukończył studia wyższe na kierunku rybactwo lub na kierunkach pokrewnych ze specjalizacją rybacką lub uzupełnionych wykształceniem z zakresu rybactwa (art. 6 ust. 2b ustawy rybackiej),
   d) w razie stwierdzenia nieprawidłowości marszałek wyznacza uprawnionemu do rybactwa termin do ich usunięcia, a po upływie tego terminu

powiadamia o wynikach oceny organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego, tj. dyrektora RZGW (art. 6 ust. 2c ustawy rybackiej);

2) w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach, przy czym ustawa tytułem przykładów wymienia dwa takie przypadki: zanieczyszczenie wód uniemożliwiające chów lub hodowlę ryb albo masowe wystąpienie chorób ryb – na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy rybackiej, po zasięgnięciu opinii dyrektora RZGW:
   a) zwalnianie z obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej,
   b) uznawanie zbiornika wodnego za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Szczegóły dotyczące oceny zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 grudnia 2012 r. w sprawie oceny wypełniania obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (Dz.U. z 2013 r. poz. 103).

7. Sankcje za niewykonywanie obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej

Pozostaje do rozważenia problem sankcji za niewykonywanie obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Ustawa rybacka w brzmieniu pierwotnym przewidywała stosowanie środków egzekucji administracyjnej, co zresztą nie wykluczało możliwości cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód do celów rybackich. Zastanawiano się także nad możliwością stosowania art. 217 wówczas obowiązującego Kodeksu karnego z 1969 r. o przestępstwie karalnej niegospodarności[11]. W obowiązującym stanie prawnym nie ma wskazania na stosowanie środków egzekucji administracyjnej wymuszających racjonalną gospodarkę rybacką, nie ma już pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód do celów rybackich, a obowiązujący Kodeks karny z 1997 r. nie zna przestępstwa niegospodarności w kształcie, jaki był znany poprzedniemu kodeksowi.

Sankcje cywilne i karne przewiduje Prawo wodne i znowelizowana ustawa rybacka. I tak:

- art. 13 ust. 7 Prawa wodnego w razie nierealizowania operatu rybackiego daje podstawę dyrektorowi RZGW do niezwłocznego rozwiązania (bez odszkodowania) umowy użytkowania obwodu rybackiego – sankcja cywilna,
- korzystanie z wód obwodu rybackiego wbrew założeniom operatu rybackiego jest wykroczeniem z art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy rybackiej – sankcja karna.

Te dwie sankcje wymagają pewnego wyjaśnienia. Jeśli chodzi o pierwszą, to należy zwrócić uwagę na omawiane już rozwiązania zawarte w art. 6c ustawy rybackiej.

[11] W. Radecki, *Prawo o rybactwie śródlądowym. Komentarz,* Wrocław 1994, s. 41-47.

Otóż zgodnie z art. 6c ust. 3, jeżeli uprawniony do rybactwa nie podporządkuje się decyzji ministra i nie przekaże operatu do ponownego zaopiniowania, albo jeżeli po negatywnej opinii nie dojdzie do porozumienia między uprawnionym do rybactwa a dyrektorem RZGW co do sporządzenia nowego operatu rybackiego, to – „Przepis art. 13 ust. 7 Prawa wodnego stosuje się odpowiednio". Oznacza to, że dyrektor RZGW może (nie musi) rozwiązać umowę użytkowania obwodu rybackiego w każdym czasie i bez odszkodowania.

Przechodząc do sankcji karnej przytoczę *in extenso* art. 27 ustawy rybackiej. Oto treść tego przepisu:

> Art. 27. – 1) Uprawniony do rybactwa, który: a) nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 4a ust. 1 lub w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 4a ust. 2, b) korzysta z wód obwodu rybackiego bez wymaganego operatu rybackiego lub wbrew założeniom tego operatu lub prowadzi gospodarkę rybacką z naruszeniem przepisu art. 6c – podlega karze grzywny nie niższej niż 100 zł; 2) W razie ukarania za wykroczenie określone w ust. 1 sąd orzeka o podaniu orzeczenia do publicznej wiadomości, na koszt ukaranego; 3) W szczególnie rażących przypadkach, sąd może dodatkowo orzec zakaz składania oferty do konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, na okres od roku do lat 3; 4) Orzekanie w sprawach określonych w ust. 1 następuje w trybie przewidzianym przepisami Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, na podstawie wniosku o ukaranie złożonego przez właściwego marszałka województwa.

Przepis przewiduje dwa różne typy wykroczeń w kilku odmianach. Jeśli chodzi o art. 27 ust. 1 pkt 1, to znamiona wykroczenia wyczerpuje niewykonanie obowiązków dokumentowania (rzetelnie, systematycznie i zgodnie ze stanem faktycznym) działań związanych z prowadzoną gospodarką rybacką lub niewykonanie obowiązków określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 lutego 2013 r. w sprawie sposobu prowadzenia dokumentacji rybackiej (Dz.U. poz. 326). Ich szczegółowa analiza nie mieści się w zakresie przedstawianego opracowania.

Racjonalnej gospodarki rybackiej dotyczy wykroczenie z art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy rybackiej, które występuje w trzech odmianach:

1) korzystanie z wód obwodu rybackiego bez wymaganego operatu rybackiego, tj. bez pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego, ponieważ operatem „wymaganym" jest operat „pozytywnie zaopiniowany",
2) korzystanie z wód obwodu rybackiego wbrew założeniom pozytywnie zaopiniowanego operatu rybackiego,
3) prowadzenie gospodarki rybackiej wbrew art. 6c ustawy rybackiej, tj. kontynuowanie gospodarki rybackiej, mimo że nastąpiło jej zawieszenie z mocy prawa ze względu na wątpliwości co do operatu rybackiego.

Wykroczenie to zagrożone jest karą grzywny od 100 zł do 5000 zł, przy czym sąd skazując za takie wykroczenie:

- musi orzec środek karny w postaci podania orzeczenia do publicznej wiadomości na koszt skazanego,

- może w szczególnie uzasadnionych przypadkach orzec środek karny zakazu składania ofert do konkursu na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego.

Wykroczenie z art. 27 ustawy rybackiej jest ścigane w szczególnym trybie polegającym na tym, że wprawdzie generalnie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ale wniosek o ukaranie może złożyć tylko właściwy marszałek województwa. Nie ma takiego uprawnienia ani Państwowa Straż Rybacka, ani Policja. Ukaranie za wykroczenie z art. 27 nie może nastąpić w postępowaniu mandatowym, ponieważ marszałek województwa nie ma uprawnień do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, a ponadto obligatoryjne orzekanie środka karnego w postaci upublicznienia orzeczenia i tak wyklucza postępowanie mandatowe.

Z uwagi na to, że rybactwo opiera się dziś na mechanizmach cywilnych, a nie administracyjnych, nie ma podstaw do stosowania środków egzekucji administracyjnej w celu wymuszenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Nie jest natomiast wykluczone stosowanie sankcji karnych *sensu stricto,* czyli wynikających z Kodeksu karnego. W rozdziale XXII tego kodeksu „Przestępstwa przeciwko środowisku" art. 181 § 1 i 4 przewidują, że przestępstwo popełnia, kto powoduje zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, za co grozi:

- w przypadku umyślności kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5,
- w przypadku nieumyślności grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Można sobie wyobrazić taką sytuację, kiedy uprawniony do rybactwa na jeziorze nie dokonuje zarybień, wyławia ryby – używając żargonowego określenia – „do spodu" i pozostawia po sobie „pustynię wodną". Takie wyeksploatowanie jeziora może być ocenione jako spowodowanie zniszczenia w świecie zwierzęcym w znacznych rozmiarach, a wobec tego przestępstwo z art. 181 Kodeksu karnego.

8. Podsumowanie

Ustawa z 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym – najstarsza w obszarze polskiego prawa środowiska – była kilkadziesiąt razy nowelizowana i jej tekst obowiązujący jedynie w najogólniejszych zarysach przypomina ten pierwotny. Takim czy innym przekształceniom podlegały niemal wszystkie instytucje prawa rybackiego. Szczególnie doniosłe zmiany nastąpiły w odniesieniu do zasady racjonalnej gospodarki rybackiej, która z zasady czysto produkcyjnej przekształciła się w zasadę przede wszystkim ochronną, będącą w istocie „rybacką mutacją" zasady zrównoważonego rozwoju.

Marcin Rosegnal

Akty planowania przestrzennego gminy jako instrument ochrony kopalin

Obok problemu wyczerpywania się zasobów złóż kopalin, w ostatnich latach, pojawił się problem związany z dostępnością złóż, który wynika z tendencji przeznaczania terenów do innej działalności niż wydobywanie kopalin. Obecnie ocenia się, że to nie problemy z wyczerpywaniem się zasobów złóż, lecz dostępność do nich staje się zasadniczym problemem[1]. Powszechna presja społeczna ukierunkowana na wykorzystanie terenów pod zabudowę, bez pogłębionej analizy istniejących uwarunkowań, w tym zalegania złóż kopalin, prowadzi do zagospodarowania terenów, które uniemożliwiają lub ograniczają możliwość eksploatacji kopalin. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w terenach zurbanizowanych, gęsto zaludnionych, w pobliżu miast oraz obszarach, które z uwagi na swoje walory krajobrazowe, turystyczne, cieszą się szczególnym zainteresowaniem[2]. Nie bez znaczenia dla wspomnianej tendencji pozostaje także kwestia negatywnej oceny i odbioru przez społeczeństwo działalności związanej z wydobyciem złóż. Tego typu formy działalności wywołują niezadowolenie oraz konflikty w wspólnotach lokalnych, które bezpośrednio przekładają się na kierunki zagospodarowania terenów występowania złóż, niekoniecznie służące ich ochronie. Co więcej, w sytuacji powiązania własności kopalin przeznaczonych do eksploatacji odkrywkowej z własnością nieruchomości gruntowych, złoża kopalin mogą podlegać zagospodarowaniu uniemożliwiającym gospodarcze wykorzystanie złóż. Świadomość, że kopaliny, jako część środowiska przyrodniczego, są nieodnawialne, wywołała potrzebę podjęcia działań zmierzających do ochrony złóż kopa-

---

1 M. Nieć, *Stulecie idei ochrony złóż kopalin*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi", t. 24, 2008, z. 2/2, s. 48.

2 B. Radwanek-Bąk, *Dostępność terenów złożowych jako podstawowy warunek racjonalnej gospodarki zasobami złóż kopalin*, źródło: http://geoportal.pgi.gov.pl/css/powiaty/publikacje/dostepnosc_zloz.pdf [dostęp: 15.05.2014 r.], s. 1.

lin. Jednym z instrumentów ochrony kopalin, mającym spore znaczenie, jednak nie w pełni doskonałym, są akty planowania przestrzennego gminy.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[3] kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Przywołany przepis stanowi podstawę instytucji, zwanej w doktrynie władztwem planistycznym, którą można zdefiniować „jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu"[4]. Gmina musi podejmować działania w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego w sposób zgodny z przepisami kierując się interesem publicznym bądź interesami określonych grup społecznych[5].

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkową formą realizacji polityki przestrzennej gminy. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[6]. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy[7]. Mimo, że studium nie jest aktem prawa miejscowego[8], jego ustalenia są wiążące dla organów w procedurze sporządzania planów miejscowych[9]. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy. Podkreślenia wymaga fakt, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium pełni przez to też funkcję koordynującą ustalenia przyszłych planów miejscowych. Postanowienia studium dotyczące zagospodarowania terenów gminy powinny wyznaczać konkretne dyrektywy na przyszłość, jednakże nie mogą regulować kwestii szczegółowych zastrzeżonych przez ustawodawcę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[10]. Treść studium określa art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Ustawa nakazuje uwzględnić m.in. uwarunkowania wynikające z występowania

---

[3] Tekst jednolity, Dz.U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., zwana dalej: u.p.z.p.

[4] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wydanie 3, s. 27.

[5] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lutego 2011 r., II SA/Gd 828/10, LEX nr 992972.

[6] Dalej zwane „studium".

[7] Art. 9 ust. 3 u.p.z.p.

[8] Art. 9 ust. 5 u.p.z.p.

[9] Art. 9 ust. 4 u.p.z.p.

[10] Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., II/OSK 39/11, CBOSA.

udokumentowanych złóż kopalin oraz zasobów wodnych[11], a także terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych[12]. Ponadto, w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, a także mające znaczenie dla ochrony kopalin obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny.

Sporządzając studium organ wykonawczy gminy zobowiązany jest uwzględnić zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem[13]. Szczególne znaczenie w tym zakresie będzie posiadał plan zagospodarowania przestrzennego województwa, w którym określa się w szczególności obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin[14]. Jednakże charakter planu województwa, który nie jest aktem prawa miejscowego i pełni rolę zbliżoną do studium na szczeblu gminy[15], może powodować, że ochrona złóż kopalin może być iluzoryczna. Tym bardziej, że ustawa nie precyzuje na czym dokładnie polegać miałoby uwzględnienie zasad planu województwa w studium w zakresie ochrony udokumentowanych złóż. Jedyną szansą na uszczegółowienie ogólnych zasad i informacji uregulowanych w planie województwa jest pozyskanie informacji na etapie po przystąpieniu do sporządzenia studium oraz w procedurze uzgadniania z zarządem województwa. W wyroku z dnia 4 lipca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że:

> (…) zgodnie z art. 9 ust.2 i 10 ust.1 pkt 11 i ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. zapisy wiążą gminę w zakresie planowania lokalnego. Nie oznacza to jednak, że pozbawiają ją możliwości planowania, a takie konsekwencje wynikają z treści postanowień obu organów. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i Prawie geologicznym i górniczym nie ma jednak przepisów, które zakazują, w sposób bezwzględny, uchwalania lub dokonywania zmian w planach zagospodarowania przestrzennego gminy w sytuacji występowania na jej terenie istotnych złóż kopalin z punktu widzenia państwa lub regionu. Obowiązkiem gminy jest natomiast uwzględnić w studium, a zatem w konsekwencji w planie, obszary o których mowa w art. 39 ust. 3 w zw. z art. 9 ust. 2 i 10 sut. 1 pkt 11 i ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.[16]

Z powyższymi uregulowaniami u.p.z.p. korespondują także przepisy innych ustaw, które formułują obowiązek uwzględniania faktu występowania kopalin i ich ochrony w aktach planowania przestrzennego gminy. Chodzi tu w szczególności o art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[17] oraz

---

[11] Art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p.

[12] Art. 10 ust.1 pkt 12 u.p.z.p.

[13] Art. 10 ust. 2 u.p.z.p.

[14] Art. 39 ust. 3 pkt 8 u.p.z.p.

[15] J.M. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 143.

[16] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lipca 2013 r., II SA/Go 487/13, CBOSA.

[17] Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm., zwanej dalej w skrócie p.o.ś.

art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo górnicze i geologiczne[18]. Jednakże, zestawienie powyższych przepisów i ich analiza wykazuje, że ich zastosowanie w praktyce budzić może wątpliwości, co może prowadzić do osłabienia systemu ochrony złóż kopalin.

Zasadnym jest by zwrócić uwagę, że u.p.z.p. wymaga, aby w studium uwzględnić uwarunkowania wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin, w sytuacji gdy p.o.ś. wymaga zapewnienia warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, w szczególności poprzez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Taki rozdźwięk pomiędzy wymaganiami, w zakresie faktu występowania a udokumentowania złóż[19], daje organowi wykonawczemu gminy pole do swobodnej interpretacji w procedurze sporządzania studium czy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja ta stwarza możliwość celowego pomijania w treści dokumentów planistycznych informacji o występowaniu złóż kopalin[20], co może w ostateczności prowadzić do całkowitego wyłączenia złóż z eksploatacji. Jednakże oczywistym jest, że z punktu widzenia obecnie obowiązującego porządku prawnego, ujęcia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wymagają występujące na terenie gminy złoża kopalin, jak również złoża, które zostały udokumentowane bez względu na kategorię rozpoznania[21].

Jak wykazano powyżej, w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Także w tym zakresie wystąpić mogą nadużycia ze strony organu sporządzającego akt planistyczny. Zdarzają się bowiem rozwiązania, które mimo udokumentowania faktu istnienia złóż, eliminują w zasadzie możliwość racjonalnego wykorzystania kopalin. Przykładem takiego typu sytuacji jest dopuszczenie w studium możliwości eksploatacji złóż surowców mineralnych, przy jednoczesnym określeniu kierunku rozwoju przestrzennego jako mieszkalnego, usługowego i rekreacyjnego, który w rzeczywistości wyklucza możliwość prowadzenia jakiejkolwiek działalności eksploatacyjnej. Należy zwrócić uwagę, iż art. 125 p.o.ś. stanowi, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Przyjecie w studium dwóch, rozbieżnych kierunków zagospodarowania prowadziłoby niewątpliwie do konfliktów przestrzennych. Jako niepo-

---

18 Dz.U. z 2011 r., Nr 163, poz. 981 z późn. zm., zwanej dalej w skrócie p.g.g.

19 Z. Kasztelewicz, M. Ptak, *Wybrane problemy zabezpieczenia złóż węgla brunatnego w Polsce dla odkrywkowej działalności górniczej*, „Węgiel Brunatny", 2009, nr 4/69, s.

20 A. Lipiński, *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*, „Studia Iuridica Agraria", tom X, Białystok 2012, s. 175.

21 Przeciwnego zdania jest J. Murzydło, który uważa, że przyjęcie obowiązku uwzględniania wszystkich występujących złóż kopalin, stałoby w sprzeczności z jedną z podstawowych zasad praworządności, stanowiącą, że nie można zobowiązać nikogo do świadczenia rzeczy niemożliwych. Tak, [w:] J. Murzydło, *Udokumentowane złoża*, źródło: http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=9&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bnews%5D=25925&cHash=c900e9dbeaad2bc18cfb9d6298c98600 [dostęp: 06.03.2014].

prawne, należy także ocenić ustalenia studium, które dopuszczają „wydobycie kopalin ze złóż udokumentowanych obecnie i w przyszłości"[22]. Tego typu ustalenia pozornie pozwalają prowadzić eksploatację kopalin. Jednakże, podobnie jak w przykładzie przedstawionym powyżej, dojdzie do kolizji odmiennych kierunków zagospodarowania. Należy podkreślić, że organy gminy, mimo ogólności studium, nie mają możliwości pozostawiania dowolności w ustalonych kierunkach zagospodarowania, gdyż jak wykazano powyżej, ustalenia studium wiążą organy na etapie sporządzania planów miejscowych. Koniecznym wydaje się więc dokładne rozeznanie istniejących uwarunkowań w zakresie występowania złóż kopalin, przy wykorzystaniu wszelkich dostępnych źródeł, aby jednoznacznie ustalić kierunki zagospodarowania terenów, na których występują złoża kopalin. Istotnym jest także, aby ustalenia w zakresie występowania kopalin oraz terenów górniczych przedstawiane były w sposób czytelny i powszechnie zrozumiały, niebudzący wątpliwości co do kierunku zagospodarowania terenu oraz możliwości jego wykorzystania. Dlatego też, ustalenia te powinny być przedstawione zarówno w tekście, jak i na rysunku studium. Tym bardziej, że w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale także odniesienie się do części graficznej planu i studium[23]. Tylko takie przedstawienie daje możliwość prawidłowego zobrazowania terenów występowania złóż kopalin oraz ustalenia kierunków zagospodarowania, które pozwolą na wykorzystanie kopalin w przyszłości. W orzecznictwie zwraca się także uwagę na fakt, że studium nie powinno regulować kwestii, które zastrzeżone są dla treści planu miejscowego[24]. Gwoli przykładu należy wskazać, że w wyroku z dnia 29 maja 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że:

> (…) nałożenie w studium obowiązku raportowania o głębokości wyrobiska podczas wykonywania robót ziemnych oraz uzgodnienia drogi transportu eksploatowanego piasku nie mieści się w ustawowym pojęciu „zasady ochrony środowiska i jego zasobów", użytym w cytowanym wyżej przepisie (...). Wskazane okoliczności nie stanowią bowiem zasad, lecz sposób postępowania dla uzyskania określonej informacji (raportowanie o głębokości wyrobiska), bądź uzyskania akceptacji właściwego organu dla wytyczenia trasy transportu wydobytej kopaliny. (…) Wskazany wyżej sposób sformułowania obowiązków w zaskarżonej uchwale nie ma charakteru wytycznych do planów miejscowych, lecz samodzielnie i wprost określa obowiązki, których miejscem określenia nie może być uchwała w sprawie studium, lecz przy istnieniu ku temu podstawy prawnej, uchwała w sprawie planu miejscowego.[25].

---

[22] Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Morąg, Uchwała Rady Miejskiej w Morągu Nr XXI/354/08 z dnia 26 czerwca 2008 r.; źródło: http://bip.warmia.mazury.pl/morag_gmina_miejska/akty/58/357/uchwalenia_zmiany_studium_uwarunkowan_i_kierunkow_zagospodarowania_przestrzennego_gminy_Morag_obszar_miasta_i_obszary_wiejskie/ [dostęp: 14.05.2014 r.].

[23] Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08, CBOSA.

[24] Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., II OSK 1725/11, LEX nr 1152013, wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2010 r., OSK 350/10, LEX nr 597554.

[25] Wyrok NSA z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 2675/12, CBOSA.

W świetle art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w miejscowym planie określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych. W związku z jednoznacznym brzmieniem przywołanego przepisu nie ma wątpliwości, że organ wykonawczy gminy sporządzając projekt planu miejscowego ma obowiązek określenia granic i sposobu zagospodarowania terenów górniczych. Pominięcie terenów górniczych[26], jak i nieprawidłowe naniesienie ich granic na rysunek planu[27], stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co może być podstawą do stwierdzenia nieważności planu miejscowego. Problematyczne dla ochrony złóż kopalin w ramach planów miejscowych są podejmowane w ramach władztwa planistycznego gmin ustalenia zakazujące[28] lub ograniczające eksploatację złoża. Tego typu ustalenia należy oceniać negatywnie, jako naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i uregulowania przepisów odrębnych. Należy zauważyć, że wprowadzenie w drodze aktu prawa miejscowego zakazu eksploatacji złoża, winno być odczytywane jako przekroczenie kompetencji w zakresie stanowienia planu miejscowego, wynikające z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Żaden z przepisów nie daje bowiem radzie gminy prawa do decydowania w drodze aktu prawa miejscowego o możliwości wydobywania kopalin ze złóż. Na takim stanowisku stoi m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który w wyroku z dnia 30 listopada 2012 r. stwierdził, iż:

> (…) rada gminy w drodze aktu prawa miejscowego nie jest zatem władna wprowadzać jakichkolwiek wymogów na użytek udzielenia koncesji, a jedynie przewidując jej udzielenie w przyszłości oraz uwzględniając skutki prowadzonej w przeszłości eksploatacji górniczej, wprowadzić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – a nie odwrotnie.[29]

Szczególnie istotne jest to w przypadku, gdy ograniczenie takie wprowadzane są do obszarów udokumentowanych złóż, gdzie nie wyznaczono jeszcze terenów górniczych, które wymagałyby uzgodnienia z właściwym organem nadzoru górniczego. Wprowadzenie ograniczeń w przyszłej eksploatacji górniczej bez uzgodnienia z organem nadzoru górniczego w istocie zmierza do obejścia ustawy. Podobnie należy ocenić ustalenia planu miejscowego w zakresie metod, zasięgu i wpływu eksploatacji złóż na powierzchnię terenu, w tym określających maksymalne, dopuszczalne możliwe oddziaływanie eksploatacji górniczej na powierzchnię[30].

---

[26] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 9 listopada 2006 r., Dz.Urz. Woj. Łódzkiego; źródło: http://lodzkie.eu/page/119,rozstrzygniecia-nadzorcze.html?date=2006-11-00 [dostęp: 14.05.2014 r.].

[27] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego nr IG.III.7041/2-83/10 z dnia 28 lipca 2010 r.; źródło: http://edziennik.kielce.uw.gov.pl/WDU_T/2010/251/2502/Akt.pdf [dostęp: 12.05.2014 r.].

[28] Np. „na obszarze objętym planem nie dopuszcza się eksploatacji złoża" w Uchwale nr X/119/13 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Bobrka w Bytomiu.

[29] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2012 r. II SA/Gl 1226/12, CBOSA.

[30] „Wydobycie węgla należy prowadzić takimi metodami, które ograniczają do minimum zasięg i wpływ eksploatacji na powierzchnię terenu, w sposób nie zagrażający obiektom budowlanym,

Analizując problematykę ochrony złóż kopalin w planach miejscowych, można także zauważyć tendencję organów gmin do wprowadzania nakazów uwzględniania przy budowie oraz pracach budowlanych prowadzonych przy obiektach budowlanych[31], na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, aktualnych warunków geologiczno-górniczych, związanych ze skutkami eksploatacji górniczej. Tego rodzaju ustalenia należy uznać za całkowicie błędne i wypaczające cele planu miejscowego. Bezspornym jest, że to gmina na etapie sporządzania miejscowego planu powinna rozpoznać tereny pod kątem ich przydatności do zabudowy, ze względu na występowanie złóż i skutki ich eksploatacji. Na skutek przeprowadzonego rozeznania gmina, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zobligowana jest do ustalenia szczegółowych warunków zagospodarowania terenów, wprowadzenia stosownych ograniczeń w ich użytkowaniu, a w razie potrzeby także zakazu zabudowy. Dlatego też, wprowadzanie przez organ obowiązku sporządzenia oceny warunków geologiczno-górniczych, należy uznać za wykroczenie poza zakres kompetencji przyznanej organowi w art. 15 u.p.z.p. Powoduje to przerzucenie na inwestorów obowiązku rozeznania terenu pod kątem jego przydatności do zainwestowania na etapie ubiegania się o pozwolenia na budowę, co rodzi obawy czy teren taki może być w ogóle przeznaczony na cele przewidziany planem[32].

Regulacje związane z ochroną złóż kopalin dotykają szczególnej materii, związanej z koniecznością posiadania specjalistycznej wiedzy oraz posługiwania się fachową terminologią, która często stwarza problemy podmiotom odpowiedzialnym za sporządzenie projektów aktów planistycznych. Jednakże prawidłowe przyjęcie terminologii, w tym poprawne stosowanie definicji legalnych, jest konieczne do właściwego uregulowania zasad zagospodarowania terenów podlegających ochronie, w tym terenów górniczych. Tego rodzaju trudność w posługiwaniu się branżową terminologią i konstruowaniu stosownych ustaleń w formie zakazów, nakazów i dopuszczeń może prowadzić do naruszenia zasad sporządzenia aktów planistycznych[33].

Obok regulacji u.p.z.p., problem ochrony złóż kopalin w dokumentach planistycznych gminy, podejmuje art. 95 ust. 1 p.g.g., zgodnie z którym udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych,

---

w tym budynkom, drogom i sieciom infrastruktury technicznej i tak, by korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z przeznaczeniem w planie nie stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone oraz nie nastąpiło obniżenie wartości nieruchomości; maksymalne, dopuszczalne możliwe oddziaływanie eksploatacji górniczej na powierzchnię nie może przekroczyć II kategorii odkształceń" w Uchwale Nr XXII/282/2012 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Łubowiec" w Jaworznie.

[31] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 października 2011 r., II SA/Gl 67/11, CBOSA.

[32] Tak np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r., SA/Gl 363/12, CBOSA.

[33] Np. terminologia wskazana w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego znak: PN.II.E.D.0911/68/06 z dnia 5 maja 2006 r. oraz rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Podlaskiego znak: PN.II.B.G.0911-72/06 z dnia 5 maja 2006 r.

a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla[34], w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Przywołany przepis jednoznacznie rozstrzyga, że istnieje obowiązek ujawnienia w aktach planistycznych gminy oraz planie zagospodarowania przestrzennego województwa udokumentowanych złóż kopalin. Jednocześnie ustawodawca postanowił, że w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny oraz obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W przypadku bezczynności gminy w tym zakresie, po upływie przywołanego powyżej terminu, wojewoda wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny lub obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze[35]. Podobne rozwiązanie przewidział ustawodawca w art. 208 p.g.g., według którego obszary złóż kopalin, dla których właściwy organ administracji geologicznej przyjął dokumentację geologiczną bez zastrzeżeń przed dniem 1 stycznia 2012 r. i które nie zostały wprowadzone do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie później niż w terminie dwóch lat od daty przywołanej powyżej wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Po upływie dwuletniego terminu wojewoda wprowadza udokumentowany obszar kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze[36]. Sporządzone przez wojewodę studium, w obu przywołanych powyżej przypadkach, wywołują skutki prawne takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowana przestrzennego gminy.

Ponadto z dniem 1 stycznia 2012 r. zmieniły się zasady dotyczące planowania przestrzennego na terenach górniczych. Stosownie do art. 104 ust. 2 p.g.g., jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego fragmentu, można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów o za-

[34] Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2a p.g.g. przez kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla rozumie się podziemne składowisko dwutlenku węgla i otaczające je formacje geologiczne, które mogą mieć wpływ na stabilność i bezpieczeństwo podziemnego składowania dwutlenku węgla.

[35] Powyższe uprawnienie wojewody do wydania zarządzenia zastępczego stanowi wynik poprawek zgłoszonych przez Senat. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu uchwały Senatu z dnia 26 maja 2011 r. (druk nr 4626, orka.sejm.gov.pl) wprowadzenie do ustawy terminu, w którym gmina będzie zobowiązana wprowadzić złoża kopalin do studium ma zapobiec paraliżowi inwestycyjnemu, spowodowanemu odwlekaniem przez gminy decyzji o dokonaniu wpisu.

[36] Jako przykład można przywołać zarządzenia zastępcze Wojewody Lubuskiego z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: Brody, Gubin i Bytom Odrzański.

gospodarowaniu przestrzennym. Przewidywane dla środowiska skutki działalności określonej w koncesji określa się w opracowaniu ekofizjograficznym, sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na podstawie odpowiedniego projektu zagospodarowania złoża albo planu zagospodarowania podziemnego składowiska dwutlenku węgla. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego lub jego części, niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, a także ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych. Plan może w szczególności określić: obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów oraz obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca.

Powyżej przedstawione zasady sporządzenia planu miejscowego dla terenu górniczego lub jego fragmentu jednoznacznie wskazują, że nastąpiła zmiana w zakresie powinności sporządzenia takiego planu. W przeciwieństwie do wcześniejszych uregulowań plan miejscowy dla terenu górniczego stał się fakultatywny. Taki sposób uregulowania wywołuje wątpliwość co do zasadności wprowadzania odrębnej regulacji dotyczącej planu miejscowego. W literaturze podnosi się nawet zbędność tej regulacji[37]. Analiza funkcji i zawartości planu miejscowego dla terenu górniczego, wskazuje, że powierzone funkcje i zakres nie odbiegają od celów i zakresów wskazanych w u.p.z.p..

Nie bez znaczenia dla ochrony złóż kopalin ma udział organów nadzoru górniczego, w procesie opiniowania i uzgadniania aktów planowania przestrzennego gmin, w odniesieniu do terenów górniczych. Zgodnie z art. 11 pkt 6 lit. f u.p.z.p. wójt/burmistrz/prezydent miasta występuje do właściwego organu nadzoru górniczego z wnioskiem o wyrażenie opinii w sprawie projektu studium w zakresie zagospodarowania terenów górniczych. W przypadku projektu planu miejscowego organ wykonawczy gminy, na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b tiret szósty u.p.z.p., występuje do właściwego organu nadzoru górniczego z wnioskiem o jego uzgodnienie. Organy nadzoru górniczego wyrażają swoje stanowisko w terminie wyznaczonym przez organ sporządzający projekt, który nie może być krótszy niż 14 dni i dłuższy niż 30 dni od daty udostępnienia projektu studium lub planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W uzasadnionych sytuacjach organ opiniujący może zwrócić się do organu wykonawczego gminy o zmianę terminu zajęcia stanowiska, wskazując przy tym jednocześnie termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie

[37] Mikosz R., *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, „Studia Iuridica Agraria" t. X, (red.) S. Prutis, Białystok 2012, s. 163.

opinii lub dokonanie uzgodnienia. Nie przedstawienie stanowiska lub warunków, na podstawie jakich może nastąpić uzgodnienie, uważa się za równoznaczne z zaopiniowaniem lub uzgodnieniem projektu. Należy zwrócić uwagę, iż w orzecznictwie[38] i doktrynie[39] przyjmuje się, że organ powołany do zajęcia stanowiska w sprawie projektu studium lub miejscowego planu ponosi odpowiedzialność prawną za powstanie negatywnych konsekwencji, spowodowanych uznaniem projektu za uzgodniony w przypadkach określonych w art. 24 ust. 2 oraz w art. 25 ust. 2 u.p.z.p.

Przedstawienie opinii wobec projektu studium oraz uzgodnienie projektu planu miejscowego posiada istotne znaczenie dla kształtu tych aktów i przyjętych w nich rozwiązań. Szczególnie istotną funkcję pełni uzgodnienie projektu miejscowego planu, gdyż uchwalenie przez radę gminy miejscowego planu bez wymaganego uzgodnienia stanowi istotne naruszenie prawa[40], co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności takiego aktu prawa miejscowego. W przypadku stwierdzenia braków czy też wadliwości przyjętych rozwiązań w zakresie zagospodarowania terenów górniczych organ nadzoru górniczego ma możliwość wpłynięcia (w formie opinii lub uzgodnienia) na kształt przyjętych rozwiązań i ich korektę.

Zdarza się, że w ramach sporządzanych opinii lub wydawanych uzgodnień, właściwe organy nadzoru górniczego żądają wprowadzenia zapisów uzależniających zagospodarowanie terenów złóż kopalin czy też podjęcia określonej działalności od uzyskania uzgodnień z właściwym przedsiębiorcą górniczym czy też stosownym organem[41]. Takie działania należy uznać za nieuprawnione. Rada gminy nie posiada uprawnień do wprowadzania do zapisów planu procedur nieprzewidzianych przepisami prawa, ani tym bardziej do nadania uprawnień w takiej procedurze dla podmiotów, którym ustawodawca nie powierzył takich uprawnień w zakresie uzgadniania ustaleń projektu budowlanego czy zakresu robót budowlanych. W planie miejscowym nie wolno nakładać dodatkowych, niewynikających z przepisów prawa obowiązków, polegających na uzyskaniu od organów dodatkowych stanowisk lub uzgodnień, mających na celu określenie sposobu zagospodarowania terenu. W orzecznictwie wskazuje się, że tego typu zapisy nie mieszczą się w sformułowaniu „po spełnieniu odpowiednich wymagań" użytym w art. 104 ust. 5 pkt p.g.g. Przywołane sformułowanie musi być rozumiane wyłącznie jako sprecyzowane wymaganie, którego do-

---

38 Tak np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 375/08, LEX nr 509702.

39 Tak np. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 24*, system LEX [dostęp: 14.05.2014 r.].

40 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 lutego 2009 r., II SA/Rz 784/08, LEX nr 707778.

41 Tak np.: „Zgodnie z przepisami szczególnymi na obszarze górniczym obowiązuje ustalenie dotyczące zezwolenia na wzniesienie lub przebudowę trwałych budowli i urządzeń, nie wchodzących w skład zakładu górniczego, wyłącznie po wcześniejszym uzgodnieniu z Dyrektorem Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie" w Uchwale nr XXI/168/2004 Rady Gminy Kłaj z dnia 30.07.2004 r., „z uwagi na ochronę zasobów wód leczniczych, obowiązuje w całym obszarze objętym ustaleniami planu, uzgodnienie sposobu posadowienia budynków i zakresu robót ziemnych, z Uzdrowiskowym Zakładem Górniczym" w Uchwale nr XXVII/165/2012 Rady Miejskiej w Krynicy-Zdroju z dnia 27 czerwca 2012 r.

kładną treść i znaczenie można ustalić już na podstawie lektury treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[42].

Poważne zastrzeżenia budzi także praktyka cedowania przez organ uzgadniający swoich praw i obowiązków w procedurze planistycznej na przedsiębiorców górniczych, znajdujących się formalnie poza procedurą planistyczną. Organy nadzoru górniczego, powołując się na brak wiedzy na temat zamierzeń przedsiębiorców, występują do przedsiębiorców, zobowiązując ich do udzielenia organowi wykonawczemu gminy stosownych informacji. Oczywiście, praktyka taka nie budzi większych zastrzeżeń, gdy ogranicza się do udzielania informacji oraz składania wniosków. Jednakże nawet takie działanie, prowadzi do pewnego rodzaju zachwiania procedury planistycznej, rozmycia odpowiedzialności oraz zaprzeczeniu, uregulowanemu w art. 23 u.p.z.p., obowiązkowi współdziałania organów przy sporządzaniu projektu studium lub projektu planu miejscowego. Zdecydowanie negatywnie należy ocenić stosowanie tego typu praktyk na etapie opiniowania i uzgadniania projektów studium czy planu miejscowego. Nie może być bowiem zgody na przeniesienie kompetencji w zakresie, który posiada istotne znaczenie dla prawidłowości rozwiązań przyjętych w projektach aktów planistycznych.

W 2012 r. dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych wydali 437 opinii odnoszących się do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uzgodnili 603 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które w swoich granicach zawierały tereny górnicze, w tym 11 planów miejscowych sporządzonych w trybie art. 104 ust. 2 p.g.g.

Jednakże wydaje się, że często udział organów nadzoru górniczego, w prowadzonych przez gminy procedurach planistycznych, jest niewystarczający. Problemem dla organów sporządzających projekty studium i miejscowego planu ciągle pozostaje dostęp do bazy informacji o złożach podlegających ochronie w opracowaniach planistycznych. Część odpowiedzialności za ten stan wynika z braku właściwego zaangażowania organów nadzoru górniczego w ramach przyznanych im uprawnień w procedurze planistycznej. Do wyjątkowych przypadków, należy uznać udzielenie przez właściwe organy informacji o złożach kopalin podlegających na ochronie, na etapie zbierania wniosków po zawiadomieniu przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta o podjęciu uchwały w sprawie sporządzenia studium czy planu miejscowego. Podczas gdy ten etap, bezpośrednio poprzedzający sporządzenie projektu, ma determinujący wpływ na kształt przyjętych założeń w zakresie zagospodarowania terenów. Brak rzetelnej informacji w tej fazie projektowania może powodować brak właściwego zabezpieczenia złóż kopalin przed niepożądanym zagospodarowaniem, co ostatecznie doprowadzić może do wyłączenia możliwości eksploatacji złóż i powstania sytuacji konfliktowych na etapie stosowania tych dokumentów planistycznych. Zasadnym wydaje się więc zwiększenie aktywności organów nadzoru górniczego w całym procesie planistycznym, począwszy od udzielenia informacji, poprzez dostarczenie wskazówek w zakresie pro-

[42] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Kr 1496/12, CBOSA.

jektowanych rozwiązań planistycznych, które winny umożliwiać wykonywanie przedsiębiorcom górniczym uprawnień wynikających z koncesji na wydobywanie kopalin oraz zapewniać zachowanie warunków bezpieczeństwa ludzi i ochrony środowiska na terenach objętych wpływami eksploatacji kopalin.

Złoża kopalin są częścią środowiska przyrodniczego, a ich racjonalne wykorzystanie jest niezbędne dla zaspokojenia potrzeb gospodarki oraz ludności. Obecny zakres ochrony złóż kopalin w aktach planistycznych gmin jest niewystarczający, mimo że opracowania te, jako instrument ochrony, mają szerokie możliwości zapewnienia wielopłaszczyznowej ochrony, gwarantującej racjonalne wykorzystanie zasobów kopalin. Stworzenie skutecznego systemu ochrony złóż kopalin wydaje się zadaniem problematycznym, także dla samych organów odpowiedzialnych za sporządzenia aktów planistycznych gminy. Samo dokonanie oceny, co do potrzeb zabezpieczenia złóż celem ich przyszłej eksploatacji, może nastręczać poważnych wątpliwości[43]. Tym bardziej, że na etapie opracowywania studium czy planu miejscowego dochodzi do ścierania się aktualnych interesów właścicieli nieruchomości (wyborców) z potrzebami przedsiębiorców górniczych. Należy stwierdzić, że ochrona perspektywiczna złóż kopalin w procesach planistycznych nie jest realizowana w prawidłowy sposób[44]. Widoczny jest postępujący rozwój zabudowy trwałej i rozproszonej, a także infrastruktury o znaczeniu lokalnym lub krajowym w ramach obszarów złóż kopalin. Tak prowadzona polityka przestrzenna prowadzi do ograniczenia dostępu do złóż, a także eliminuje je z ewentualnej eksploatacji. Ochronie złóż kopalin nie służy także uregulowanie tej materii w wielu aktach prawnych, przez co ochrona staje się niepełna, a czasami nawet iluzoryczna, na skutek wykluczających się lub nakładających konstrukcji prawnych. Być może zasadnym byłoby, celem zachowania przejrzystości i spójności rozwiązań, przenieść dotychczasowe rozwiązania do jednej ustawy. Za największą bolączkę obecnego sytemu ochrony złóż kopalin należy uznać nie objęcie ochroną złóż prognostycznych i perspektywicznych, co często prowadzi do wprowadzenia w aktach planistycznych rozwiązań, które wykluczają lub znacznie ograniczają dostęp do złóż. Za niezbędne dla ochrony złóż kopalin należy uznać prawidłowe, rzetelne określenie obszarów perspektywicznych występowania złóż oraz zabezpieczenie możliwości gospodarczego wykorzystania rozpoznanych zasobów poprzez właściwe ustalenia aktów planistycznych. Koniecznym wydaje się także zwiększenie kontroli nad uwzględnieniem i sposobem uwzględnienia złóż kopalin w aktach planistycznych gmin przez organy nadzoru, a także podmioty biorące udział w procedurze planistycznej.

---

[43] A. Lipiński, *O potrzebie reformy prawnych przesłanek funkcjonowania geologii i górnictwa*, „Zeszyty Naukowe Instytutu GSMiE PAN", nr 85, 2013, s. 256.

[44] J.A. Stefanowicz, *Regulacje prawa geologicznego i górniczego, a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalin*, „Polityka Energetyczna", t. 10, zeszyt specjalny 2, 2007, s. 169.

Roman Stec

Odpowiedzialność dyscyplinarna członków Polskiego Związku Łowieckiego w ocenie Trybunału Konstytucyjnego

1. Wprowadzenie

Polski Związek Łowiecki[1] działa na podstawie przepisów ustawy szczególnej, jaką jest ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[2], określająca jego zadania i podstawy struktury organizacyjnej oraz należy do osób prawnych typu zrzeszeniowego, tzn. grupujących określone grono osób fizycznych i prawnych dla podejmowania aktywności i działalności przewidzianej w ustawie Prawo łowieckie. Uprawnia to do wniosku, że członkowie PZŁ tworzą określoną grupę społeczną, która nie jest grupą zawodową, dającą się wyodrębnić ze względu na prowadzoną przez nich działalność w zakresie łowiectwa, w tym w szczególności zainteresowanie wykonywaniem polowania i przede wszystkim ochroną oraz hodowlą zwierzyny.

Nawiązanie stosunku członkostwa wymaga zgodnych oświadczeń woli PZŁ oraz osoby fizycznej, a z jego powstaniem członek nabywa prawa oraz zostaje obciążony obowiązkami wynikającymi z członkostwa[3]. Za pośrednictwem PZŁ dochodzi do nabywania i posiadania uprawnień do uprawiania łowiectwa i realizacji interesów jego członków. Jednak sam sposób nawiązania stosunku członkostwa w PZŁ, niemający charakteru przymusowego, jak również wynikające z tego następstwa prawne nie przesądzają w sposób ostry o zakwalifikowaniu tej formy organizacyjnej jako stowa-

---

[1] R. Stec, *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne oraz organizacyjne*, Warszawa 2012, s. 184-208; B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 173 do 243, R. Stec, *Prawo Łowieckie. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*,Warszawa 2009, s. 296 i n.

[2] T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.; dalej: p.ł.

[3] Por. postanowienie SN z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II CSK 100/07, LEX nr 347287.

rzyszenia, ruchu obywatelskiego lub innego dobrowolnego zrzeszenia lub fundacji, o których mowa w art. 12 Konstytucji RP[4]. PZŁ nie jest bowiem dobrowolnym zrzeszeniem, za czym przemawiają dwa argumenty. Polskiego Związku Łowieckiego nie tworzy się więc i nie rozwiązuje z inicjatywy jego członków, zaś brak przynależności do Związku wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla jednostek w postaci niemożności wykonywania określonych praw. Należy przy tym wskazać w tym kontekście, że w świetle art. 6 ust. 2 zdania drugiego ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[5] zakaz ponoszenia ujemnych następstw z powodu pozostawania poza stowarzyszeniem stanowi jedną z podstawowych gwarancji dobrowolnego charakteru członkostwa w takiej organizacji.

Ustawowa wyłączność, jaką posiada PZŁ w zakresie prowadzenia określonej działalności w postaci gospodarki łowieckiej oraz w zakresie dopuszczalności do wykonywania polowania, uzasadnia zatem kwalifikowanie go jako ustanowionego z woli ustawodawcy przymusowego zrzeszenia osób zainteresowanych wykonywaniem polowania oraz partycypowaniem w wykonywaniu zadań związanych z szeroko pojętym zarządzaniem łowiectwem. Każdy, kto zamierza prowadzić taką działalność łowiecką, powinien ubiegać się o członkostwo w PZŁ, które w tym znaczeniu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego[6], przestaje mieć charakter przynależności dobrowolnej. Trudno do końca podzielić taki pogląd, bowiem nie każdy obywatel musi polować i należeć do PZŁ. Należy sądzić, że regulacje w tym zakresie ulegną zmianie.

Związek wykonuje zadania administracji publicznej związane z wyrażonym w art. 5 oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji obowiązkiem ochrony środowiska przyrodniczego. Zgodnie z art. 1 p.ł. gospodarka łowiecka jest elementem ochrony środowiska przyrodniczego i oznacza ochronę, hodowlę oraz gospodarowanie populacjami zwierząt łownych w zgodzie z zasadami ekologii, gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Nałożone przez ustawodawcę obowiązki, związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej, są przez PZŁ realizowane samodzielnie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Do funkcji administracji publicznej, które z mocy ustawy zostały powierzone PZŁ, należy zaliczyć w szczególności: kompetencję do przyznawania i pozbawiania prawa wykonywania polowania, ustalanie zasad etycznych tej grupy społecznej, jak również sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego. Konsekwencją nałożenia na PZŁ obowiązku zarządzania określoną kategorią spraw należących do zadań administracji publicznej jest poddanie go nadzorowi właściwych organów państwowych. Zgodnie z art. 35a ust. 1 p.ł. nadzór nad działalnością PZŁ sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, jako naczelny organ administracji rządowej w zakresie łowiectwa. Nadzór ten jest sprawowany na zasadach określonych w ustawie Prawo o stowarzyszeniach z 1989 r.

---

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

5 Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

6 Wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r. sygn. K 21/11, OTK-A 2012, z. 10, poz. 119.

Jak już wspomniano, PZŁ jest utworzonym ustawą, a więc z woli ustawodawcy zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych. Zrzeszenie to działa na podstawie ustawy i uchwalonego przez swoje władze (a więc nienadanego, a nawet niezatwierdzonego przez organy państwa) statutu. Świadczy to o dużym zakresie swobody, jaką ustawodawca pozostawił PZŁ w zakresie określenia jego struktury organizacyjnej, sposobu działania oraz praw i obowiązków jego członków. PZŁ na podstawie ustawy i w zgodzie z jej postanowieniami wykonuje powierzone mu zadania publiczne, pozostając w tym zakresie pod nadzorem właściwych organów państwa. Nie jest więc utworzoną dobrowolnie samodzielną organizacją, na którą państwo scedowało określone obowiązki. Od chwili utworzenia w drodze ustawy stowarzyszenia „Polski Związek Łowiecki", jest on organizacją o charakterze korporacyjnym, na którą nałożone są obowiązki wykonywania określonych zadań publicznych. To rozwiązanie w ocenie Trybunału Konstytucyjnego stanowi przesłankę uznana, że PZŁ przestał być stowarzyszeniem w ścisłym tego słowa znaczeniu. Trudno się pogodzić z tym argumentem bowiem w doktrynie zdania w tej kwestii są podzielone, ale jest to pogląd merytorycznie trafny. Można wskazać na dwa stanowiska. W myśl pierwszego, Związek jest stowarzyszeniem, zrzeszeniem i te dwa pojęcia odpowiadają definicji stowarzyszenia. Przedstawiane są także w tym zakresie oceny odmienne i chyba dlatego doktryna nie znalazła legalnej definicji tego pojęcia. Trybunał Konstytucyjny zajął zatem jeszcze inne stanowisko, co jest istotną przesłanką do przyjęcia innej interpretacji tego pojęcia dotychczas niestosowanej przez doktrynę. Polski Związek Łowiecki zrzesza osoby fizyczne oraz koła łowieckie w celu podejmowania aktywności przewidzianej w ustawie i statucie, a przystąpienie do niego jest dobrowolne.

Zarazem jednak, skoro realizacja potrzeb obywateli w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej jest możliwa jedynie w ramach PZŁ, który ma nadto wyłączność w prowadzeniu tej gospodarki i ma cechy organizacji przymusowej, ponieważ każdy podmiot zainteresowany partycypacją w zarządzaniu sprawami łowiectwa musi zostać jego członkiem. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w Polskim Związku Łowieckim dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Z punktu widzenia sprawy rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny szczególną doniosłość mają następujące cechy PZŁ: powierzenie Związkowi przez Skarb Państwa zadań z zakresu gospodarki łowieckiej oraz związek między uprawnieniem do wykonywania polowania a członkostwem w PZŁ.

2. Prawo do sądu

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego – prawo do sądu, które gwarantuje każdemu

obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawa[7].

Zakres podmiotowy prawa do sądu wyznaczył polski ustrojodawca szeroko (przysługuje ono m.in. każdej osobie fizycznej – zarówno obywatelowi polskiemu, cudzoziemcowi, jak i bezpaństwowcom[8]). Przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez pojęcie „sprawy", ujmowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa, bo odwołujące się do podstawowej funkcji sądów, jaką jest – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie opowiada się za szerokim pojmowaniem pojęcia „sprawy": bowiem występuje ona w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygania o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, zarówno w razie ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich bezwzględnego ustalenia.

Termin „sprawa" nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany chociażby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu administracji publicznej, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności, podległości i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych, choć tylko w takim zakresie, w jakim sprawa podległości służbowej należy do sfery wewnętrznej administracji publicznej[9]. Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących prawa do sądu jest jednolita i trwale ustalona, można powiedzieć bezwzględna. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji daje wyraz woli ustrojodawcy polskiego, aby prawem do sądu objąć możliwie szeroki zakres spraw, a zasada demokratycznego państwa prawnego uzasadnia dyrektywę interpretacyjną zakazującą stosowania zawężającej wykładni prawa do sądu[10].

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych[11].

---

[7] Por. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14.

[8] Por. orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. K 4/91, OTK 1992, poz. 2; wyrok TK z 2 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108.

[9] Por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97.

[10] Por. orzeczenia TK z: 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 5; 29 września 1993 r., sygn. K 17/92, OTK w 1993, cz. II, poz. 33; 8 kwietnia 1997 r., sygn. K 14/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 16.

[11] Por. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 i 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108.

Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, istotne są pozostałe elementy składowe prawa do sądu[12]. Poddany analizie prawnej przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej). Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w niezbędnym zakresie, jeżeli funkcjonowanie zasady konstytucyjnej koliduje z prawem do sądu, nie jest możliwe do osiągnięcia w inny sposób[13]. Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jeśli art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym", to art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt.

Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw[14]. Związek przyczynowy między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie zatem prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do naruszenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bowiem w treści art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice.

Zatem w ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego[15].

---

[12] Por. TK w wyrokach z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 oraz 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186-1187.

[13] Por. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248.

[14] Por. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31.

[15] Por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98 oraz z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, a także por.: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo", z. 11-12/1997.

3. Odpowiedzialność dyscyplinarna a prawo do sądu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał konstytucyjność przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne. Dotyczyły one różnych grup zawodowych i różnych kwestii związanych z tym postępowaniem. Istotny dla niniejszej sprawy problem prawa do sądu w ramach postępowania dyscyplinarnego był analizowany przez Trybunał Konstytucyjny w kontekście przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników[16], nauczycieli akademickich[17], sędziów sądów powszechnych[18], sędziów sądów wojskowych[19], funkcjonariuszy Policji[20], funkcjonariuszy Służby Więziennej[21], funkcjonariuszy Straży Granicznej[22] oraz lekarzy[23].

W każdym z tych przypadków Trybunał Konstytucyjny utrzymywał, że dopuszczalne jest orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe. Podzielał w tym względnie stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który konsekwentnie uważa za możliwe orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez specjalnie w tym celu tworzone instytucje administracyjne lub korporacyjne, zwłaszcza jeżeli rozwiązania tego rodzaju nawiązują do tradycji prawnej danego państwa[24]. W postępowaniach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych występują pewne dość istotne różnice. Odnoszą się one do katalogu przewinień dyscyplinarnych, sankcji grożących za ich popełnienie, organów egzekwujących odpowiedzialność oraz samego trybu postępowania. Różnice te dają się, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, usprawiedliwić i wyjaśnić swoistymi cechami poszczególnych grup zawodowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności[25].

Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny również stoi na stanowisku, że istnieją pewne podstawowe standardy konstytucyjne, przez pryzmat których powinno

---

[16] Por. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117.

[17] Por. wyroki TK z: 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 48; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40.

[18] Por. wyrok TK z 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25.

[19] Por. wyrok TK z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148.

[20] Por. wyroki TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63 oraz 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120.

[21] Zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98.

[22] Por. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158.

[23] Por. wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52.

[24] Por. *Le Compte, van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii*, skarga nr 6878/75, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 czerwca 1981 r., seria A, nr 43.

[25] Por. np. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177; 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08.

być oceniane każde postępowanie dyscyplinarne. I standardy takie formułował Trybunał Konstytucyjny, zwłaszcza w orzeczeniach wydanych po wejściu w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. W szczególności Trybunał Konstytucyjny twierdzi, że:

> (…) w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca musi zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia.[26]

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny dodaje:

> W przypadku przekazania rozstrzygania konfliktów prawnych organom pozasądowym prawo do sądu (...) winno realizować się poprzez możliwość weryfikowania przez sąd prawidłowości orzeczenia każdego organu pozasądowego.[27]

Sądowa kontrola postępowania dyscyplinarnego jest zatem uznana przez Trybunał za podstawowy standard konstytucyjny w sprawach dyscyplinarnych osób należących do samorządu zawodowego i osób, które takiego samorządu nie tworzą[28]. Uzasadnieniem takiego stanowiska jest wywodzona przez Trybunał z zasady demokratycznego państwa prawnego teza, że gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji odnoszą się do wszystkich postępowań represyjnych (deliktowych), których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania bądź sankcji[29].

Postępowanie dyscyplinarne ma, według Trybunału, podobnie jak postępowanie karne, charakter represyjny[30]. Różni się ono od postępowania karnego w szczególności naturą czynów nagannych kwalifikowanych jako delikty dyscyplinarne oraz tym, że postępowanie dyscyplinarne nie jest wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 ustawy zasadniczej. Niemniej jednak właśnie ze względu na swój represyjny charakter gwarancją konstytucyjnej ochrony osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest – jak utrzymuje Trybunał Konstytucyjny – przyznanie im możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje poprawność postępowa-

---

[26] Por. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, zob. też np. wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99.

[27] Wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98.

[28] Zob. powołany wyżej wyrok z 16 marca 1999 r. sygn. SK 19/98 w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służby więziennej.

[29] Por. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162.

[30] Por. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162; por. również wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05.

nia dyscyplinarnego i jest upoważniony, by uchylić orzeczenie wydane przez organy dyscyplinarne[31].

Dla wzmocnienia tego stanowiska Trybunał Konstytucyjny podaje jeszcze jeden argument. Oto w wyroku z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00[32] Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że o ile w postępowaniu dyscyplinarnym dopuszcza się:

> (…) orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy pozasądowe odstępując tym samym od stosowania w tym postępowaniu standardów obowiązujących w postępowaniu karnym, o tyle w sposób zdecydowany i konsekwentny przyjmuje ono, iż gwarancją poszanowania praw i wolności obwinionego jest zapewnienie kontroli sądowej orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni bardzo istotną rolę szczególną, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Formułując standardy dotyczące postępowania dyscyplinarnego Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że rodzaj orzeczonej kary dyscyplinarnej nie może być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu. Gwarancja prawa do sądu jest bowiem – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zachowana jedynie wtedy, gdy osoba ukarana dyscyplinarnie ma możliwość sądowego zakwestionowania faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, poprawności przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz zasadności wymierzonej w nim kary[33]. Konieczność zagwarantowania sądowej weryfikacji rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych podkreśla również judykatura. W wyroku z 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt I PKN 648/98[34] Sąd Najwyższy wskazał, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. nie jest możliwe kontynuowanie dotychczasowej linii orzecznictwa z uwagi na odrębny i szczególny charakter prawny procedur dyscyplinarnych stosowanych w sprawach porządkowych lub dyscyplinarnych przewinień pracowniczych. Podsumowując powyższe kwestie, należy wskazać, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dyscyplinarnych, podobnie jak w sprawach dotyczących prawa do sądu, jest jednolita i trwała.

4. Odpowiedzialność dyscyplinarna członków PZŁ w ocenie Trybunału Konstytucyjnego

Dla kształtowania reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków PZŁ w ostatnim okresie niezwykle istotne znaczenie ma wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r. sygn. K 21/11[35]. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny analizował art. 34 pkt 6

[31] Por. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 4 marca 2008 r. , sygn. SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06.

[32] Por. wyrok TK z 11 września 2001 r. (sygn. SK 17/00).

[33] Por. wyroki TK z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00 oraz 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09.

[34] Por. w wyroku z 7 kwietnia 1999 r. (sygn. akt I PKN 648/98, OSNP nr 11/2000, poz. 423).

[35] OTK-A 2012, z. 10, poz. 119.

w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie. W ocenie TK przepis ten w zakresie, w jakim dotyczy dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji, zaś niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji[36]. Poza tym, Trybunał oceniał także art. 33 ust. 6 ustawy Prawo łowieckie, uznając ostatecznie, ze w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje prawa członka Polskiego Związku Łowieckiego, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczona za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego, do wniesienia odwołania do sądu, jest on niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Z uwagi na doniosłość problematyki konstytucyjności odpowiedzialności dyscyplinarnej członków PZŁ przedstawić należy najważniejsze aspekty stanowiska Trybunału Konstytucyjnego przedstawionego w tym wyroku.

Trybunał wskazał, że prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną względem osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy osób należących do innych grup zawodowych. Każde postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola poprawności postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych jest gwarancją ochrony konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby, a dodatkowo – jeżeli wykonuje ona zawód zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego.

Trybunał Konstytucyjny ustalił przy tym, że zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 33 ust. 6 p.ł. – w zakresie objętym zaskarżeniem – ogranicza prawo do sądu przedmiotowo (bo kontroli sądowej poddane są tylko niektóre rozstrzygnięcia organów dyscyplinarnych PZŁ), a nadto przez to, że przyznaje je dopiero po wyczerpaniu postępowania wewnątrzorganizacyjnego. Aby ustalić zgodność tego przepisu z Konstytucją, należało ustalić i rozstrzygnąć: czy nazwa „członek PZŁ" mieści się w zakresie nazwy „każdy", któremu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej przyznaje prawo do sądu, czy postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez organy PZŁ wobec członków Związku mieści się w pojęciu „sprawy", o której mowa w tym przepisie, czy przewidziane w art. 33 ust. 6 p.ł. ograniczenie prawa do sądu zostało wprowadzone z zachowaniem warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz czy naruszone orzeczeniem dyscyplinarnym organu PZŁ prawa i wolności członka Związku mają charakter praw i wolności konstytucyjnych.

---

[36] Art. 42 ust. 1 Konstytucji: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego".

Postępowanie dyscyplinarne funkcjonujące w różnych organizacjach (np. stowarzyszeniach, samorządach zawodowych, partiach politycznych) ma charakter represyjny. Taki charakter ma też postępowanie dyscyplinarne przewidziane wobec członków PZŁ. Wprawdzie przynależność do PZŁ ma charakter dobrowolny w tym sensie, że zainteresowany sam decyduje o wstąpieniu do niego, to jednak – jak Trybunał Konstytucyjny choć niekonsekwentnie wykazał – PZŁ nie jest stowarzyszeniem. Każdy, kto chce uzyskać uprawnienie do wykonywania polowania (z wyjątkami wskazanymi w art. 42a i art. 43 p.ł.), musi zostać jego członkiem (art. 42 ust. 1). PZŁ ma bowiem wyłączność ustawową w sprawie dopuszczenia do polowania na terytorium Polski, a przy tym prawo łowieckie wyklucza utworzenie innych podmiotów o takim samym lub zbliżonym zakresie działania. Właśnie powiązanie przez ustawodawcę członkostwa w PZŁ z uzyskanym uprawnieniem do wykonywania polowania oraz innymi prawami majątkowymi i niemajątkowymi, przesądza w ocenie Trybunału, że członkowie PZŁ nie mogą być wyłączeni z klasy podmiotów, którym przysługuje prawo dostępu do sądu w razie prowadzonego wobec nich postępowania dyscyplinarnego. Przeciwnie, „członek PZŁ" mieści się w zakresie nazwy „każdy" użytej w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału, za objęciem postępowania dyscyplinarnego, prowadzonego przez organy PZŁ, oraz za kontrolą sądową przemawiają istotne argumenty prawne. Chodzi tu zatem o represyjny charakter tego postępowania i wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny dla tego rodzaju postępowań standardy ochrony jednostki, na którą w postępowaniu dyscyplinarnym nałożono sankcję. Chodzi także o charakter prawny PZŁ jako zrzeszenia, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, utworzonego ustawą przez polskiego prawodawcę i wykonującego z jego woli zadania należące do zadań państwa (ochrona środowiska przyrodniczego i prowadzenie gospodarki łowieckiej), wykazującego istotne cechy samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji.

W takim stanie rzeczy Trybunał uznał, że nakładając na tworzone przez siebie zrzeszenie zadania publiczne, ustawodawca obowiązany jest zagwarantować jego członkom ochronę ich praw i wolności – z uwagi na przymusowy aspekt przynależności do tego zrzeszenia. Ustawodawca powinien ponadto uwzględnić, że zobowiązał PZŁ do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a to uzasadnia argumentację, że sądownictwo dyscyplinarne nie jest wewnętrzną sprawą Polskiego Związku Łowieckiego i zasady funkcjonowania organów dyscyplinarnych PZŁ i postępowanie przed tymi organami powinno być uregulowane w przepisach powszechnie obowiązujących. Sankcje dyscyplinarne w tym postępowaniu, niezależnie od ich rodzaju i dolegliwości, wymierzane są – ze względu na konstrukcję przyjętą w prawie łowieckim – nie tylko z upoważnienia, ale wręcz z nakazu i woli ustawodawcy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest zróżnicowanie dostępu do drogi sądowej w zależności od rodzaju sankcji dyscyplinarnej orzeczonej przez organy dyscyplinarne, a zatem także przez organy PZŁ.

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak i wskazał, że droga sądowa w ramach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez organy organizacji o charakterze korporacyjnym nie musi być przewidziana w każdym przypadku. Najpierw trzeba uwzględnić, że choć PZŁ nie jest tworzony z inicjatywy obywateli, to jednak przynależność do niego, a zatem i przyjęcie wynikających z tej przynależności praw i obowiązków, ma charakter w tym sensie dobrowolny, że każdy zainteresowany może podjąć decyzję o wstąpieniu albo niewstąpieniu do zrzeszenia. Natomiast więzią spajającą członków Związku jest zainteresowanie działalnością, jaką jest gospodarka łowiecka, w szczególności ochrona zwierzyny, jej hodowla i wykonywanie polowania, przywiązanie do tradycji i obyczajów łowieckich oraz gotowość pielęgnowania „historycznych wartości kultury materialnej i duchowej łowiectwa", a także czuwanie nad przestrzeganiem przez jego członków zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich.

PZŁ wykazuje więc także – oprócz wcześniej wskazanych cech – pewne cechy stowarzyszenia, choć cechy te właściwe są również klasycznym samorządom zawodowym, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej. Ze względu na to, że w PZŁ jako organizacji mającej cechy samorządu w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji silnie eksponuje się także element wspólnoty zainteresowań – zwłaszcza wykonywanie polowania – charakterystyczny dla stowarzyszenia oraz ze względu na to, że członkowie PZŁ nie tworzą grupy zawodowej, Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalne, by pewien zakres spraw, w których orzekane są sankcje dyscyplinarne wobec członka PZŁ został wyłączony spod kontroli sądowej, mianowicie sprawy, które mają charakter wyłącznie „wewnątrzorganizacyjny". Inaczej mówiąc Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wymierzanie sankcji dyscyplinarnych przez organy PZŁ jest „sprawą" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji w każdym przypadku, który nie ma wyłącznie wewnątrzorganizacyjnego charakteru.

Od razu należy jednak zastrzec i wyeksponować ten argument, że – inaczej niż w stowarzyszeniach – zakres zagadnień uznanych za wewnątrzorganizacyjne ma zdecydowanie węższy zakres. W przypadku stowarzyszeń w zasadzie wszelkie zagadnienia mają charakter wewnątrzorganizacyjny, a to w odniesieniu do prowadzonych w ich ramach postępowań dyscyplinarnych oznacza, iż zarówno przewinienia, o których orzeka się w tych postępowaniach, jak i nałożone w ich wyniku sankcje nie są sprawami w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie ma konieczności zagwarantowania szczególnej procedury sądowej, umożliwiającej ich kontrolowanie. Wystąpić do sądu można jedynie wtedy, gdy na zasadach ogólnych spełnione zostaną przesłanki takiego czy innego roszczenia, jeżeli orzeczone dolegliwości wiążą się z pozbawieniem lub ograniczeniem praw i wolności przysługujących na podstawie obowiązujących przepisów prawa, a nie są jedynie pozbawieniem lub ograniczeniem przywilejów wynikających z przynależności do stowarzyszenia.

Ustalenie, kiedy postępowanie dyscyplinarne wobec członka PZŁ ma charakter wewnątrzorganizacyjny, jest – w okolicznościach sprawy rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny – bardzo trudne i abstrakcyjnie. Wprawdzie statut PZŁ określa przewinienia dyscyplinarne oraz sankcje dyscyplinarne przewidziane za ich popeł-

nienie, lecz statut nie był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Jego postanowienia posłużyły jedynie jako wskazówka, co do tego, jakie są – na gruncie prawa łowieckiego – możliwe delikty i sankcje dyscyplinarne oraz określenie trybu postępowania w tych sprawach. W tym kontekście warto zauważyć, że zgodnie z postanowieniami rozdziału XV statutu PZŁ do sankcji dyscyplinarnych wymierzanych osobom fizycznym, będącym członkami Związku, zalicza się: kary dyscyplinarne, kary porządkowe oraz środki dyscyplinujące nakładane w trakcie wykonywania polowania (§135 ust. 2 statutu PZŁ). Sankcje te wymierzane są odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym, postępowaniu porządkowym i postępowaniu dyscyplinującym (§135 ust. 1 statutu PZŁ).

Karami dyscyplinarnymi są, zgodnie z § 141 statutu: kary zasadnicze (nagana, zawieszenie w prawach członka Związku, wykluczenie ze Związku) i kary dodatkowe (pozbawienie prawa pełnienia funkcji w organach Związku i koła, pozbawienie odznaczeń łowieckich w razie wykluczenia ze Związku, zarządzenie ogłoszenia prawomocnego orzeczenia w piśmie łowieckim na koszt ukaranego. Jest to przepis w praktyce niewykonalny), przy czym sąd łowiecki może ponadto zobowiązać obwinionego do naprawienia szkody lub przeproszenia poszkodowanego, jeśli będzie nadal członkiem PZŁ to wykonanie takiego orzeczenia jest możliwe, natomiast jeśli obwiniony przestanie być członkiem związku, to orzeczenia nie da się wykonać. Karami porządkowymi są: upomnienie, nagana, zawieszenie w prawach do wykonywania polowania w ogóle lub na określone zwierzęta i zawieszenie w prawach członka koła (§152 i §154 statutu PZŁ). Z kolei środkami dyscyplinującymi są: upomnienie oraz wykluczenie z części lub całości polowania (§157 statutu PZŁ). Są to przepisy puste niekonstytucyjne, bowiem ustawodawca określił katalog kar dyscyplinarnych w ustawie.

Kary dyscyplinujące i porządkowe wymieniane są w przepisach powszechnie obowiązujących, np. w rozporządzeniu o warunkach wykonywania polowania, zatem tryb postępowania w tych sprawach winno się określić również w przepisach powszechnie obowiązujących i rozporządzenie też tu nie wystarczy, bowiem jest to materia ustawowa. Nadto ustawa winna zawierać przepisy materialne regulujące materię tych przewinień i upoważnienie do określenia sposobu postępowania w tych sprawach. Trybunał Konstytucyjny zauważył w tym kontekście, że w świetle postanowień statutu pojęcie sankcji dyscyplinarnych ujęte zostało bardzo szeroko, jako że obejmuje nie tylko kary dyscyplinarne, ale również kary porządkowe i środki dyscyplinujące. Pozostaje zatem poważna wątpliwość, czy wszystkie te dolegliwości należy traktować aktualnie jako sankcje dyscyplinarne w rozumieniu art. 32 ust. 4 pkt 11 p.ł. – wydaje się, że tak.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istotne wątpliwości budziłoby uznanie za sankcje dyscyplinarne środków dyscyplinujących nakładanych w trakcie wykonywania polowania, skoro nie służą one ukaraniu członka Związku, lecz jedynie zapewnieniu prawidłowego przebiegu polowania, w tym bezpieczeństwa jego uczestników. Określenie tego rodzaju środków i okoliczności ich zastosowania powinno być po-

zostawione w gestii Związku, chociaż – mając na uwadze, iż reguły prowadzenia polowań mają zabezpieczać życie i zdrowie samych polujących oraz osób postronnych – powinny być uzgadniane z organami państwa i mówi się o nich w przepisach powszechnie obowiązujących, to na pewno ich miejsce nie jest w statucie do uregulowania. Nie budzi też wątpliwości, że Związek mógłby samodzielnie decydować o wymierzaniu dolegliwości o charakterze honorowym, np. o odebraniu odznaczeń łowieckich czy o zakazie pełnienia funkcji honorowych, a także o pozbawieniu prawa pełnienia funkcji w organach Związku i koła na określony czas. W tego rodzaju przypadkach członkowie PZŁ powinni mieć możliwość dochodzenia naruszonych praw na zasadach ogólnych. Inaczej natomiast należałoby traktować te wszystkie sprawy, które wiążą się z wykonywaniem przez PZŁ i jego członków zadań władzy publicznej.

W szczególności więc nie należą do spraw wewnątrzorganizacyjnych sankcje takie, jak: wykluczenie ze Związku, zawieszenie w prawach członka Związku, zawieszenie w prawie do polowania, bo powodują utratę nabytego prawa do wykonywania polowania lub brak możliwości wykonywania polowania przez czas określony, a – co wielokrotnie podkreślano – wykonywanie tego prawa jest możliwe jedynie w ramach Związku. Nie mają charakteru wewnątrzorganizacyjnego sankcje takie, jak zobowiązanie członka PZŁ do naprawienia wyrządzonej szkody oraz ogłoszenie na jego koszt prawomocnego orzeczenia w prasie, ponieważ ingerują w jego prawa majątkowe. Wreszcie ogłoszenie orzeczenia w prasie ingeruje w jego dobra osobiste. W tych wszystkich sprawach wymierzanie sankcji dyscyplinarnych przez organy PZŁ nie jest sprawą wewnątrzorganizacyjną, a przeciwnie – jest „sprawą" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego wprowadzał – jak wykazano – ograniczenia prawa do sądu. Nie czyni tego jednak ze względu na wartości wskazane w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Trzeba zaznaczyć, że wprowadzone ograniczenia nie są arbitralne, jeżeli się uwzględni, że PZŁ ma pewne cechy samorządu, którego organom ustawa przyznała szeroki zakres kompetencji w regulowaniu struktury organizacyjnej Związku, praw i obowiązków jego członków oraz postępowania dyscyplinarnego. Zatem poszanowanie autonomii decyzji PZŁ usprawiedliwia więc uwarunkowanie prawa do sądu wyczerpaniem postępowania wewnątrzorganizacyjnego. Nie jest to jednak przesłanka, która może usprawiedliwiać przedmiotowe ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu. Prawa i wolności jednostki, które mogą zostać naruszone dyscyplinarnym rozstrzygnięciem organów PZŁ, są zróżnicowane. Wiele spośród nich nie ma charakteru praw i wolności konstytucyjnych. Charakteru takiego nie ma zwłaszcza szczególnie doniosłe dla członka PZŁ uprawnienie do wykonywania polowania. Konstytucyjnej ochronie podlegają jednak prawa majątkowe członków PZŁ, prawo do ochrony dobrego imienia, a także wolność zrzeszania się, której ochronę prawo łowieckie poręcza. Prawa te wymienione powyżej mogą zostać naruszone orzeczeniem dyscyplinarnym organów PZŁ i choć konsekwencje takiego naruszenia mogą mieć inną wagę niż w przypadku orzeczenia w stosunku do członków samo-

rządów zawodowych, reprezentujących zawody zaufania publicznego, lub innych organizacji, o których Trybunał Konstytucyjny orzekał, także i te podmioty wymagają ochrony.

Wskazania zawarte zatem w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca powinien uregulować w prawie łowieckim, poprzez m.in. zdefiniowanie pojęcia łowieckiego deliktu dyscyplinarnego, postępowania porządkowego i dyscyplinującego, bowiem o nich mówi się w rozporządzeniach, katalog sankcji dyscyplinarnych, organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne ich ustrój oraz przynajmniej ogólne zasady tego postępowania. Decydując, jakie przewinienia podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz jakie sankcje mogą być wymierzane przez PZŁ w ramach postępowania dyscyplinarnego, sam niejako Związek wyznaczy zakres spraw podlegających kognicji sądowej. Nie jest zatem wykluczone, że wymierzanie pewnych dolegliwości, za uchybienia o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, pozostanie w wyłącznej gestii Związku, o ile rozważane dolegliwości nie będą sankcjami dyscyplinarnymi orzekanymi z upoważnienia i nakazu ustawodawcy oraz będą należeć do kategorii spraw wewnątrzorganizacyjnych, a w konsekwencji nie będzie w ich przypadku konieczne zagwarantowanie ochrony sądowej innej niż możliwość dochodzenia naruszonych praw na zasadach ogólnych w razie spełnienia się przesłanek takiego czy innego roszczenia. Zastrzec jednak należy, że dolegliwości te nie mogą dotyczyć przynależności do Związku czy kół łowieckich, możliwości pełnienia w nich funkcji organizacyjnych, prawa do wykonywania polowania czy też naruszać praw osobistych i majątkowych członków PZŁ.

W wyniku omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie została z dniem 21 kwietnia 2014 r. zmieniona ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie[37]. W ustawie Prawo łowieckie ujęty został nowy Rozdział 6a „Odpowiedzialność dyscyplinarna" (art. 35b-35t). Jak się jednakże wydaje, nowe regulacje dotyczące analizowanej problematyki nie w pełni są spójne z wynikającymi z omawianego wyroku TK wytycznymi, co zobrazować można kilkoma przykładami.

Po pierwsze, w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego umocowanie przez ustawodawcę Naczelnej Rady Łowieckiej do określenia zasad funkcjonowania organów dyscyplinarnych PZŁ w akcie wewnętrznym (regulaminie) oraz trybu postępowania przed tymi organami[38] jest mocno wątpliwe z prawnego punktu widzenia i w kontekście przywołanych argumentów można mówić o niekonstytucyjności art. 35s ust. 1 p.ł. i to jeszcze przed jego wejściem w życie. Zatem zasady funkcjonowania tych organów i postępowania przed nimi wymagają regulacji w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Uchwalony przez Naczelną radę Łowiecką regulamin

[37] Dz.U. z 2014 r., poz. 228.

[38] Zob. art. 35s ust. 1 p.ł.: „Szczegółowe zasady funkcjonowania sądów łowieckich oraz rzeczników dyscyplinarnych, a także szczegółowe zasady postępowania przed tymi organami określi regulamin sądów łowieckich i rzeczników dyscyplinarnych Polskiego Związku Łowieckiego uchwalony przez Naczelną Radę Łowiecką".

sądów łowieckich i rzeczników dyscyplinarnych PZŁ będzie określał sposób i tryb postępowania dyscyplinarnego przed rzecznikiem dyscyplinarnym i sądami dyscyplinarnymi łowieckimi w przypadkach wszczęcia takich postępowań. Ustawodawca wprowadził odbiegające od poglądów doktryny i judykatury uprawnienie dla Naczelnej Rady Łowieckiej do określenia w akcie wewnętrznym jakim jest regulamin, zasad funkcjonowania sądów i rzeczników dyscyplinarnych PZŁ oraz zasad postępowania przed wymienionymi organami dyscyplinarnymi. W regulaminach jako zbiorach wewnętrznego postępowania danej organizacji, np. PZŁ, niedopuszczalne jest określanie sytuacji prawnej obywatela-członka PZŁ, albo określanie uprawnień np. uprawnienia do wznowienia postępowania.

Po drugie, w art. 35s ust. 2 p.ł. zawarta jest zasada odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych w ustawie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Można w tym zakresie stwierdzić, że regulacja prawna każdego postępowania dyscyplinarnego powinna mieć kompletny charakter, co oznacza niedopuszczalność doń innych przepisów proceduralnych np. administracyjnych, cywilnych bez wyraźnego odsyłania. Wskazanie w ustawie stosowanie przepisów postępowania karnego jest możliwe tylko wtedy, gdy istnieje luka w regulacji prawnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, mającej charakter luki rzeczywistej, a nie aksjologicznej, przy czym może być ono tylko i wyłącznie odpowiednie, a więc dopuszczalne w zastosowaniu przepisów KPK[39] wprost i bez żadnej modyfikacji albo po dokonaniu niezbędnych albo istotnych modyfikacji. Pośród zatem stosowanych odpowiednio przepisów postępowania karnego wskazać można przepisy dotyczące podstawowych zasad procesowych, a więc np. domniemania niewinności obwinionego, swobodnej oceny dowodów, badania oraz uwzględniania okoliczności przemawiających zarówno na korzyść oraz na niekorzyść obwinionego albo zasady *in dubio pro reo*. Wymienione reguły odnoszą się do wszystkich postępowań dyscyplinarnych. Brak zatem w nowym rozdziale 6a ustawy Prawo łowieckie przepisów dotyczących wszystkich zasad procesowych i pogorszenie sytuacji prawnej obywatela-członka PZŁ, który jest obwinionym w postępowaniu dyscyplinarnym, powoduje, że ustawa zmieniająca ustawę Prawo łowieckie narusza prawa człowieka i obywatela zawarte w Konstytucji RP, np. art. 78, poprzez ograniczenie jego gwarancji procesowych w dochodzeniu prawdy przed sądami dyscyplinarnymi PZŁ.

Trzecim przykładem wspomnianych niedostatków nowego rozdziału 6a ustawy Prawo łowieckie może być kwestia kosztów postępowań dyscyplinarnych. Należy mieć obawy, że PZŁ ureguluje sprawy kosztów postępowań dyscyplinarnych w regulaminie postępowania sądów i rzeczników dyscyplinarnych PZŁ, a zatem w akcie wewnętrznym, jakim jest uchwała NRŁ, i na tej podstawie prawnej sądy łowieckie będą określały sytuację prawną ukaranego. W tym zakresie może więc zaistnieć sytu-

[39] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

acja, że sąd orzeknie w inny sposób niż wynika z art. 35p ust. 2 p.ł.[40] Jest to materia do regulacji w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a nie w przepisach wewnętrznych. Przyjęcie takich rozwiązań prawnych przez Sejm w przedmiocie kosztów postępowania w zmienionej ustawie powoduje jej niezgodność z ustawą zasadniczą jeszcze przed jej wejściem w życie.

Podsumowując można więc wskazać, że przepisy ujęte w nowym rozdziale 6a ustawy Prawo łowieckie nadal nie zapewniają członkom PZŁ właściwego standardu ochrony prawnej w postępowaniu dyscyplinarnym (określonego przez TK w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r. sygn. K 21/11) w demokratycznym państwie prawnym. Przykładem kolejnym jest wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego w sprawie zgodności art. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, jak również art. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim dotyczy spraw utraty członkostwa w Polskim Związku Łowieckim na skutek łowieckiego postępowania dyscyplinarnego, z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Sprawa ta posiada sygnaturę K 10/14 i czeka na rozpatrzenie przez Trybunał Konstytucyjny.

[40] Zob. art. 35p ust. 2 p.ł.: „W przypadku prawomocnego ukarania koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi ukarany".

Dorota Strus, Anna Duk-Majewska

Partycypacja społeczna w ochronie przyrody

Tytułem wprowadzenia należy wspomnieć, że ochrona przyrody jest częścią działań ochrony środowiska, o czym wyraźnie stanowi art. 3 pkt 19 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z jego treści wynika, że pod pojęciem środowiska należy rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej. Przyroda jest jednym z zasobów środowiska[1]. Ustawodawca w art. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia o ochronie przyrody określa, na czym polega ochrona przyrody oraz co jest jej celem[2]. Wydaje się, że cel ochrony przyrody, jaki został sformułowany w art. 2 ust. 2 pkt 7 tejże ustawy, który dotyczy kształtowania właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody, stanowi pewien punkt wyjścia do podjęcia rozważań w przedmiocie partycypacji społecznej w ochronie przyrody. Analiza powyższego zagadnienia zostanie odniesiona do dwóch kwestii, a mianowicie do wskazania prawnych podstaw społecznego udziału w ochronie przyrody (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000) oraz do oceny poziomu społecznego zaangażowania w procesy związane z ich tworzeniem i funkcjonowaniem. W związku z powyższym zasadne wydaje się postawienie pytania: Co z tą partycypacją? Instytucja partycypacji społecznej jest wyrazem realizacji jednej z zasad demokracji, która w tym kontekście zakłada włączenie społeczeństwa w procesy podejmowania decyzji przez władze publiczne, przyczyniając się bez wątpienia do zwiększenia skuteczności działań podejmowanych w przestrzeni publicznej. Udział społeczny odnosi się zarówno do pojedynczych obywateli, jak

---

1 J. Ciechanowicz-Mclean (red.), K. Biernat, P. Mierzejewski, D. Trzcińska, *Polskie prawo ochrony przyrody*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 11.

2 W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wydanie II uzupełnione i zaktualizowane, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2006, s. 49.

również do grup zorganizowanych, funkcjonujących w ramach organizacji pozarządowych. Szczególne znaczenie należy przypisać instytucji partycypacji, zwłaszcza w odniesieniu do walorów krajobrazowych i ochrony bogactwa przyrodniczego, którego jakość jest poza zaangażowaniem organów administracji samorządowej i rządowej, również uzależniona od kształtowania właściwych postaw społecznych wobec przyrody. Wspomniana partycypacja społeczna, która jest postrzegana przez pryzmat aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, może być realizowana w różnych formach (postaciach), począwszy od najprostszej, jaką bez wątpienia jest zwykłe informowanie poprzez stopniowe delegowanie władzy (konsultacje) i współuczestnictwo w zarządzaniu sprawami publicznymi, skończywszy na kontroli społecznej. Instytucja konsultacji jest w Polsce wykorzystana w ograniczonym zakresie tylko wówczas, kiedy wynika to z przepisów prawnych. Wydaje się, że współdecydowanie to najbardziej pożądany poziom partycypacji obywatelskiej, które zakłada nawiązanie dialogu pomiędzy władzą a obywatelami, czego wyrazem jest przekazanie pewnych kompetencji na rzecz obywateli i uczynienie ich podmiotami współodpowiedzialnymi w procesach decyzyjnych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na istnienie tzw. drabiny społecznego udziału, która obejmuje decyzje o znaczeniu strategicznym takie jak: akty normatywne[3], wytyczne polityki, plany i programy oraz decyzje o charakterze indywidualnym np. pozwolenie na budowę czy emisję[4]. Jak podkreśla J. Jendrośka i M. Bar, udział społeczny w procesach decyzyjnych może być związany z ochroną interesu prawnego, faktycznego lub publicznego. Interes prawny może posiadać wnioskodawca, czyli osoba ubiegająca się o wydanie decyzji lub właściciel nieruchomości, na której jest planowane przedsięwzięcie inwestycyjne. Interes faktyczny może przysługiwać podmiotom, które co prawda nie dysponują żadnym prawem, ale mogą odczuwać skutki realizacji takich przedsięwzięć. Interes publiczny reprezentują najczęściej organizacje ekologiczne[5]. Udział społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym w odniesieniu do ochrony przyrody, w zakresie opracowania dokumentów czy też podejmowania decyzji, jest pojęciem węższym aniżeli pojęcie partycypacji społecznej. Pod pojęciem tej ostatniej należy rozumieć mieszkańców i użytkowników w projektowaniu i podejmowaniu rozstrzygnięć mających wpływ na funkcjonowanie tej społeczności pod względem społecznym, ekonomicznym, gospodarczym, kulturowym, zdrowotnym i środowiskowym[6]. Do podstaw prawnych społecznego udziału w ochronie środowiska w wymiarze międzynarodowym należy przede wszystkim za-

---

[3] W odniesieniu do ochrony przyrody udział społeczny w opracowaniu dokumentów strategicznych dotyczy aktów wykonawczych m.in.: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia i zmiany granic parku narodowego.

[4] J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wydawnictwo Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 126.

[5] *Ibidem*, s. 127-128.

[6] J. Ciechanowicz-McLean, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w zakresie ochrony środowiska*, [w:] Leksykon ochrony środowiska, (red.) J. Ciechanowicz-McLean, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 379.

liczyć Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, jaka została sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r.[7] W ramach zaś ustawodawstwa unijnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE[8] w sprawie udziału społecznego przy podejmowaniu planów i programów dotyczących środowiska, zmieniająca w zakresie udziału społecznego i dostępu do sprawiedliwości dyrektywę 1985/337/EWG oraz 96/61/WE, dyrektywę 2001/42/WE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niektórych planów lub programów.

W krajowym porządku prawnym kluczowe znaczenie w odniesieniu do uspołecznienia ochrony środowiska (w tym ochrony przyrody) posiadają dwie regulacje prawne, tj.: ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[9], a także ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. W przypadku pierwszej regulacji wskazać należy w szczególności na art. 5, zgodnie z którym każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, co oznacza prawo do składania uwag i wniosków w takim postępowaniu. Powyższa ustawa zwraca uwagę na kwestie natury proceduralnej, związane z pozyskiwaniem przez społeczeństwo informacji o środowisku łącznie z możliwością wzięcia udziału w postępowaniach dotyczących środowiska. Udział społeczny posiada zatem wymiar postępowania administracyjnego i legislacyjnego. W pierwszym przypadku chodzi o postępowanie, którego celem jest wydanie decyzji administracyjnej, w tym decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych[10], zaś w drugim o postępowanie związane z przygotowywaniem projektu polityki, strategii, planu lub programu. Udział społeczny w tych postępowaniach polega na stworzeniu prawnej możliwości uczestnictwa osobie, która nie musi legitymować się, ani interesem prawnym, ani też interesem faktycznym[11]. Różnica sprowadza się zatem do określenia praw i obowiązków uczestników postępowania. Podstawowym uprawnieniem przysługującym każdemu jest prawo do składania uwag i wniosków[12] w terminie 21 dni licząc od daty podania przez zobowiązany organ do wiadomości projektu dokumentu lub podania do wiadomości

[7] Dz.U. z 2001 r. Nr 78, poz. 706.

[8] Dz.Urz. UE z 25 czerwca 2003, L 156/17.

[9] Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

[10] Np. Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przedsięwzięć, dla których raport o oddziaływaniu na środowisko jest wymagany, czy też postępowanie w sprawie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przedsięwzięć dla których zostało wydane postanowienie o konieczności sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.

[11] Z. Bukowski, *Udział społeczeństwa w ochronie przyrody*, [w:] *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, (red.) naukowa: M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, wyd. Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorczyk, Warszawa 2012, s. 13.

[12] Na podstawie art. 34 u.u.i.ś. uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu bądź za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym.

informacji o zamieszczeniu wniosku o wydanie decyzji. Podstawowym zaś obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest zamieszczenie informacji o toczących się postępowaniach w publicznie dostępnym wykazie danych. Wspomniane różnice sprowadzają się do tego, że w postępowaniu legislacyjnym nie stosuje się przepisów k.p.a. o skargach i wnioskach. Natomiast w postępowaniu w zakresie wydania decyzji administracyjnej może być w przeprowadzona rozprawa administracyjna otwarta dla społeczeństwa, w przypadkach przewidzianych przez k.p.a.[13] Przyjęta przez krajowego prawodawcę konstrukcja ma w założeniu umożliwić wypowiedzenie się co do działania lub działań przed podjęciem rozstrzygnięcia w danej sprawie[14]. Analizując formalnoprawne aspekty społecznego udziału w ochronie środowiska należy wspomnieć o tym, że każdemu, kto składa uwagi i wnioski w postępowaniu administracyjnym nie został nadany status strony. Nie nadanie statusu strony w postępowaniu administracyjnym rodzi określone konsekwencje, w szczególności niemożliwość odwołania od decyzji oraz wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie w tym zakresie, jak zauważa D. Kijowski, nie do końca odpowiada Dyrektywie Rady UE z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne[15], a w szczególności art. 10a. Zgodnie z jego brzmieniem:

> (…) państwa członkowskie miały zapewnić, zgodnie z własnym krajowym systemem prawnym, aby członkowie zainteresowanej społeczności – mający wystarczający interes lub ewentualnie podnoszący wadliwość prawa, gdy administracyjne procedury prawne danego państwa wymagają tego jako warunku koniecznego – mieli dostęp w sprawach związanych z przedsięwzięciami wpływającymi na środowisko do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo w celu ewentualnego zakwestionowania materialnej i proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań w sprawach wymagających udziału społeczeństwa.

Należy podnieść, że art. 1 ust. 2 powyższej dyrektywy pod pojęciem „zainteresowana społeczność" rozumie się nawet jedną lub kilka osób fizycznych, które mogą legitymować się nie tylko interesem prawnym, ale także faktycznym. W polskim porządku prawnym, jak dalej podnosi autor, chodzi właśnie o wykazanie interesu prawnego[16]. Status strony przysługuje jedynie tym podmiotom, które wykażą, że posiadają interes prawny oraz organizacjom społecznym, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.u.i.ś. organizacjom ekologicznym, które powołując się na swoje cele statutowe i zgłoszą chęć uczestnictwa

---

[13] A. Haładyj, A. Kozińska, K. Sobieraj, J. Trzewik, *Rozwiązania horyzontalne w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, (red.) M. Rudnicki, Wyd. KUL, Lublin 2011, s. 200.

[14] Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 13.

[15] Dz.Urz. UE L. z 1985 r., Nr 175, poz. 40, Dz.Urz. UE-sp. 15-1-248 ze zm.

[16] D. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, 1-2, s. 16-17.

w określonym postępowaniu wymagającym udziału społecznego uczestniczą w nim na prawach strony. W takiej sytuacji zostaje wyłączone stosowanie art. 31 § 4 k.p.a. Organizacji ekologicznej na podstawie art. 44 ust. 2 przysługuje również prawo do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, pod warunkiem, że jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji. Również wtedy kiedy nie brała ona udziału w toczącym się postępowaniu prowadzonym przez organ I instancji. Organizacjom ekologicznym służy również skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także wówczas, kiedy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się na to, że takie uprzywilejowanie organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym odbywa się kosztem innych organizacji społecznych[17]. Jak zauważa W. Radecki uprawnienia przyznane organizacjom ekologicznym na gruncie ustawy u.u.i.ś. należy postrzegać w kategoriach spełnienia wymagań wynikających z prawa międzynarodowego i unijnego[18]. Na gruncie ustawy o ochronie przyrody obligatoryjność zapewnienia społecznego udziału w ochronie przyrody należy odnieść do: projektów planów ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, dla projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000, a także dla projektu programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań. Organami zobowiązanymi z mocy ustawy do zapewnienia społecznego udziału w odniesieniu do wymienionych dokumentów strategicznych są odpowiednio: dyrektor parku narodowego, regionalny dyrektor ochrony środowiska dla projektu planu ochrony rezerwatu przyrody, dyrektor parku krajobrazowego. W przypadku projektu programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej organem zobowiązanym do zapewnienia społecznego udziału jest Minister Środowiska. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego obszarów Natura 2000 jako kolejnej formy ochrony przyrody należało wiązać z koniecznością implementowania rozwiązań prawnych w tym zakresie, obowiązujących w Unii Europejskiej. Chodzi tutaj o uwzględnienie postanowień dyrektywy ptasiej[19] i siedliskowej[20]. Podstawową ideą tworzenia sieci obszarów Natura 2000 jest realizacja zasady zrównoważonego rozwoju. Przypomnijmy, że zakłada ona integrację działań społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. W odniesieniu do obszarów Natura 2000 udział społeczny pojawia się już na etapie ich wyznaczania i powoływa-

---

[17] A. Haładyj, A, Kozińska,K. Sobieraj, J. Trzewik, *op. cit.*, s. 201.

[18] W. Radecki, *Przemiany regulacji prawnej udziału organizacji społecznych w ocenie oddziaływania na środowisko*, [w:] *Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska*, (red.) H. Lisicka, Wrocław, 2010, s. 155-156.

[19] Dyrektywa 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20 z 26.01.2010).

[20] Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, (Dz.U. L 206 z 22.07.1992, s. 7).

nia. Ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody wskazał Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jako organ, który jest odpowiedzialny za opracowanie projektu listy obszarów Natura 2000 zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej. Dodać należy, że w Polsce proces związany z wyznaczaniem obszarów Natura 2000 został poszerzony o konieczność zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin[21]. Realizacja tego przepisu w praktyce umożliwia zarówno pojedynczym obywatelom, jak i organizacjom pozarządowym, zgłaszanie uwag do rad gmin w ramach tzw. konsultacji społecznych. Należy dodać, że wyrażane na tym etapie opinie, co do istoty, nie mają charakteru wiążącego. Niemniej ich znaczenie w kontekście osiągnięcia pożądanego celu może w konsekwencji przyczynić się do uzyskania efektywnych rozwiązań angażujących różne grupy partnerów, często reprezentujących potencjał ekspercki. Konsultacje mogą zatem skutkować planowaniem efektywnych procedur w odniesieniu do wdrażania programów publicznych i monitorowania ich realizacji[22]. Przedstawiane w trakcie konsultacji problemy przez różne grupy podmiotów, począwszy od osób fizycznych, poprzez ich zrzeszenia, skończywszy na przedstawicielach administracji samorządowej, mogą przyczynić się do wyjaśnienia wielu nieporozumień i co istotne, łagodzenia konfliktów. Analiza praktycznego wymiaru konsultacji społecznych przy wyznaczaniu obszarów Natura 2000 zostanie podjęta w końcowych wnioskach.

Wracając do planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 należy podkreślić, że plany ochrony dla obszaru Natura 2000 są ustanawiane w drodze rozporządzenia Ministra Środowiska[23] na okres 20 lat. Plany ochrony są tworzone wówczas, gdy istnieje konieczność uzupełnienia i uszczegółowienia istniejących planów zadań ochronnych. Plany zadań ochronnych są tworzone na podstawie rozporządzenia ministra środowiska w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych[24]. Organem uprawnionym do ustanawiania planów zadań ochronnych jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Plany te są przyjmowane w drodze zarządzenia, w celu utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000[25]. Przyjęty plan może być poddany pewnym modyfikacjom ze względu na konieczność potrzeby ochrony siedlisk przyrodniczych lub gatunków roślin i zwierząt.[26] Organ sporządzający projekt planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 jest zobowiązany do zapewnienia możliwości udziału w pracach

[21] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wydanie 2, Wolters Kluwer, s. 148.

[22] D. Długosz, J.J. Wygnański, *Obywatelskie współdecydowanie. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005, s. 29.

[23] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 roku w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 (Dz.U. 2010, Nr 64, poz. 401).

[24] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 (Dz.U. 2010, Nr 34, poz. 186).

[25] Art. 28 ust.5 ustawy o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009r, Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).

[26] Art. 29 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

związanych ze sporządzaniem tego projektu wszystkim zainteresowanym osobom i podmiotom prowadzącym działalność w obrębie siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000.

Procedura związana z opracowywaniem planów ochrony dla obszaru Natura 2000 wymaga współdziałania organów poprzez wyrażenie opinii, do których zalicza się Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych i Dyrektora Urzędu Morskiego. Udział społeczeństwa w opracowaniu planów ochrony dla obszarów Natura 2000, wynika z art., 29 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, który przewiduje przeprowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa na zasadach określonych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku. Z uwagi na istniejący obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w toku opracowywania planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, zostały utworzone tzw. Zespoły Lokalnej Współpracy. W ich skład wchodzą interesariusze z danego obszaru tj. m.in. nadleśnictwa, lokalne samorządy, regionalne zarządy gospodarki wodnej, wojewódzkie zarządy melioracji i urządzeń wodnych, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, organizacje pozarządowe, placówki naukowe, rolnicy, przedsiębiorcy, przedstawiciele mieszkańców. Włączenie tak szerokiej kategorii interesariuszy pozwala na zapoznanie się z różnymi ich oczekiwaniami w odniesieniu do powstających dokumentów. Warto dodać, że w toku prac prowadzonych w ramach LZW, które są realizowane w formie warsztatowej, wprowadzono internetową platformę informacyjno-komunikacyjną, pozwalającą na wnoszenie uwag i wniosków do projektu w dowolnym miejscu przez wielu użytkowników. Nadzór merytoryczny nad planami sprawuje powołany w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Zespół Doradztwa Merytorycznego. W jego skład wchodzą specjaliści w zakresie praktycznego planowania ochrony przyrody oraz specjaliści z zakresu nauk przyrodniczych i planowania przestrzennego[27]. Wydaje się, że celem powyższej koncepcji jest wzmocnienie społecznej akceptacji i zaangażowania, a przede wszystkim zrozumienia istoty i konieczności podejmowania działań ochronnych na obszarach Natura 2000. Ważną kwestią jest również wzmocnienie współdziałania pomiędzy przedstawicielami sektora publicznego i społecznego. Obszary Natura 2000 stanowią nie barierę, lecz element rozwoju gospodarczego danego obszaru. W sytuacji, kiedy przepisy proceduralne zawarte w ustawie u.u.i.ś., przewidujące społeczny udział w ochronie środowiska, nie precyzują, na jakim etapie ma miejsce włączanie społeczeństwa w proces tworzenia projektu dokumentu, powyższa koncepcja zapewnia włączenie społeczne na wczesnym etapie projektowania. Zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zapewnienie społecznego udziału w funkcjonowaniu obszarów Natura 2000 jest wymagane w odniesieniu do przeprowadzenia postępowania w sprawie ocen oddziaływania na obszar Natura 2000. Przesłanką warunkującą przeprowadzenie powyższej oceny jest

[27] Źródło: http;//www.gdos.gov.pl/ProjectCategories/viewProject/8/2/0/Plany_zadan_ochronnych [15.09.2014 r.].

realizacja przedsięwzięcia, które może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000[28], a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony. Obowiązek jej przeprowadzenia zależy od oceny organu, który w tej kwestii wydaje postanowienie. Organem właściwym w przedmiocie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, który uwzględnia oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 w odniesieniu do integralności i spójności tych obszarów, biorąc pod uwagę również skumulowane oddziaływanie danego przedsięwzięcia łącznie z innymi[29]. Należy podkreślić, że w sytuacji, kiedy zostanie stwierdzony obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, uprawniony organ (Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska) nakłada na wnioskodawcę obowiązek sporządzenia raportu, będąc jednocześnie zobowiązanym do podania informacji o wszczęciu postępowania w sprawie oceny oddziaływania do publicznej wiadomości z udziałem społecznym. W sytuacji, kiedy zostanie wydane postanowienie, które nie stwierdza obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania, udział społeczeństwa jest wyłączony. Poza wyżej wskazanymi prawnymi aspektami, stanowiącymi umocowanie instytucji partycypacji społecznej w ochronie przyrody, warto podnieść kwestię jej praktycznego wymiaru. Istotną, jak podniesiono w opracowaniu, formą komunikacji ze społeczeństwem stanowią konsultacje. Pozwalają one uzyskać cenne informacje, które mogą następnie być wykorzystane przez organy administracji publicznej w procesie podejmowania decyzji w odniesieniu do zarządzania cennymi przyrodniczo zasobami. Wydaje się, że odgrywają one szczególne miejsce na etapie wyznaczania obszarów Natura 2000. Stwarzają szeroką platformę publicznej dyskusji, angażując organy administracji publicznej wszystkich szczebli, przedstawicieli biznesu, organizacje pozarządowe oraz osoby prywatne. Analiza konsultacji społecznych o zasięgu ogólnopolskim, jaka została przeprowadzona w 2009 r. z inicjatywy Ministerstwa Środowiska i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska[30] wykazała niechęć społeczności lokalnych w odniesieniu do propozycji włączania nowego obszaru do sieci oraz sprzeciw w przedmiocie zmiany granic już istniejących obszarów Natura 2000. Niechęć społeczeństwa w odniesieniu do ustanawiania obszarów Natura 2000 jest powodowana wieloma czynnikami. Wśród nich kluczowe miejsce zajmuje niestety brak elementarnej wiedzy o obszarach Natura 2000, która jest postrzegana przez społeczeństwo w kategoriach przymusowego obciążenia, będącego barierą, a nie szansą rozwoju[31]. W tym kontek-

[28] Wykaz przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 jest zawarty w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2010 r., Nr 213, poz. 1397).

[29] Art. 62 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

[30] Źródło: http//natura 2000.org.pl/e-szkolenia/e11-społeczeństwo-obywatelskie-2/ udział-społeczeństwa-w-ochronie-przyrody [dostęp: 20.06.2014 r.].

[31] A. Traut-Seliga, *Udział społeczny w ochronie przyrody na obszarach Natura 2000*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne*, (red.) N. Ratajczyk, D. Kopeć, Towarzystwo Przyrodników Ziemi Łódzkiej, Łódź 2010, s. 135.

ście należy zwrócić uwagę na rolę, jaką mogłyby odegrać przedstawiciele władzy lokalnej w związku z podejmowaniem działań promujących ideę zrównoważonego rozwoju. Należy wspomnieć, że ustawa o ochronie przyrody nie zawiera zasad i form prowadzenia konsultacji z mieszkańcami, co oznacza, że przedstawiciele administracji samorządowej sami określają sposób realizacji ustawy. Jak pokazuje praktyka, kluczową rolę odgrywa sposób prowadzenia konsultacji. Należy zatem wykorzystać tzw. dobre praktyki. Przykładem takim mogą służyć chociażby konsultacje, jakie zostały przeprowadzone w trakcie trzeciego etapu wyznaczania nowych obszarów Natura 2000 w Polsce na terenie województwa małopolskiego. Wyniki, jakie zostały uzyskane w trakcie ich przeprowadzenia, pokazują konieczność uwzględniania informacji uzyskanych przez mieszkańców, odnośnie specyfiki danego terenu oraz uwarunkowań społecznych. Istotnym elementem, jaki należy brać w przyszłości pod uwagę, jest organizowanie otwartych spotkań, które mogą przyczynić się do zwiększenia stopnia społecznego zaangażowania w kwestie ochrony przyrody[32]. Podjęcie działań informacyjno-edukacyjnych powinno przede wszystkim zmierzać do przedstawiania korzyści, jakie wynikają z wyznaczania obszarów naturowych. Dialog, jaki może zostać nawiązany z lokalnymi społecznościami, może stanowić płaszczyznę minimalizowania i łagodzenia wielu konfliktów. W konkluzji należy zauważyć, że poziom partycypacji społecznej w ochronie przyrody jest niski. Przyczyn tego zjawiska można upatrywać w niedostatecznym poziomie tzw. świadomości ekologicznej społeczeństwa oraz, co jest tego konsekwencją, obawami przed pogorszeniem warunków ich życia wskutek wyznaczania obszarów Natura 2000. Wydaje się, że niechęć społeczności lokalnych w stosunku do obszarów Natura 2000 wynika z braku wcześniejszych doświadczeń związanych z instytucją partycypacji społecznej w ochronie przyrody (chodziło o wyznaczanie parków narodowych i rezerwatów przyrody). Istotną rolę w tym procesie może odegrać administracja lokalna, która poprzez uruchomienie nieformalnych komunikacji może przyczynić się do budowania trwałych relacji ze społecznością lokalną i tym samym do sukcesywnego podnoszenia ich zaangażowania w procesy tworzenia i funkcjonowania cennych zasobów przyrodniczych. Analizowana instytucja partycypacji społecznej w ochronie środowiska, która w założeniu ma stanowić płaszczyznę minimalizowania bądź też łagodzenia konfliktów jest wykorzystywana w przypadku wielu rozstrzygnięć, w tym w odniesieniu do planów i programów tworzonych przez uprawnione organy administracji publicznej, co bez wątpienia należy ocenić pozytywnie. W opracowaniu wskazano na pewne niedoskonałości legislacyjne zawarte w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku, które wyłączają podmioty nieposiadające interesu prawnego możliwość zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Wydaje się, że doprecyzowania wymagają te przepisy powołanej ustawy, które dotyczą włączania społeczeństwa

[32] M. Grodzińska-Jurczak, K. Nieszporek, A. Pietrzyk, N. Nowak, J. Cent, *Udział społeczeństwa w ochronie przyrody – konsultacje społeczne w Małopolsce*, Collegium Civitas, „Studia społeczne i polityczne", 2010, s. 98.

w procesy projektowania dokumentów planistycznych (plany zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000) poprzez wyraźne określenie, że chodzi tutaj o wstępna fazę prac nad danym dokumentem.

Martyna Walas

Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna

Lasy są najbardziej zorganizowaną i złożoną formacją roślinną, która na przestrzeni wieków została w największym stopniu dotknięta przez negatywną działalność człowieka. Były one wykorzystywane praktycznie w każdym aspekcie gospodarki człowieka, a zwłaszcza jeśli chodzi o pozyskiwanie surowca drzewnego. Z jednej strony podkreśla się niezbędność tego surowca, a także innych produktów lasu dla rozwoju gospodarki. Z drugiej zaś, od kilkudziesięciu lat dostrzega się konieczność prowadzenia zintensyfikowanych działań ochronnych.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie relacji między dwoma wartościami, jakimi są: możliwość korzystania z lasów przez człowieka oraz konieczność prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Możliwość powstania ewentualnych konfliktów tych wartości jest niezaprzeczalna i dość często występująca na co dzień.

Rozważania nad relacjami między prawem do korzystania z lasów a trwale zrównoważoną gospodarką leśną należy rozpocząć od zdefiniowania tych pojęć. W pierwszej kolejności przyjrzeć się należy pojęciu „trwała zrównoważona gospodarka leśna", gdyż ograniczenia związane z koniecznością jej prowadzenia będą rzutowały na kształt prawa do korzystania z lasów.

Ustawodawca wskazuje, co należy rozumieć pod pojęciem trwałej zrównoważonej gospodarki leśnej. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[1] trwale zrównoważoną gospodarką leśną jest:

> (…) działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produkcyjności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do

[1] Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.; dalej: ustawa o lasach.

wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.

Słusznie podkreśla się w doktrynie, że ustawodawca nawiązuje w tej definicji do zasady zrównoważonego rozwoju[2]. Na poziomie prawa międzynarodowego zasada ta była powszechnie stosowana od Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro „Środowisko i Rozwój", która odbyła się z dniach 3-14 czerwca 1992 r.[3] Warto jednak zauważyć, że sama koncepcja zrównoważonego rozwoju wywodzi się z leśnictwa i powstała już na przełomie XVII i XVIII w. Została ona użyta przez Hansa Carla von Carlowitza na określenie takiego gospodarowania lasem, w którym wycina się tyle drzew, ile może w to miejsce wyrosnąć, co sprawia, że możliwa jest odnawialność zasobów leśnych[4].

Do systemu prawa polskiego zasada zrównoważonego rozwoju została wprowadzona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[5] Zgodnie z jej art. 5:

> 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.

W przepisie tym ustanowiono najważniejsze obowiązki państwa, które powinny być realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przez którą rozumie się:

> (…) konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp. sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej, cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne.[6]

Słusznie wskazuje się, że adresatem zasady zrównoważonego rozwoju zawartej w Konstytucji RP jest przede wszystkim ustawodawca[7], ale także wszystkie inne władze publiczne[8]. Można by chyba zaryzykować stwierdzenie, że w związku z treścią art. 86 Konstytucji RP, zasadą tą powinni kierować się także wszyscy ludzie, gdyż zostali oni zobowiązani do dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności za spowodowane jego pogorszenia.

---

2 W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 69-70.

3 Szerzej: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 23-25.

4 *Ibidem*, s. 23.

5 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP.

6 B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 74.

7 J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 23.

8 P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 18.

Na temat zasady zrównoważonego rozwoju wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r.[9] uznał, że zasada zrównoważonego rozwoju to nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale również należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, który jest związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Według Trybunału Konstytucyjnego idea zrównoważonego rozwoju wyraża potrzebę uwzględnienia różnych wartości i stosownego ich wyważenia.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[10]. Zgodnie z art. 3 pkt 50 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.

Dość istotna dla lasów w związku z zasadą zrównoważonego rozwoju jest ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju[11], zgodnie z którą za takie właśnie zasoby zostały uznane lasy państwowe. Dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, zgodnie z art. 4 tej ustawy właściwe organy administracji publicznej oraz inne wskazane podmioty mają obowiązek po pierwsze utrzymać, powiększać i doskonalić zasoby odnawialne, a po drugie – użytkować złoża kopalin zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

W doktrynie pojawia się sporo wątpliwości co do samej treści pojęcia zrównoważonego rozwoju, podkreślając, że jej znaczenie praktyczne jest niewielkie[12], również co do samego sensu podejmowania próby zdefiniowania zrównoważonego rozwoju[13]. Przyjmuje się, że zasada ta powinna funkcjonować jako klauzula generalna, gdyż niemożliwym jest stworzenie definicji „uwzględniającej bogactwo koncepcji zrównoważonego rozwoju"[14].

Wracając do pojęcia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, zauważyć należy, że pewne jej współczesne założenia zostały przyjęte także podczas Konferencji w Rio de Janeiro. Zgodnie z dokumentami końcowymi państwa powinny podjąć działania w celu zapewnienia racjonalnego i całościowego podejścia do zagadnień trwałego

---

[9] Sygn. K 23/05; OTK-A 2006, nr 6, poz. 62, Dz.U. z 2006 r. Nr 106, poz. 720.

[10] Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.; dalej: u.p.o.ś.

[11] Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

[12] M. Pchałek, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2011, s. 127.

[13] B. Rakoczy, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 52.

[14] *Ibidem*.

i zrównoważonego oraz ekologicznie bezpiecznego rozwoju leśnictwa przy zachowaniu wielostronnych funkcji lasu[15].

Konsekwencją założeń przyjętych m.in. podczas Konferencji w Rio de Janeiro w kwestii trwale zrównoważonej gospodarki leśnej była II Ministerialna Konferencja nt. Ochrony lasów w Europie, która odbyła się w dniach 16-17 czerwca 1993 r. w Helsinkach. Zgodnie z przyjętym wówczas stanowiskiem trwale zrównoważona gospodarka leśna powinna spełniać następujące warunki: stale powiększać zasoby leśne i ich udział w globalnym obiegu węgla; zachowywać zdrowotność i żywotność ekosystemów leśnych; utrzymywać rozwój produkcyjnej funkcji lasów; zachowywać, ochraniać i wzmacniać biologiczną różnorodność w ekosystemach leśnych; zachowywać i wzmagać ochronne funkcje lasu oraz ochraniać zasoby glebowe i wodne w lasach oraz utrzymywać i wzmacniać funkcje społeczno-ekonomiczne lasu[16].

Definicja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej zawarta w ustawie o lasach niewątpliwie pokrywa się z rozwiązaniami przyjętymi w prawie międzynarodowym. Oczywiście nie są to konkretne działania, które mogą być bezpośrednio podejmowane w praktyce. Ustawodawca jednak dodaje w art. 7 ust. 1 ustawy o lasach, że trwale zrównoważona gospodarka leśna powinna być prowadzona według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu. Pokreślono zatem rolę zasady planowości, która z pewnością wspomaga realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Ustawodawca podaje także przykładowe cele, z uwzględnieniem których powinna ona być prowadzona.

Dość istotna, o czym w dalszej części opracowania, jest kolejność wymienionych celów:

- zachowanie lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;
- ochrona lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych, stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na:
  a) zachowanie różnorodności przyrodniczej,
  b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych,
  c) walory krajobrazowe,
  d) potrzeby nauki;
- ochrona gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;
- ochrona wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;

[15] Instytut Ochrony Środowiska, *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój"*, Warszawa 1993, s. 158.

[16] A. Szujecki, *Leśnictwo a wyzwania cywilizacyjne XXI w.*, „Przyroda Polska" 1997, nr 5, s. 24-25.

- produkcja, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

Wskazuje się, że cele zawarte przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 ustawy o lasach są najistotniejsze[17] i mimo że ustawodawca posłużył się w omawianym przepisie katalogiem otwartym, wyraźnie widać, że wśród celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej dominują cele ochronne, a nie ekonomiczne. Cel ekonomiczny został przewidziany jako ostatni w katalogu. Pozytywnie jednak należy ocenić fakt, że ustawodawca starał się pogodzić te dwie kwestie – ochronę lasów i możliwość ich wykorzystania, zwłaszcza gospodarczego. Dopuszcza on wykorzystanie lasów, jednak musi ono uwzględniać konieczność ich ochrony.

Na podstawie powyższego katalogu można także wyciągnąć wniosek, że ustawodawca podchodzi do kwestii gospodarki leśnej w sposób bardzo kompleksowy. Widzi on bowiem potrzebę ochrony nie tylko lasu w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach, ale także innych elementów środowiska oraz ekosystemów, jakie istnieją w lesie. Trwale zrównoważona gospodarka leśna nie oznacza tożsamości z zasadą zrównoważonego rozwoju[18]. Przyjąć raczej można, że jest ona „wycinkiem" zasady zrównoważonego rozwoju.

Przystępując do omówienia wartości, jaką jest korzystanie z lasów, zaznaczyć należy, że ustawodawca wprost tego pojęcia nie używa. Nie ma więc jego definicji legalnej. Należałoby się na przyszłość zastanowić może nad próbą zdefiniowania tego pojęcia, skoro zabieg taki udał się na przykład w przypadku korzystania z wód w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[19], czy też ogólnie o korzystaniu ze środowiska w u.p.o.ś.

Ustawodawca posługuje się w Rozdziale 5 ustawy o lasach pojęciem „udostępnianie lasów". W kilku przepisach zaś stanowi o użytkowaniu lasu. W polskim nazewnictwie specjalistycznym pojęcie użytkowania lasu oznacza „prace związane z pozyskiwaniem surowca drzewnego i użytków ubocznych oraz wywozem i składowaniem drewna"[20]. W szerszym znaczeniu pojęcie to oznacza „wszechstronne wykorzystywanie wszystkich dóbr leśnych"[21].

Istotniejszym dla niniejszego opracowania wydaje się pojęcie udostępniania lasów, gdyż bez wątpienia wiąże się ono z kwestią korzystania z konkretnych zasobów środowiska. W związku z użyciem przez ustawodawcę pojęcia „udostępnianie", a nie „korzystanie" z lasów można zaryzykować stwierdzenie, że ustawodawca patrzy na regulacje dotyczące lasów bardziej z pozycji właścicieli lasów niż podmiotów z nich korzystających.

---

[17] Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, (red.) M. Górski, Łódź–Poznań 2011, s. 73.

[18] *Ibidem*, s. 72.

[19] Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

[20] J. Dygasiewicz, R. Dzialuk, A. Gembarzewski, S. Hejmanowski, E. Kowalina, S. Kasprzyk, Z. Przyborowski, *Lasy i leśnictwo w Polsce*, Poznań 1988, s. 64.

[21] *Ibidem*.

Ustawodawca rozpoczyna regulacje traktujące o udostępnianiu lasów od wprowadzenia zasady wolnego wstępu do lasu[22], zgodnie bowiem z art. 26 ustawy o lasach, lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, z pewnymi wyjątkami określonymi w ustawie, są udostępniane dla ludności. Co więcej, można mówić o powszechnym prawie do korzystania z lasu i jego zasobów[23]. Udostępnianie lasów powinno jednak być prowadzone w zgodzie z warunkami zapewniającymi ochronę lasu przed degradacją[24]. Wyraźnie widać zatem, że przepisy dotyczące udostępniania lasów mają dwojaki charakter. Z jednej strony mają zapewnić ochronę lasu, a z drugiej uszanować pewne prawa i wolności jednostki do korzystania z jego zasobów.

Zauważyć należy, że ustawodawca nie precyzuje wprost, na czym udostępnianie lasów Skarbu Państwa miałoby polegać. Wskazuje on natomiast ograniczenia w korzystaniu z nich.

Najistotniejszą grupą ograniczeń, z punktu widzenia korzystania z lasu, jest kwestia zasadnicza, czyli wstęp do lasu. Ustawodawca wprowadził zakazy wstępu do niego o charakterze stałym oraz okresowym. Stałym zakazem wstępu ustawodawca objął, w art. 26 ust. 2, lasy stanowiące uprawy leśne do 4 m wysokości, powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne, ostoje zwierząt, źródliska rzek i potoków oraz obszary zagrożone erozją. Okresowy zakaz wstępu do lasu zostaje wprowadzony przez nadleśniczego w sytuacjach, gdy wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego, występuje duże zagrożenie pożarowe oraz gdy wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskaniem drewna.

Niezależnie już od formy własności ustawodawca zabronił także konkretnych zachowań, które zagrażałyby lasom, bezpieczeństwu innych osób korzystających z lasu, czy też prawu własności. W art. 30 ustawy o lasach ustawodawca wymienia 17 zakazów, które podzielił na dwie grupy. W ust. 1 powyższego artykułu zabroniono konkretnych zachowań, jakich zabrania się w lesie, a związanych z jego ochroną w ogólnym tego słowa znaczeniu. W ust. 2 natomiast przewidział zakazy dotyczące działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, a konkretniej – niebezpieczeństwo wystąpienia pożaru.

Słusznie zaznacza się w doktrynie, że regulacja zawarta w art. 30 ustawy o lasach stanowi najważniejszy przepis ochronny tego aktu[25]. Z drugiej strony należy zauważyć, że omawiana regulacja stanowi znaczną ingerencję w prawa człowieka w zakresie możliwości korzystania z lasu. Zgodzić się więc należy z poglądem, że regulacja, zawierająca wykaz zachowań zakazanych, powinna mieć charakter katalogu

---

[22] W. Radecki, *Polskie, czeskie i słowackie prawo leśne. Cz. III*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka" 2007, nr 3, s. 8.

[23] M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 110.

[24] Z. Rozwałka, *Zasady gospodarki leśnej w świetle ustawy o lasach*, Warszawa 1992, s. 11.

[25] W. Radecki, *Ustawa*, s. 215.

zamkniętego oraz zawierać zwroty maksymalnie precyzyjne[26]. O ile jednak zakazy przewidziane w ust. 1 rzeczywiście mają charakter katalogu zamkniętego, o tyle już w ust. 3 ustawodawca nie był precyzyjny. Zaznaczył on, że w lasach oraz terenach śródleśnych, a także w odległości do 100 m od granicy lasu, zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo. Zwraca uwagę przede wszystkim nieprecyzyjny zwrot „mogących wywołać niebezpieczeństwo". Słusznie wskazuje się, że zwrot ten zawiera element prawdopodobieństwa, a nie pewności[27], co daje możliwość ocenności danego zachowania, a przez to ryzyko nierównego traktowania. Drugim zarzutem jest otwartość katalogu zakazów przewidzianych w ust. 3, ustawodawca bowiem posługuje się zwrotem „w szczególności". Wreszcie, w całej ustawie o lasach ustawodawca nie definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem terenów śródleśnych.

W związku z powyższymi zarzutami na przyszłość należało doprowadzić do zmiany treści, zwłaszcza ust. 3 omawianego artykułu, by katalog zakazów miał charakter zamknięty, a określenie zachowań i działań zawierało elementy tylko pewności.

Słusznie ustawodawca przewidział jednak wyjątki od pewnych zachowań zakazanych przez ustawodawcę w ust. 1 i 3. Powodami wyłączeń zakazów są przede wszystkim cele ochronne. W przypadku zakazów z ust. 1 zawartych w punktach 3 (rozkopywanie gruntu) i 5 (niszczenie lub uszkadzanie drzew, krzewów lub innych roślin), powodem ich wyłączenia są czynności związane z gospodarką leśną. W stosunku zaś do punktów 12 (płoszenie, ściganie, chwytanie i zabijanie dziko żyjących zwierząt), 13 (puszczanie psów luzem) i 14 (hałasowanie oraz używanie sygnałów dźwiękowych, z wyjątkiem przypadków wymagających wszczęcia alarmów) przewidziano wyjątek w postaci polowań, co do których szczegółowe regulacje zawarte zostały w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie[28].

Jak wskazano powyżej, regulacje zawarte w art. 30 ustawy o lasach służą ochronie nie tylko lasów, ale także bezpieczeństwu osób z nich korzystających oraz ochronie prawa własności. W doktrynie wskazuje się[29], że zakazy służące przede wszystkim ochronie, to zakazy zawarte w punktach 1-5, 7-8 oraz 11-12. Ochronie osób służą zakazy z punktów 10, 13 oraz 14. Z uwagi na ochronę własności wprowadzono zakazy przewidziane w punktach 6 i 9.

W kwestii konkretnych dóbr lasu, dość dużo przepisów ustawodawca poświęcił możliwości zbioru płodów runa leśnego oraz lokalizacji pasiek. Poza zwłaszcza art. 27 ustawy o lasach, regulacje w tym zakresie zawiera także rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lo-

---

[26] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 154.

[27] *Ibidem*, s. 155.

[28] Dz.U. z 2013 r., poz. 1226 ze zm.

[29] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach*, s. 154.

kalizowania pasiek na obszarach leśnych[30]. Regulacje dotyczące zbioru płodów runa leśnego są o tyle wyjątkowe, że ustawodawca posłużył się w nich zwrotem „są udostępniane". Co do zasady zatem będą one dostępne powszechnie.

W ustawie o lasach istotne jest rozróżnienie zbioru płodów runa leśnego dokonywanego na potrzeby własne oraz dla celów przemysłowych. W literaturze podkreśla się funkcję społeczną lasu[31], w którym ludzie nie tylko mogą odpocząć, ale także zbierać płody runa leśnego. Duża grupa ludności czerpie także z tego sezonowo korzyści materialne. Ustawodawca nie definiuje tych sposobów zbioru płodów runa leśnego. Przyjąć jednak należy, że zbiór dla celów własnych oznacza zbiór dla potrzeb własnego gospodarstwa domowego. W przypadku zaś zbioru dla celów przemysłowych przyjmuje się, że chodzi o zbiór dokonywany w ramach prowadzonej działalności gospodarczej[32].

W przypadku zbioru dla celów przemysłowych przewidziano obowiązek zawarcia umowy z nadleśnictwem. Zauważyć należy, że ustawodawca posłużył się w tym przypadku skrótem myślowym, gdyż oczywiście umowę należy zawrzeć z nadleśniczym. Podkreślić należy, że w sytuacji, gdy „zbiór runa leśnego" zagraża środowisku leśnemu, nadleśniczy odmawia zawarcia umowy. Wskazuje się jednak, że podmiotem zobowiązanym do zawarcia umowy z nadleśniczym nie będzie osoba zbierająca płody runa leśnego, ale przedsiębiorca prowadzący przemysłowe przetwarzanie zebranych płodów runa leśnego[33]. Chyba że przedsiębiorca jednocześnie jest zbieraczem[34]. Wydaje się jednak, że także osoba, która tylko zbiera płody runa leśnego, ale dokonuje ich sprzedaży na skupie runa leśnego, powinna zawrzeć powyższą umowę, gdyż nie zbiera ich dla celów własnego gospodarstwa domowego, czyli na potrzeby własne.

Ponownie ustawodawca jest dość nieprecyzyjny w przyjętych regulacjach. Po pierwsze, nie chodziło przecież o zbiór runa leśnego, a o zbiór płodów runa leśnego. Po drugie, ustawodawca nie wyjaśnia, co miał na myśli poprzez „środowisko leśne". Wydaje się jednak, że chodziło mu po prostu o sam las[35]. Na przyszłość wskazane byłoby także doprecyzowanie, jaki charakter i konstrukcję miałaby mieć umowa zawierana w celu umożliwienia zbioru płodów runa leśnego dla celów przemysłowych.

Pewne ograniczenia co do możliwości zbioru płodów runa leśnego zawiera rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych. Zgodnie z jego § 1 „runo leśne powinno być obserwowane pod kątem oceny zagrożenia zniszczenia jednego lub więcej gatunków wchodzących w jego skład". Między innymi na tej podstawie nad-

[30] Dz.U. z 1999 r. Nr 6, poz. 42 ze zm.

[31] W. Radecki, *Ustawa*, s. 189.

[32] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach*, s. 142; W. Radecki, *Ustawa*, s. 195.

[33] W. Radecki, *Ustawa*, s. 195.

[34] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach*, s. 143.

[35] *Ibidem*, s. 144.

leśniczy będzie miał możliwość odmówienia zawarcia umowy na zbiór płodów runa leśnego. Wymóg taki nie dotyczy jednak lasów objętych stałym zakazem wstępu.

W § 2 i 3 ustawodawca odnosi się ponownie do podziału zbioru płodów runa leśnego na własne potrzeby oraz dla celów przemysłowych. W § 2 zaznacza, ze zbiór na własne potrzeby może być dokonany w lasach nie objętych stałym lub okresowym zakazem wstępu. Ciężko sobie jednak wyobrazić, by takie samo ograniczenie nie obowiązywało podmiotów dokonujących zbioru dla celów przemysłowych. Wydaje się oczywiste, że jeśli las jest objęty stałym lub okresowym zakazem wstępu, to żaden zbiór płodów runa leśnego nie może mieć miejsca.

W § 3 natomiast wprowadzono regulację, że:

> (…) skup płodów runa leśnego może być prowadzony jedynie od osób fizycznych i prawnych, na podstawie umowy z nadleśnictwami na dokonywanie zbioru dla celów przemysłowych. Skup tych płodów powinien odbywać się zgodnie z zawartymi umowami.

Dziwi ograniczenie podmiotów uprawnionych do sprzedaży płodów runa leśnego. Wydaje się, że także ułomne osoby prawne będą miały takie prawo.

Ustawodawca wprowadził także przedmiotowe ograniczenia zbioru płodów runa leśnego. Po pierwsze, w § 4 omawianego rozporządzenia zaznaczył, że można zbierać tylko owocniki grzybów jadalnych bez oznak rozkładu. Po drugie, dozwolony jest zbiór owoców ręcznie (bez użycia jakichkolwiek narzędzi i urządzeń niszczących lub uszkadzających rośliny). Po trzecie, przy pozyskiwaniu całych roślin lub ich części dopuszcza się stosowanie małych łopatek, noży ogrodniczych lub sekatorów, siatek i płacht.

Kolejnym samodzielnym celem udostępniania lasów jest lokalizacja pasiek w lesie. Jedyną regulacją zawartą w ustawie o lasach jest stwierdzenie, że ich lokalizowanie w lasach, stanowiących własność Skarbu Państwa, jest nieodpłatne. W rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych uregulowane zostały trzy kwestie. Po pierwsze, zgodnie z § 5 ich lokalizację dopuszcza się w uzgodnieniu z zarządcą lasu. Lokalizowanie pasiek w lasach, które nie stanowią własności Skarbu Państwa, wymaga zgody właściciela lasu. Po drugie, ustawodawca wskazuje, w jakich lasach lokalizacja pasiek jest w ogóle możliwa. Są to lasy, których nie objęto stałym lub okresowym zakazem wstępu; lasy, w których nie są planowane w określonym roku prace i zabiegi gospodarcze i ochronne; lasy nieprzeznaczone do masowego wypoczynku i rekreacji ludności oraz lasy niewymagające urządzania i utrzymywania specjalnych dróg dojazdowych do pasieki. Ostatnią regulacją jest wprowadzenie obowiązku wywiezienia pasieki z lasu na własny koszt na okres prowadzenia prac (zabiegów) zagrażających życiu i zdrowiu pszczół lub grożących uszkodzeniem pasieki. Obowiązek taki został nałożony na właściciela pasieki.

W ustawie o lasach uregulowane zostały także kwestie związane z ruchem różnego rodzaju pojazdów oraz organizacją imprez w lasach. Regulacje te zostały zawarte

w art. 29, zgodnie z którym ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie dozwolony jest tylko drogami publicznymi. Drogami leśnymi natomiast ruch jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach. Powyższe ograniczenia nie dotyczą inwalidów poruszających się pojazdami przystosowanymi do ich potrzeb (ust. 1). Postój pojazdów przewidzianych w ust. 1 jest dozwolony na drogach leśnych wyłącznie w miejscach ku temu oznakowanych. Zgodnie z ust. 1a nadleśniczy wyznacza drogi leśne, którymi dozwolona jest jazda konna.

Ustawodawca słusznie dokonał wyłączenia podmiotowego od zakazów i nakazów przewidzianych w art. 29 ust. 1, art. 26 ust. 2 i 3 oraz art. 28. Ograniczeniami tymi nie są związane osoby wykonujące czynności służbowe lub gospodarcze wskazane w art. 29 ust. 3.

Odnośnie imprez sportowych oraz innych imprez o charakterze masowym organizowanych w lesie ustawodawca ogranicza się tylko i wyłącznie do wymogu uzyskania zgody właściciela na taką imprezę.

W ramach korzystania z różnych zasobów, jakich dostarcza las, pełniąc swe różnorodne funkcje, największą ingerencją człowieka w środowisko leśne jest pozyskiwanie surowca drzewnego[36]. Przypomnieć jednak należy, że zgodnie z art. 7 ustawy o lasach trwale zrównoważona gospodarka leśna prowadzona jest m.in. z uwzględnieniem celu, jakim jest produkcja, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu. Podkreślić należy, że pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu jest realizacją postulatu racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji.

Warto zwrócić uwagę, że w pierwotnym kształcie art. 7 ust. 1 pkt 5 (wówczas pkt 4) zawierał sformułowanie: produkcja drewna „na zasadzie najwyższej opłacalności". Słusznie się wskazuje, że „racjonalność, to coś więcej niż opłacalność, ponieważ musi uwzględnić także pozagospodarcze znaczenie lasów"[37]. Mimo że już w ówczesnym kształcie uważano ustawę o lasach za bardzo ekologiczną[38], wydaje się, że zmiana polegająca na przyjęciu racjonalnej gospodarki, jest jak najbardziej godna uznania.

Zgodnie z „Polityką leśną państwa"[39] wśród celów i priorytetów polityki leśnej znajduje się zapewnienie trwałości lasów wraz z ich wielofunkcyjnością, co powinno być osiągane m.in. poprzez:

> (…) reorientację zarządzania lasami z poprzedniej dominacji modelu surowcowego na model proekologicznej i zrównoważonej ekonomicznie, wielofunkcyjnej

---

[36] Z. Laurów, *Użytkowanie lasu a ochrona Środowiska leśnego*, [w:] *Poradnik użytkowania lasu dla leśników praktyków*, (red.) M. Suwała, Warszawa 2000, s. 53.

[37] W. Radecki, *Ustawa*, s. 72.

[38] K. Rykowski, *Ekologiczne aspekty ustawy o lasach*, Echa Leśne 1994, nr 2, s. 10; cyt. za: W. Radecki, *Ustawa*, s. 72.

[39] Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r., Warszawa 1997, s. 8.

gospodarki leśnej odpowiadającej kryteriom sformułowanym dla Europy w procesie helsińskim z uwzględnieniem specyfiki leśnictwa polskiego.

Także zgodnie z § 2 Części ogólnej „Zasad hodowli lasu"[40] głównym celem hodowli lasu jest zachowanie lasów istniejących i kształtowanie nowych, z uwzględnieniem procesów naturalnych poprzez: stopniowe osiąganie równowagi dynamicznej w ekosystemach leśnych, kształtowanie pozaprodukcyjnych funkcji lasu oraz przyjaznych powiązań gospodarki leśnej z otoczeniem społeczno-gospodarczym, a także zapewnianie produkcji drewna i użytków niedrzewnych.

Z przepisów prawa, a także ze wspomnianych dokumentów wyraźnie wynika, że zarówno ustawodawca, jak i organy odpowiadające za ochronę i rozwój lasów w Polsce, skłonne są do realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.

Z uwagi na liczne funkcje lasów wyróżnia się liczne ich klasyfikacje, na przykład lasy ochronne, komunalne, czy też leśne kompleksy promocyjne. W ostatnim czasie jednak postuluje się wypracowanie stabilnego pojęcia leśnictwa wielofunkcyjnego[41]. Chodzi o podkreślenie zrównoważonego rozwoju w wielofunkcyjnej gospodarce leśnej. Podstawy do tego daje sam ustawodawca, wymieniając zasady ciągłości oraz zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji wśród podstawowych zasad, zgodnie z którymi prowadzona ma być gospodarka leśna. Przyznać trzeba, że zasady te są dość ogólne, ale taka też trochę rola zasad[42]. Mają one stanowić swojego rodzaju wskazówki przede wszystkim dla osób, które mają prowadzić trwale zrównoważoną gospodarkę leśną. Istnieje także szereg przepisów, które mają na celu ich skonkretyzowanie.

Podsumowując, stwierdzić należy, że trwale zrównoważona gospodarka leśna owszem wprowadza ograniczenia w korzystaniu z lasów, jest to jednak niezbędne dla ochrony lasów oraz w celu zachowania ich dla przyszłych pokoleń. Wydaje się, że docenić należy podejście ustawodawcy, który dostrzegł problem i starał się znaleźć swojego rodzaju „złoty środek" w obecnie obowiązujących regulacjach.

---

[40] Stanowią one załącznik do Zarządzenia nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad hodowli lasu" w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe – ZH-710-56/11 (B. I. LP z 2012 r.1.2. zał.); http://www.lasy.gov.pl/publikacje/copy_of_gospodarka-lesna/hodowla/zasady-hodowli-lasu-dokument-w-opracowaniu/view, s. 11.

[41] A. Szujecki, *Polityczno-prawne i organizacyjne bariery rozwoju wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego*, [w:] *Współczesne problemy wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego. Las bliżej społeczeństwa*, A. Grzywacz (red.), Waplewo 2004, s. 7; K. Szabla, *Wielofunkcyjna gospodarka leśna w funkcjonowaniu RDLP*, referat wygłoszony podczas I sesji Zimowej Szkoły Leśnej przy Instytucie Badawczym Leśnictwa pt. *Leśnictwo wielofunkcyjne – stan obecny i przyszłość*, Sękocin Stary 17-19 marca 2009 r.

[42] Szerzej: J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 79-95.

Zygmunt Wiśniewski

Wybrane aspekty orzecznicze energetyki wiatrowej

1. Zagadnienia wstępne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE[1], za nadrzędny swój cel uznaje redukcję emisji gazów cieplarnianych i spełnienie postanowień Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, a także wywiązanie się z innych wspólnotowych i międzynarodowych zobowiązań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, wykraczających poza rok 2012.

Wśród środków zmierzających do realizacji tego celu dyrektywa wymienia:

- kontrolę zużycia energii w Europie,
- oszczędność energii,
- zwiększenie efektywności energetycznej,
- zwiększenie stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

Tego rodzaju działania nie są celem samym w sobie, wpływają bowiem na tak istotne wartości społeczno-gospodarcze, jak:

- zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii,
- wspieranie rozwoju technologicznego i innowacji,
- zwiększenie zatrudnienia,
- rozwój regionalny, zwłaszcza na obszarach wiejskich i odizolowanych,
- zmniejszenie uzależnienia Wspólnoty od importu ropy w sektorze transportu.

[1] Dz.U. UEL 2009.140.16.

Mając to wszystko na względzie Wspólnota wyznaczyła sobie cel przewidujący osiągnięcie do 2020 roku 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii. Dla Polski wielkość ta wynosi 15% energii ze źródeł odnawialnych w krajowym całkowitym zużyciu energii.

Według art. 2 dyrektywy „energia ze źródeł odnawialnych" oznacza energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie:

- energię wiatru,
- energię promieniowania słonecznego,
- energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną,
- energię oceanów i hydroenergię,
- energię pozyskiwaną z biomasy,
- energię z gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków,
- energię ze źródeł biologicznych (biogaz).

Podobną definicję tego pojęcia przyjmuje w art. 3 pkt 20 ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.[2] Ustawa ta deklaruje promocję wytwarzania w Polsce energii elektrycznej i cieplnej ze źródeł odnawialnych, jednakże poza pierwszeństwem podłączenia do sieci, nałożeniem na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zakupu (wytworzenia) energii elektrycznej pochodzącej z tych źródeł i tzw. zielonymi certyfikatami, których koszty ponoszą odbiorcy energii, nie przewiduje żadnych ulg i zachęt ze strony państwa.[3] Tymczasem przywołana dyrektywa 2009/28/WE w art. 2 lit. k wyjaśnia, że używane w niej pojęcie „system wsparcia" – promujący wykorzystywanie energii odnawialnej oznacza również pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, gwarantowane ceny zakupu oraz premie opcyjne.

Zgodnie z treścią art. 27 tej dyrektywy, państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do jej wykonania najpóźniej do dnia 5 grudnia 2010 r. Jak dotąd Polska nie wywiązała się z tego obowiązku, w związku z czym na początku 2013 r. Komisja Europejska pozwała Polskę do Trybunału Sprawiedliwości.[4] Rząd polski przygotowuje projekty trzech nowych ustaw: prawo energetycznie, prawo gazowe i ustawę o odnawialnych źródłach energii (tzw. trójpak energetyczny), przy czym ostatni projekt o odnawialnych źródłach energii noszący datę 26 lipca 2012 r. jest już nieaktualny ze względu na liczne głosy krytyki i został zastąpiony nowym.[5]

Aktualnie zagadnienia związane z rozwojem energetyki odnawialnej regulują takie krajowe akty prawne jak:

---

[2] Dz.U. z 2012 r., Nr 1059 z późn. zm.

[3] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej oraz zakupu energii elektrycznej (Dz.U. Nr 261, poz. 2187 z późn. zm.).

[4] „*Przed Trybunał za OZE*", „Gazeta Wyborcza" z dnia 22 marca 2013 r.

[5] Szerzej: R. Miklaszewska, *Polskie prawodawstwo w zakresie odnawialnych źródeł energii*, PUG 2013, nr 10, s. 22 i n.

- ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne,
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska,[6]
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,[7]
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,[8]
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziałujących na środowisko,[9]
- ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne,[10]
- ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach,[11]
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.[12]

Oprócz tych aktów prawnych należy wymienić także akty krajowe takie jak: Strategia rozwoju energetyki odnawialnej z 23 lipca 2001 r., Polityka Klimatyczna Polski, Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020, Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016, Polityka energetyczna Polski do 2030 r., Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, przyjęty przez Radę Ministrów dnia 7 grudnia 2010 r., realizujący nakaz zawarty w art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy 2009/28/WE oraz decyzję Komisji 2009/548/WE z dnia 30 czerwca 2009 r. ustanawiającą schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych[13].

W oparciu o te akty prawne poszczególne województwa opracowują swoje strategie rozwoju w celu realizacji przez samorząd województwa polityki regionalnej, m.in. w dziedzinie energetyki, w tym energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii. Wymienić tu także należy plany zagospodarowania przestrzennego, które są instrumentem polityki przestrzennego rozwoju województwa, a także na szczeblu gminy – akty planistyczne w formie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, będący aktem prawa miejscowego.

Uchwałą Nr 4857/III/10 z dnia 31 sierpnia 2010 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego przyjął dokument zatytułowany „Studium przestrzennych uwarunkowań rozwoju energetyki wiatrowej w Województwie Dolnośląskim", na podstawie którego opiniowane są miejscowe dokumenty planistyczne.

W tych ostatnich aktach (planach miejscowych) gminy rozstrzygają o lokalizacji m.in. elektrowni wiatrowych, co niejednokrotnie powoduje liczne konflikty

---

6 Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 z późn. zm., dalej: p.o.ś.

7 Dz.U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1220 z późn. zm. – dalej: u.o.p.

8 Dz.U. z 2012 r., Nr 647 – dalej: u.p.z.p.

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

10 Dz.U. z 2012 r., Nr 145 – dalej: p.w.

11 Dz.U. z 2013 r., Nr 21.

12 Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm. – dalej: p.b

13 Dz.U. UEL 2009.182.33.

społeczne, chociażby z tego powodu, że przedsięwzięcie to nie jest obojętne dla środowiska przyrodniczego i kulturowego. Na obszarach pozbawionych aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przyszły inwestor zobowiązany jest uzyskać od właściwego organu decyzję o warunkach zabudowy.

W celu ochrony środowiska przed ewentualnymi skutkami planowanej inwestycji, konieczna jest uprzednia ocena jej wpływu na środowisko. Odbywa się to w ramach postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia, albo w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko studium uwarunkowań lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 46 pkt 1 i art. 72 u.u.i.ś.).

2. Elektrownie wiatrowe źródłem konfliktów ekologicznych.

Konflikty ekologiczne tworzą:

> (…) relacje społeczne pomiędzy dwoma lub więcej podmiotami, powstające w związku z przewidywanym lub zaistniałym już ograniczeniem zaspakajania w drodze użytkowania lub ochrony potrzeb przynajmniej jednego z podmiotów i wyrażające się w negatywnych konsekwencjach dla tych użytkowników.[14]

Stronami konfliktu mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, a także osoby nieposiadające osobowości prawnej. Z tego punktu widzenia można wyróżnić:

- konflikty władzy terenowej ze społecznościami lokalnymi, związane zwłaszcza z planowaniem przestrzennym i lokalizacją różnych inwestycji, wywołujących sprzeciw poszczególnych osób lub całych grup mieszkańców (np. drogi, supermarkety, spalarnie odpadów, wysypiska śmieci),
- konflikty z organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza z organizacjami ekologicznymi (protesty, blokady, interwencje z wykorzystaniem prasy, radia i telewizji),
- konflikty na szczeblu centralnym z przedstawicielami władz państwowych: rządem, ministerstwami, nieraz z udziałem Komisji Europejskiej UE, jak miało to miejsce niedawno w przypadku budowy obwodnicy Augustowa, wytyczonej na terenie Doliny Rospudy objętej ochroną Natura 2000.

Charakterystyczną cechą zachowań poszczególnych osób fizycznych czy też grup lokalnych (mieszkańców obszaru objętego konfliktem) jest dążenie do zablokowania realizacji planowanej inwestycji bądź przynajmniej przeniesienie miejsca jej realizacji poza teren ich zamieszkania. Druga zaś strona to organy władzy publicznej, które z reguły powołują się w swoich decyzjach na interes publiczny, przemawiający na rzecz takiej a nie innej lokalizacji spornego przedsięwzięcia, co powinno skłaniać te organy do szczególnie wnikliwego rozważenia zarówno interesu publicznego, ale także interesu indywidualnego, tym bardziej, że zgodnie z orzecznictwem sądowym w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady

[14] G. Dobrzański, J. Oleńska, *Specyfika i kierunki konfliktów ekologicznych*, „Ekonomia i Środowisko" 2001, nr 1, s.18.

nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym[15]. W każdym zatem przypadku organ władzy publicznej musi precyzyjnie określić, o jaki konkretnie interes publiczny chodzi i wykazać, że jest on na tyle ważny, że konieczne jest ograniczenie indywidualnych uprawnień obywateli. Należy przy tym wziąć pod uwagę, iż zgodnie z art. 21 Konstytucji RP oraz art. 140 k.c. właściciel rzeczy korzysta z niej z wyłączeniem innych osób zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i zasadami współżycia społecznego, z tym że przy wykonywaniu własności jest ograniczony treścią przepisów szczególnych, a prawo własności nie jest jednak prawem bezwzględnym. Doznaje ono w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia[16].

W procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych jego głównymi stronami są inwestorzy i społeczność lokalna, która często nastawiona jest negatywnie wobec takich przedsięwzięć. Wszelkie protesty i środki zaskarżenia akcentują zarzut, że przedsięwzięcia te są sprzeczne z interesem ogólnym publicznym, wyrażającym się w ochronie środowiska naturalnego. Z tego też względu organy władzy publicznej zobowiązane do dbałości o stan środowiska, muszą szczególnie wnikliwie sprawdzać, a następnie w wydanych aktach wykazać, że planowana inwestycja spełnia obowiązujące normy ochrony środowiska.

Instalacje wiatrowe są bardziej przyjazne dla środowiska niż technologie tradycyjne, to jednak mogą negatywnie oddziaływać na człowieka i jego środowisko.

W trakcie ich eksploatacji mogą wystąpić następujące uciążliwości i zagrożenia dla środowiska:

- emisje hałasu, wibracje niesłyszalnych dla ucha ludzkiego infradźwięków,
- efekty światłocienia i stroboskop,
- szkodliwe oddziaływania na populacje awifauny i chiropterofauny,
- pogorszenie walorów widokowych – krajobrazowych i kulturowych,
- zagrożenie katastrofą budowlaną,
- promieniowanie elektromagnetyczne.

W opracowaniu Kancelarii Senatu RP Biura Analiz i Dokumentacji „Energetyka wiatrowa a społeczeństwo lokalne" z kwietnia 2011 r., które dość często powoływane jest przez strony w postępowaniach dotyczących takich inwestycji, podkreśla

---

[15] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 9, poz. 181.

[16] Por. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., II OSK 232/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz Z. Wiśniewski, *Konflikty ekologiczne w świetle orzecznictwa polskich sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, [w:] *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*, (red.) H. Lisiecka i A. Lisowska, Wrocław 2012, s. 49 i n. oraz literatura tam podana.

się w szczególności szkodliwość i uciążliwość infradźwięków wytwarzanych przez turbiny wiatrowe. Opracowanie to przywołuje m.in. przedstawiony w literaturze amerykańskiej tzw. syndrom turbiny wiatrowej, charakteryzujący się zaburzeniami snu, bólami i zawrotami głowy, szumem lub uciskiem w uszach, rozdrażnieniami, problemami z koncentracją i pamięcią[17].

Właśnie z tego względu przywołany materiał podkreśla, że podstawowym warunkiem właściwego umieszczania turbin wiatrowych jest przede wszystkim zachowanie odpowiedniej odległości od siedzib ludzkich. W praktyce w oparciu o treść raportu bądź prognozy oddziaływania na środowisko przyjmuje się te odległości na 500 m, aczkolwiek eksperci zalecają minimalne odległości turbin wiatrowych od budynków mieszkalnych w przedziale pomiędzy 1,5 do 2,5 km. Warto przy tym zauważyć, że aby utrzymać wskazane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[18] wielkości, przywołane „Studium przestrzennych uwarunkowań rozwoju energetyki wiatrowej w Województwie Dolnośląskim" zaleca odległość minimum 1000 m od elektrowni wiatrowych do zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej. Podobne odległości zaproponowano w regionalnych planach zagospodarowania przestrzennego Kraju Związkowego Saksonia, gdzie istnieją podobne uwarunkowania fizyczno-geograficzne oraz klimatyczne jak na Dolnym Śląsku (przedstawione w tym Studium).

Stosowanie tych parametrów jest niezbędne ze względu na oczekiwane korzyści dla środowiska wynikające z produkcji energii wiatrowej, które z kolei mają charakter ekologiczny, społeczny i gospodarczy. Korzyści o charakterze ekologicznym wynikają przede wszystkim z przeciwdziałań degradacji środowiska, powodowanego przez energetykę konwencjonalną, a co za tym idzie także oszczędność paliw kopalnych, eliminowanie emisji zanieczyszczeń gazowych (SO_2, NO_2, CO_2) i pyłów do atmosfery, przeciwdziałanie zmianom klimatu w wyniku redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, przeciwdziałanie pogarszaniu jakości wód oraz gleb z powodu bezodpływowej i bezściekowej produkcji energii, wykorzystanie niewielkiej powierzchni terenu przy możliwości pogodzenia z rolniczym jego przeznaczeniem.

Przewidywane korzyści społeczne i gospodarcze sprowadzają się do generowania przychodów państwa, samorządów (w tym także podatków) i przedsiębiorców, możliwości współistnienia elektrowni wiatrowych z innymi rodzajami działalności, np. z rolnictwem i ogrodnictwem, a także ułatwianie wdrażania idei zrównoważonego rozwoju. Mimo, że jak dotychczas koszty produkcji energii wiatrowej są dwa

---

[17] K. Pawlas, *Wpływ infradźwięków i hałasu o niskich częstotliwościach na człowieka – przegląd piśmiennictwa*, „Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy" 2009, nr 2(60), s. 27-64; N. Pierpont, *Syndrom turbin wiatrowych. Hałas, migotanie cienia a zdrowie*, 2006; www.stopwiatrakom.eu, D. Augustyńska, *Wartości graniczne ekspozycji na infradźwięki – przegląd piśmiennictwa*, „Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy" 2009, nr 2(60), s. 5-15; Ch. Hanning, *Raport na temat zaburzenia snu wywoływane hałasem turbin wiatrowych*, czerwiec 2009; źródło: www.stopwiatrakom.eu.

[18] Dz.U. Nr 120, poz. 826.

razy droższe niż konwencjonalnej – to jednak już chociażby sama produkcja elementów turbin i ich instalowanie generuje korzyści ekonomiczne i społeczne (tworzy nowe miejsca pracy)[19].

Liczne postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne wskazują na utrzymujący się przynajmniej sceptyczny stosunek lokalnych społeczności i organizacji społecznych do idei rozwoju tego rodzaju źródła energii odnawialnej. Zjawisko to nie jest tylko polskie, albowiem występuje także w innych krajach europejskich, gdzie energetyka wiatrowa jest znaczącym źródłem energii i ma nawet ambicje zastąpienia energii jądrowej (np. w Niemczech). W dniu 4 października 2008 r. w Paryżu powołano do życia Europejską Platformę Przeciwników Farm Wiatrowych (EPAN), zrzeszającą kilkaset organizacji z 22 krajów. W dniach 27-28 marca 2009 r. w Palermo na Europejskiej Konwencji „Atak na krajobraz – problemy farmy wiatrowej" przyjęto Kartę Palermo, która upoważnia samorządy lokalne do podjęcia starań o uzyskanie moratorium na instalowanie farm wiatrowych w celu ochrony obszarów ważnych historycznie i przyrodniczo, a także wymusić na państwie dokładne analizowanie bezpośrednich i pośrednich kosztów i korzyści budowy farm wiatrowych. Chodzi również o zaniechanie promocji i przywilejów ekonomicznych, z jakich korzysta branża energii wiatrowej[20].

W Polsce przeciwnicy energetyki wiatrowej powołują się często na pismo Departamentu Zdrowia Publicznego Ministerstwa Zdrowia z dnia 27 lutego 2012 r. numer MZ-ZP-Ś-078-21233-13/EM/12, w którym na pytanie jednego z powiatów wyrażono opinię o istotnych uciążliwościach zdrowotnych dla okolicznych mieszkańców, jakie stwarzają pracujące farmy wiatrowe („syndrom turbin wiatrowych"). Z tych względów wyrażono stanowisko, że odległością gwarantującą zarówno dotrzymanie norm hałasu (w tym zaleceń WHO) oraz zapewniającą zminimalizowanie potencjalnych uciążliwości z nim związanych, jak i ograniczającą do minimum wpływ efektu migotania cieni, infradźwięków i zagrożeń związanych z odrywaniem się od łopat kawałków lodu jest dystans od zabudowań co najmniej 2 km. Decyzję o zaproponowaniu odległości powyżej 2 km podjęto na podstawie opublikowanych wyników w zakresie oddziaływania na zdrowie różnych elementów farm wiatrowych przy założeniu, że o bezpiecznej odległości decyduje najgorszy wynik dla danego zjawiska.[21] Jednakże konkretnych badań przywołane pismo nie podaje; zagadnienie to jest w literaturze w dalszym ciągu kontrowersyjne[22].

---

[19] Przywołane wcześniej Opracowanie Kancelarii Senatu, s. 10; oraz Studium Przestrzennych Uwarunkowań Rozwoju Energetyki Wiatrowej, s. 74.

[20] Opracowanie Kancelarii Senatu, s. 20-27. O protestach w Polsce można przeczytać na portalu www.stopwiatrakom.eu

[21] Pismo to omówiono w artykule P. Wójcika, *Wiatraki mają pod górkę*, „Prawo i Środowisko", nr 2 z 2012 r., s. 59-69, wraz z odpowiedzią Rzecznika Prasowego Ministerstwa Zdrowia z dnia 21 września 2012 r. numer MZ-BP-P-0620-7395-4/PK/12 na zarzuty autora przywołanego artykułu, opublikowaną w kwartalniku „Prawo i Środowisko" 2012 r., nr 2, s. 59-63.

[22] Szerzej: M. Furtak-Niczyporuk, *Lokalizacja elektrowni wiatrowych w kontekście obszarów Natura 2000* [w] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, (red.) A. Kaźmierska-Patrzyczna

3. Lokalizacja elektrowni wiatrowych

Lokalizacja pojedynczych elektrowni wiatrowych bądź całych farm wiatrowych na terenie konkretnej gminy odbywa się na podstawie takich aktów jak: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego ostatniego – na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Akty te podejmowane są na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2007 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 9 u.p.z.p. studium sporządza się dla obszaru całej gminy; akt ten nie jest prawem miejscowym lecz jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże organy przy sporządzaniu planów miejscowych i warunkuje ich kształt, jest dokumentem przewodnim i inspirującym zamierzenia planistyczne. W akcie tym określa się lokalizację miejsc odpowiednich na terenie gminy dla ewentualnych elektrowni wiatrowych. Jest to oczywiście lokalizacja ogólna, aczkolwiek zgodnie z art. 10 ust. 2 a u.p.z.p., jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą elektrownie wiatrowe o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniem w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, wówczas i w studium, i w planie miejscowym ustala się ich rozmieszczenie (art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p.).

Podkreślić należy, że art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów.

Kierunki zmian w przeznaczeniu terenów określa się w sposób ogólny zarówno w części tekstowej, jak i graficzne. Wynika to z zapisu zawartego w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[23], zgodnie z którym projekt rysunku studium sporządza się na kopii mapy topograficznej, pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub na kopii wojskowej mapy topograficznej w skali od 1:5 000 do 1:25 000.

W myśl zaś art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach w skali 1:500 lub 1:2000.

Powyższe wywody wskazują, że również z uwagi na skalę, w jakiej sporządzane są obydwa akty planistyczne gminy, to jest studium i plan miejscowy, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu na rysunku studium mają charakter orientacyjny. Nie ma bowiem możliwości przeniesienia w sposób identyczny i tożsamy linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu z rysunku studium na projekt planu miejscowego, z uwagi na opisane powyższej kwestie w skali, w jakich są one sporządzane.

---

i M.A. Król, Szczecin – Łódź – Poznań 2013, s. 616 i n. oraz podana tam literatura.

[23] Dz.U. z 2004, Nr 118, poz. 1233.

W wyroku NSA z dnia 25.09.2013, II OSK 1645/13 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że

> Zasadnie podkreślono w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że kwestionowany przez skarżącego kasacyjnie zapis studium dotyczący linii rozgraniczających nie pozwala na odrzucenie w planie miejscowym zapisów studium, ale zezwala jedynie na pewne korekty.

Z brzmienia powyższej jednostki redakcyjnej wynika, że:

> Linie rozgraniczające poszczególne jednostki terenowe mają charakter orientacyjny, co oznacza, że mogą podlegać pewnym korektom (i uściśleniu) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Słusznie w odpowiedzi na skargę zauważono, że określenie „pewne korekty" oznacza wprowadzenie zmian przebiegu linii rozgraniczających ograniczające się do „poprawienia, usuwania błędów, wad, nieprawidłowości, usterek". Nie prowadzi więc do takiego przesunięci linii rozgraniczających, które powodowałoby całkowitą likwidację tego terenu i brak konieczności uwzględnienia go w planie miejscowym.

> Takie skonstruowanie treści zapisów studium mieści się w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w granicach władztwa planistycznego i nie narusza art. 10 ust. 2, pkt 1, 6, 7, 8, 9 i 11-16 u.p.z.p.

W studium określa się politykę przestrzenną gminy, zaś zmiana tej polityki wymaga zmiany studium według określonych ustawowo zasad i we wskazanym trybie. Przed przystąpieniem do procedury planistycznej gmina ma obowiązek doprowadzić do podjęcia uchwały intencyjnej (art. 14).

Zgodnie z art. 14 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu ustalenia i przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w myśl ust. 5 powołanego artykułu przed podjęciem tej uchwały musi być zbadana zgodność przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium.

Dopiero po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w myśl art. 17 ustawy organ wykonawczy gminy przystępuje kolejno do czynności planistycznych, określonych w tym przepisie.

Zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy podjęcie uchwały w sprawie miejscowego planu następuje po stwierdzeniu, że sporządzony plan nie narusza ustaleń studium. W wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niedopuszczalne jednoczesne, na tej samej sesji rady gminy, podjęcie uchwały w sprawie zmiany studium, umożliwiającej uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jak i podjęcie uchwały w sprawie tego planu.

> W istocie bowiem ustawodawca wymaga zgodności pomiędzy tymi dwoma aktami już w chwili podejmowania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Rację miał zatem sąd I instancji, uznając iż w niniejszej sprawie naruszenie opisanej

zasady sporządzenia planu skutkować musiało przyjęciem nieważności kontrolowanego aktu.

Za przedwczesną uznać należało ocenę dokonaną przez sąd I instancji w zakresie analizy poszczególnych unormowań planu w sytuacji gdy kwestionowana uchwała nie mogła być podjęta jednocześnie z uchwałą w sprawie zmiany studium. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą sprawę podziela w tym względzie stanowisko wyrażone przez ten Sąd w innym składzie, w wyroku jaki zapadł dnia 22.12.2011r. w sprawie o sygn. II OSK2101/11.

Z tych przyczyn w niniejszym uzasadnieniu zaniechano oceny zarzutów odnoszących się do wyroku sądu I instancji w zakresie dokonanej tam oceny szczegółowych unormowań planu. Przedwczesność w zakresie analizy szczegółowych unormowań planu nie ma wpływu na stwierdzoną przez sąd I instancji nieważność zaskarżonej uchwały wobec naruszenia przez Radę istotnych zasad, sporządzania planu oraz trybu jego uchwalenia poprzez jednoczesne uchwalenie planu i umożliwiające te zmiany studium.[24]

Kontrowersje w orzecznictwie sądowoadministracyjnym budzi problem lokalizacji elektrowni wiatrowych na gruntach rolnych, a więc na ile i w jakich warunkach możliwe jest pogodzenie produkcji rolnej z pracą elektrowni wiatrowej.

Jak wskazywano w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, możliwe jest ustanowienie w planie miejscowym mieszanego przeznaczenia konkretnych terenów w zależności od ich specyfiki, bowiem art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie wprowadza żadnych ograniczeń, co do określenia rodzaju przeznaczenia terenu, a jedynie nakazuje określić linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie można zatem z góry wykluczyć dopuszczalności możliwości lokalizowania na określonym obszarze wskazanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego inwestycji, np. elektrowni wiatrowych na terenie o przeznaczeniu rolniczym. Jednakże w sytuacji, gdy do zrealizowania konkretnych zamierzeń inwestycyjnych konieczne jest ulokowanie ich w konkretnym miejscu, to niezbędne jest wskazanie i wyodrębnienie miejsc, w których jest możliwe ewentualne sytuowanie takich inwestycji – tak, by zapewnić płynne przejście między niekolidującymi z sobą przeznaczeniami – terenów rolniczych i gruntów pozostałych np. po wybudowaniu elektrowni wiatrowych, do wykorzystania jako użytki rolne[25].

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r. przyjęto, że gdyby nie wyznaczono takich linii rozgraniczających na gruntach oznaczonych jako grunty rolne, to możliwe byłoby zlokalizowanie na przedmiotowym terenie bardzo wielu (a nie tylko – jak podano w odpowiedzi na skargę - kilkunastu) turbin wiatrowych i urządzeń z nimi związanych. Praktycznie – poza obszarem usytuowanym w odległości do 500 m od istniejącej i projektowa-

[24] Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 221/13 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2013 r., II SA/Wr 834/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

[25] Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 r., II OSK 567/08 www.orzeczenia.nsa.gov.pl oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2010 r., II SA/Wr 129/10 tamże.

nej zabudowy mieszkaniowej oraz poza terenami o szczególnych walorach krajobrazowych i terenami podlegającymi ochronie na podstawie przepisów szczególnych – cały pozostały obszar przedmiotowego terenu mógłby zostać pokryty turbinami wiatrowymi. W takiej zaś sytuacji niemalże cały obszar oznaczony na załączniku graficznym nr 2 jako R – tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej – w praktyce zostałby wyłączony z produkcji rolnej. Nie budzi bowiem wątpliwości, że teren, na którym zostałyby wzniesione urządzenia związane z daną elektrownią wiatrową – stosownie do właściwych regulacji ustawowych – podlegałby wyłączeniu z produkcji rolnej[26].

Jeżeli natomiast plan miejscowy przyjmuje mieszane przeznaczenie gruntów (np.EW/R), wówczas nie jest konieczne ścisłe wyznaczenie miejsca położenia terenów, które mogą być faktycznie przeznaczone pod lokalizację elektrowni wiatrowych[27], co może nasuwać poważne wątpliwości w związku z obowiązkiem uzyskania zgody Ministra Rolnictwa na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne, przekraczających wielkością 0,5 ha (przed zmianą ustawy z dnia 8 marca 2013 r.). W tej sytuacji trudno było określić wielkość obszaru przeznaczonego do zmiany przeznaczenia.

Jeśli chodzi o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji w postaci elektrowni wiatrowej, to należy przedstawić tu dwa poglądy w kwestii interpretacji art. 61 ust. 2 u.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, w prawomocnym wyroku z dnia 12 października 2010 r.[28] stwierdził, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do siłowni wiatrowych poprzedzone powinno być przeprowadzeniem analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. Zdaniem Sądu siłowania wiatrowa nie jest urządzeniem infrastruktury technicznej, o jakim mowa w art. 61 ust. 3 p.z.p., ale jest obiektem budowlanym, a konkretnie budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami (art. 3 pkt 1 lit. b Prawa budowlanego). Siłownia wiatrowa składa się z różnych elementów np. takich jak: wieża, fundament, śmigła. Elementy te są pomiędzy sobą powiązane technicznie i użytkowo. Żaden z tych elementów nie mógłby funkcjonować samodzielnie. Stanowią więc całość techniczno-użytkową i jako takie mogą być wykorzystane do wytworzenia energii elektrycznej.

Inne natomiast stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2011 r.[29] uznając, że tzw. elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej w rozumieniu przepisu art. 61 ust. 3 u.p.z.p. NSA stwierdził, iż ustawa u.p.z.p. nie definiuje pojęcia „infrastruktura techniczna", a zatem w celu ustalenia jego znaczenia niezbędne jest zastosowanie reguł wykładni prawa.

[26] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2010 r., II SA/Wr 516/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

[27] Tak przyjmują wyroki NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., II OSK 94/12 i z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

[28] II SA/Bd 768/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

[29] II OSK 2251/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

Podstawowym rodzajem wykładni przepisów prawa jest zaś wykładnia językowa (gramatyczna), której zasady nakazują w przypadku braku definicji legalnej danego pojęcia, nadawać mu znaczenie możliwie najbliższe potocznemu rozumieniu danego wyrazu lub zwrotu. Jeżeli więc, stosownie do brzmienia art. 61 ust. 3 p.z.p., przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy nie stosuje się do urządzeń infrastruktury technicznej, to tym samym zbędnym jest prowadzenie postępowania mającego na celu wyjaśnienie przesłanek uregulowanych w ostatnio wymienionych przepisach. Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 jako wyłączony przez art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie może więc stanowić podstawy rozstrzygnięć organów administracyjnych[30].

Mając na uwadze specyfikę inwestycji takiej jak elektrownia wiatrowa, trudno wyobrazić sobie konieczność uwzględniania zasady dobrego sąsiedztwa. Specyfika ta i rodzaj oddziaływania przemawia wręcz za koniecznością lokalizowania elektrowni wiatrowych właśnie na terenie pól i z dala od jakiejkolwiek zabudowy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym rodziło wątpliwości zagadnienie, czy budowa elektrowni wiatrowej jest realizacją celu publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[31].

Stosownie do art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zawarty zaś w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami katalog inwestycji realizujących cel publiczny ma charakter zamknięty i konkretny. Celem publicznym jest cel wyrażony wprost w punktach 1-9 art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, albo cel określony jako publiczny w odrębnych ustawach, zgodnie z punktem 10 art. 6 tejże ustawy. Ani art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ani przepisy odrębnych ustaw, w tym ustawy Prawo energetyczne, nie statuują jako inwestycji celu publicznego elektrowni wiatrowej, będącej urządzeniem do wytwarzania energii przy wykorzystaniu odnawialnego źródła energii, jakim jest wiatr. Takie stanowisko w odniesieniu do inwestycji w postaci elektrowni wiatrowej zaprezentowane zostało m.in. w następujących orzeczeniach: wyroku WSA w Łodzi z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Łd 842/09, wyroku WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2339/06, wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 33/10, wyroku

[30] Pogląd ten jest zgodny z ugruntowanym w orzecznictwie, prezentowanym uprzednio: w wyroku NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r. o sygn. akt II OSK 310/10, w wyrokach WSA w Poznaniu: z dnia 6 maja 2009 r. o sygn. akt II SA/Po 1003/08, z dnia 27 maja 2009 r. o sygn. akt II SA/Po 1000/08, z dnia 17 listopada 2010 r. o sygn. akt IV SA/Po 762/10, z dnia 1 grudnia 2010 r. o sygn. akt IV SA/Po 763/10, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 października 2009 r. o sygn. akt II SA/Bd 533/09, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 listopada 2010 r. o sygn. akt II SA/Łd 650/10. W świetle tych orzeczeń trudno podzielić pogląd odmienny przedstawiony przez M. Furtak-Niczyporuk, *op. cit*. s. 615.

[31] Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

WSA w Bydgoszczy z dnia 17 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 844/09, wyroku WSA w Kielcach z dnia 30 października 2008 r., sygn. akt II SA/ Ke 343/08, wyroku WSA w Szczecinie z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Sz 224/08, a w odniesieniu do elektrowni wodnej, w wyroku WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 735/08, czy w wyroku NSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 548/07[32].

Przepis art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami do celów publicznych zalicza wyłącznie budowę i utrzymywanie urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z urządzeń przesyłowych. Chodzi zatem o urządzenia służące transportowi (przesyłowi) energii celem dostarczenia do sieci dystrybucyjnych lub odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci przesyłowych. Podstawową zaś funkcją elektrowni wiatrowej jest wytwarzanie energii elektrycznej. Tej podstawowej roli elektrowni wiatrowej nie niweczy fakt, że od strony technicznej etap wytwarzania energii „kończy się" na zaciskach generatora umieszczonych na wieży. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 15 maja 2008 r.[33], obecnie tylko budowa i utrzymanie przewodów i urządzeń ściśle służących do przesyłania energii elektrycznej stanowi *ex definitione* cel publiczny. Do uzyskania statusu inwestycji celu publicznego nie wystarcza więź funkcjonalna, jaka istnieje między urządzeniem wytwarzającym energię a urządzeniami przesyłowymi czy służącymi przesyłowi energii.

Takiej inwestycji nie można przypisać celu publicznego, także w oparciu o art. 6 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten za realizację celu publicznego uznaje m.in. budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska. Uznania elektrowni wiatrowej za urządzenie służące ochronie środowiska nie można upatrywać w treści Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Wymieniona dyrektywa – jak sam tytuł stanowi – promuje wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, zobowiązując Polskę jako członka Unii Europejskiej do przestawienia produkcji energii w taki sposób, by ze źródeł odnawialnych do 2020 r. uzyskiwać 20% energii. Sposób realizacji zalecenia pozostawiony został suwerennym decyzjom krajów członkowskich. Bezpośrednie powołanie się przez jednostkę na treść dyrektywy istnieje wtedy, gdy jej postanowienia są jasne, precyzyjne i bezwarunkowe. Takiego charakteru nie mają postanowienia Dyrektywy 2009/28/WE. Z żadnego z postanowień dyrektywy nie można wyczytać, iż wyłącznie poprzez nadanie urządzeniom wytwarzającym energię z odnawialnych źródeł charakteru inwestycji publicznych zamierzone cele uda się osiągnąć.

Elektrowni wiatrowych nie można zaliczyć do urządzeń służących wyłącznie ochronie środowiska, albowiem mimo iż sam proces pozyskiwania energii przy wykorzystaniu wiatru jest mniej inwazyjny dla środowiska naturalnego niż wytwa-

[32] Źródło: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

[33] II OSK 548/07 www.orzeczenia.nsa.gov.pl

rzanie energii w tradycyjny sposób (w elektrowniach węglowych), funkcjonowanie elektrowni wiatrowej nie jest całkowicie obojętne dla środowiska, gdyż powoduje hałas i stanowi przeszkodę dla swobodnego przemieszczania się ptactwa (niszczenie ekologicznych korytarzy powietrznych). Podstawową funkcją elektrowni wiatrowej jest wytwarzanie energii elektrycznej w celu jej wykorzystania dla własnych potrzeb inwestora lub w celu odsprzedaży. Ochrona środowiska nie jest priorytetowym celem przyświecającym budowie elektrowni wiatrowych. Za inwestycję celu publicznego może być uważane tylko takie zamierzenie, które jest technicznie konieczne do realizacji celu publicznego, nie zaś takie, które ma mu jedynie sprzyjać. Zastosowanie przyjaznej środowisku technologii wytwarzania energii elektrycznej nie może implikować zakwalifikowania elektrowni wiatrowej do urządzeń służących ochronie środowiska, tj. budowanych wyłącznie po to, by przeciwdziałać negatywnym oddziaływaniom na środowisko innych funkcjonujących już obiektów.

Przywołany wyrok dalej wywodzi, że nie można także wyprowadzić publicznego celu elektrowni wiatrowej z treści przepisów odrębnych, ponieważ musiałoby to z nich wprost wynikać. Z żadnego z tych przepisów wprost nie wynika, iż każdy inwestor, który buduje urządzenie służące wytwarzaniu energii elektrycznej, tj. dobra, do którego powszechną dostępność gwarantuje państwo i gminy, będzie traktowany jako realizator celu publicznego. Mimo iż energia wytworzona przez inwestycję wnioskodawców może służyć ogółowi, a tym samym być przeznaczona na zaspokojenie potrzeb powszechnych, to nie oznacza, iż budowa elektrowni wiatrowej może być uznana za realizację celu publicznego. Powszechną dostępność energii elektrycznej zapewniają urządzenia przesyłowe (sieci) i tylko ich realizacja w świetle obowiązujących przepisów mogłaby zostać uznana za cel publiczny[34].

W uzasadnieniu wyroku z dnia 15 maja 2008 r., NSA nawiązując do wykładni historycznej definicji „celów publicznych", wskazał, iż wykorzystanie argumentów historycznych może służyć jako ważna pomoc przy ocenie, czy budowę urządzeń służących do wytworzenia energii można obecnie kwalifikować jako realizację celu publicznego. NSA stwierdził, że uchwalając pierwotny tekst ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, m.in. znowelizowano ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (poprzedniczkę ustawy o gospodarce nieruchomościami). W wyniku zmian zaczął obowiązywać przepis art. 46 ust. 2 pkt 4a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, uznający za cel publiczny „budowę i utrzymanie urządzeń i instalacji energetycznych służących do wytwarzania paliw i energii oraz przesyłania i dystrybucji za pomocą sieci". Z dniem 1 stycznia 1998 r. zaczęła obowiązywać ustawa o gospodarce nieruchomościami, która z katalogu celów publicznych wyłączyła inwestycje w postaci budowy urządzeń służących wytwarzaniu energii. Taki zabieg, zdaniem NSA, przyjmując domniemanie racjonalności ustawodawcy, jest potwierdzeniem zamiaru odstąpienia od przyznania elektrowniom statusu inwestycji celu publicznego[35].

---

[34] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 czerwca 2010 r., II SA/Bk 288/10 www.orzeczenia.nsa.gov.pl

[35] OSK 548/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl

4. Strony procesu inwestycyjnego elektrowni wiatrowych

W toku procesu inwestycyjnego elektrowni wiatrowych należy zapewnić udział wszystkich osób i jednostek organizacyjnych, które wykażą się uprawnieniami prawnorzeczowymi do nieruchomości pozostających w obszarze uciążliwego oddziaływania tych inwestycji, nawet wówczas, gdy oddziaływanie utrzymuje się na poziomie dopuszczonym w przepisach. Natomiast poza kręgiem stron pozostaną takie podmioty, których udział w postępowaniu nie służy zapewnieniu ochrony przysługujących im praw majątkowych ze względu na brak jakiegokolwiek oddziaływania wskazanych inwestycji na ich prawa rzeczowe.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wiele uwagi poświęca się zagadnieniu dopuszczalności wniesienia skargi do sądu na uchwały organów samorządu terytorialnego.

W orzecznictwie tym przyjęto jako utrwalony pogląd, iż kwestia legitymacji do wniesienia skargi w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym została przez ustawodawcę wyraźnie określona w art. 101 ust. 1 i 2a tej ustawy. Nie mają więc do niej zastosowania przepisy art. 31 k.p.a., dopuszczające występowanie w charakterze strony organizacji społecznej reprezentującej interesy innych osób. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do skargi wniesionej w trybie art. 101 jedynie w odniesieniu do terminów w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa (art. 101 ust. 3 powoływanej ustawy o samorządzie gminnym).

Dlatego też podmiot wnoszący skargę winien spełniać wymogi z art. 101 ust. 1 i 2a ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tych przepisów skargę może złożyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Przy tym skargę tę można wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę.

Istotne jest przy tym, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę (zarządzenie) organu samorządu terytorialnego uprawnia dopiero do merytorycznego rozpoznania skargi[36]. Zauważyć należy, że uprawnienie wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru *actio popularis* i nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu skarżącego[37].

Obowiązek uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny powstaje dopiero wtedy, gdy naruszenie uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest

[36] Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1127/05, Lex nr 194894; wyrok NSA z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA i WSA 2005/1/2.

[37] Wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, Wokanda 2005 r., Nr 7-8; St. Prutis *Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. NSA 2005, s. 367.

wykazane i związane z jednoczesnym naruszeniem tą uchwałą obiektywnego porządku prawnego[38].

W tym kontekście na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2013 r.[39] W wyroku tym wyrażono stanowisko, że o ile nieruchomości leżą w sąsiedztwie, a nadto ustalenia planu otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to z reguły ustalenia planu dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela innych sąsiednich (znajdujących się w sferze oddziaływania) nieruchomości. Należy bowiem zauważyć, że przyjmuje się przy wykładni art. 144 k.c., że kryteria przeciętnej miary, o której mowa w tym przepisie, mogą być ustalane przy uwzględnieniu norm o charakterze administracyjnoprawnym, w tym wynikające z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (por. Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08). W związku z tym ustalenia planu miejscowego mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie. Można powiedzieć, że jeżeli właściciel jednej nieruchomości zgodnie z ustaleniami planu może więcej, to właściciel sąsiedniej nieruchomości będzie musiał więcej znieść. W wyroku z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1780/10 NSA podkreślił, że nie ma prostej zawsze aktualnej reguły, która wykluczałaby legitymację skargową każdego bez wyjątku właściciela działki położonej poza terenem, dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest staranne zbadanie każdego pojedynczego przypadku dla oceny skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Nie można bowiem wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym planem, ale w jego niedalekim sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właścicieli takich nieruchomości. Wiele zależy od tego, w jakim stopniu ustalenia planu wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.

Nie sposób zatem w takiej sytuacji, jak trafnie to zauważył NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1990/12, pominąć różnorakiego oddziaływania elektrowni wiatrowych na otoczenie, co skutkuje koniecznością zachowania określonych odległości od otaczających je zabudowań.

W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia przymiot strony przysługuje podmiotom spełniającym przesłanki wynikające z reguły generalnej, zawartej w art. 28 k.p.a. oraz z przepisów ustalających poszczególne standardy jakości środowiska, co oznacza, że stronami tego postępowania będą właściciele (użytkownicy wieczyści) działek położonych w bezpośrednim sąsiedztwie zamierzonego przedsięwzięcia, a także właściciele działek objętych obszarem oddziaływania, jeżeli oddziaływa-

[38] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 4 sierpnia 2011 r., II SA/Wr 276/11; źródło: http://orzeczenia.nsa.gov.pl

[39] Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., II OSK 2479/12; źródło: www.orzeczenia.nsa.gov.pl

nie planowanej inwestycji wykracza poza teren, do którego inwestor posiada tytuł prawny[40].

W orzecznictwie przyjęto ponadto, że na uzyskanie statusu strony w postępowaniu dotyczącym środowiskowych uwarunkowań, bez znaczenia pozostaje wpływ elektrowni wiatrowych na wartość działek sąsiednich. Nie budzi wątpliwości, że decyzja ustalająca środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia, polegającego na budowie farmy wiatrowej daje inwestorowi prawo do wystąpienia o udzielenie decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenia projektu budowlanego. Nie stanowi ona jednak aktu, który dawałby podstawę do rozpoczęcia robót i realizacji inwestycji, a tym samym nie narusza na tym etapie inwestycyjnym żadnych praw osób trzecich i bezpośrednio nie powoduje wyrządzenia znacznej szkody lub nieodwracalnych skutków. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wpływa na sposób i zakres wykonywania prawa własności właścicieli sąsiednich działek wobec planowanego przedsięwzięcia. Warunkuje ona wyłącznie możliwość przejścia do następnego etapu procesu budowlanego potwierdzając, że przedsięwzięcie nie spowoduje negatywnych następstw w środowisku naturalnym[41].

W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie decyzji o warunkach zabudowy przymiot strony przysługuje inwestorowi oraz właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio (graniczących) z terenem planowanej inwestycji, a nadto również właścicielom i użytkownikom wieczystym gruntów położonych dalej od terenu inwestycji, jeżeli planowane zamierzenie oddziałuje na obszar ich nieruchomości, co oznacza, że wpływa na zakres i sposób korzystania z nieruchomości sąsiednich, a tym samym na możliwość korzystania z chronionych prawem uprawnień właścicielskich. Fakt ewentualnego spadku wartości nieruchomości sąsiedniej w związku z realizacją elektrowni wiatrowej nie stanowi interesu prawnego tylko interes faktyczny, a więc nie daje podstaw do uznania go podmiotem, czyli stroną tego postępowania[42].

W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie decyzji o pozwoleniu na budowę przymiot strony przysługuje stosownie do art. 28 list. 2 Prawa budowlanego inwestorowi oraz właścicielom, użytkownikom wieczystym i zarządcom nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, a nadto podmiotom niebędącym inwestorami właścicielami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja, o ile przynajmniej uprawdopodobnią, że planowana inwestycja będzie w sposób negatywny oddziaływać na ich nieruchomość, ograniczy możliwość jej zagospodarowania zgodnie z jej przeznaczeniem –

---

[40] Szerzej: G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 157 i n.

[41] Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 78/11 oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 649/11; źródło: www.orzeczenia nsa.gov.pl

[42] Por.: wyroki: WSA w Bydgoszczy z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 33/10 i WSA w Poznaniu z dnia 19 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 191/10.

i to nie tylko obecnie, ale również w przyszłości – czym naruszone zostaną prawa właścicielskie.

Oceniając, czy dany podmiot legitymuje się statusem strony w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowych należy wziąć pod uwagę charakter inwestycji i jej oddziaływanie, zwłaszcza cechy akustyczne oraz to, jakie jest położenie nieruchomości, na której planowana jest inwestycja w stosunku do nieruchomości, do których prawo przysługuje temu podmiotowi[43].

[43] Por.: wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 631/08 oraz WSA w Gdańsku z dnia 13 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 236/11 i z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 177/10.

Marta Woźniak

Newralgiczne problemy gospodarowania przestrzenią i zarządzania krajobrazem na poziomie gminy

1. Wprowadzenie

Ochrona środowiska i jego komponentów, w tym krajobrazu odbywa się obecnie przy użyciu szeregu instrumentów prawnych. W literaturze prawa ochrony środowiska nie raz podejmowano próby ich klasyfikacji[1], określenia charakteru prawnego i wzajemnych relacji. Spośród instrumentów prawnych w ochronie środowiska istotną rolę odgrywają instrumenty planistyczne, które nabierają coraz większego znaczenia, wpisując się w nową, prewencyjną myśl w ochronie środowiska. W polskim systemie prawnym plany nie należą do instrumentów nowych[2], niemniej pokutujące przez lata skojarzenia z gospodarką planową nie przysparzały tej grupie narzędzi prawnych w ochronie środowiska rzeszy zwolenników. Rangę planowania w ochronie środowiska ugruntowała ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[3] i inne „środowiskowe" akty normatywne, zawierające liczne przepisy dotyczące planowania w ochronie środowiska[4]. Wypada w tym miejscu przypomnieć słowa J. Sommera, iż:

---

1 Zob. np. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 75 i n.

2 Tradycja prawna planowania przestrzennego sięga okresu międzywojennego, zob. M. Woźniak, *Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego w Polsce*, „Przegląd Legislacyjny", rok XVIII, nr 2/3(76/77)/2011, s. 80-97.

3 Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232, zwana dalej: p.o.ś.

4 Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 627, (dalej u.o.p.), ustawa Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r., tj. Dz.U. z 2012 r. poz. 145.

> (…) planowanie to przede wszystkim domena prakseologii i teorii organizacji, a w zakresie planowania ekonomicznego – ekonomii. Prawo wkracza w dziedzinę planowania tylko wtedy, gdy planującym jest organ władzy publicznej.[5]

U progu nowego tysiąclecia przeżywamy rozkwit instrumentów o charakterze planistycznym (planów, programów, strategii), których zbiór, ze względu na niejednolity charakter prawny, domaga się uporządkowania i z pewnością zasługuje na odrębne opracowanie. Nie słabnie przy tym rola instrumentów planowania przestrzennego w ochronie środowiska[6]. Rozwój przestrzeni, któremu towarzyszy rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej, technicznej i społecznej oraz odzwierciedlające ten rozwój procesy planowania przestrzennego nie są obojętne wobec środowiska i jego komponentów, przede wszystkim krajobrazu. Właściwie prowadzona gospodarka przestrzenna i zarządzanie krajobrazem jest obecnie poważnym wyzwaniem dla podmiotów administracji publicznej, wśród których centralne miejsce zajmuje gmina, jako podmiot wyposażony w atrybut władztwa planistycznego.

2. Przestrzeń i krajobraz jako zasób środowiska

Punktem wyjścia prowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań jest sformułowanie tezy, że przestrzeń należy traktować jako dobro rzadkie i miejsce integracji czynników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, stanowiących filar zrównoważonego rozwoju[7]. Gospodarowanie przestrzenią, którego wstępnym etapem jest planowanie przestrzenne, skutkiem zaś jej zagospodarowanie jest – jak zauważa J. Stelmasiak – powiązane z korzystaniem ze środowiska, ponieważ przestrzeń jest swoistym tłem dla zjawisk, które niosą ze sobą z jednej strony zagrożenia dla środowiska, a z drugiej strony są w niej realizowane konieczne działania ochronne wobec środowiska[8].

---

[5] Zob. J. Sommer, *Planowanie w ochronie środowiska*, „Ochrona środowiska. Prawo i Polityka", nr 4(26) 2001, s. 29 i n.

[6] Zob. na ten temat przede wszystkim J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.

[7] Wynika to wyraźnie z art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwaną dalej u.p.z.p.), przy czym ustawa ta formułując definicję zrównoważonego rozwoju, odwołuje się do definicji zawartej w ustawie p.o.ś. Na temat zasady zrównoważonego rozwoju zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009 i powołana tam literatura. W literaturze podkreśla się, że nakaz uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju zakłada konieczność zachowania równowagi pomiędzy wszystkimi elementami składającymi się na środowisko, w którym bytuje człowiek, aby przy racjonalnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokajanie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń, J. Sommer, [w:] W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995, s. 12.

[8] J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 20-21; idem, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 11.

Przestrzeń jest także jednym z ważniejszych zasobów środowiskowych, przy tym o charakterze nieodnawialnym i ograniczonym, toteż jej zagospodarowanie musi uwzględniać konieczność ochrony środowiska i racjonalne użytkowanie przyrody i krajobrazu. Specyfika przestrzeni jako zasobu środowiska przejawia się w tym, że jest on predysponowany do gospodarczego wykorzystania. Jednocześnie jest miejscem występowania obszarów cennych krajobrazowo i przyrodniczo, których ochrona wyklucza ingerencję inwestycyjną lub istotnie ją ogranicza, poprzez wprowadzenie zakazów lub obwarowanie dodatkowymi wymogami formalnoprawnymi (np. koniecznością przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko). Zasób ten, w takim samym stopniu jak inne zasoby środowiska, winien być traktowany zgodnie z zasadą sprawiedliwości międzypokoleniowej, którego nadmierna eksploatacja jest nie do pogodzenia z założeniem polskiego systemu prawnego. Adresatami tej zasady są organy właściwe w sprawach podejmowania rozstrzygnięć planistycznych, czyli naczelne organy administracji rządowej oraz organy administracji samorządowej na poziomie województwa i gminy, przy czym zasadniczy ciężar zagospodarowania przestrzennego spoczywa na gminie. Warte przytoczenia są w tym miejscu poglądy M. Górskiego, który uważa, że skoro zarodkiem występowania zagrożeń i konfliktów przestrzenno-środowiskowych jest terytorium gminy, to właśnie jej organy należało wyposażyć w odpowiednie kompetencje, którym początek daje kategoria zadań własnych. Wykonane będą jednak – dodaje autor – nie tylko w interesie własnym ale w pierwszym rzędzie w interesie ogólnospołecznym[9].

Krajobraz, podobnie jak przestrzeń, jest dobrem powszechnym. Za uznaniem krajobrazu za wartość szczególnie chronioną przemawia odwołanie się do kategorii niematerialnych przede wszystkim norm estetycznych[10]. Niejednakowa percepcja postrzegania krajobrazu utrudnia wypracowanie jednego, uniwersalnego modelu jego ochrony i zarządzania nim. Władze publiczne przy współudziale podmiotów wyspecjalizowanych (urbanistów, architektów miejskich) powinny dążyć do ustalenia wspólnego „estetycznego mianownika", z uwagi na cechę powszechności, która gwarantuje każdemu korzystanie ze środowiska (w tym przestrzeni i krajobrazu).

Pojęcie krajobrazu pojawia się w wielu aktach prawnych, w różnych kontekstach znaczeniowych, raz jako walory krajobrazowe, innym razem jako składnik pojęcia zabytku nieruchomego, a także jako jeden z elementów zasobowych środowiska. Ważnym krokiem w kierunku uporządkowania warstwy pojęciowej, jak i zagadnień ochrony krajobrazu, była ratyfikacja Europejskiej Konwencji Krajobrazowej[11].

---

[9] Zob. M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 87.

[10] Na wartości estetyczne krajobrazu zwraca uwagę T. Bąkowski, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół" nr specjalny (26) 2006, s. 35-36.

[11] Sporządzona we Florencji 20 października 2000 r. Dz.U. 2006, Nr 14, poz. 98., zob. też R. Giedych, *Uwarunkowania prawne planowania, ochrony i zarządzania krajobrazem w Polsce w świetle Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, (red.) M. Kistowski, Gdańsk 2004, s. 29-34.

Wyliczenie w art. 3 pkt 39 ustawy p.o.ś. krajobrazu pośród innych elementów środowiska (np. powierzchni ziemi, kopalin, wód, powietrza, zwierząt i roślin oraz klimatu) wskazuje, iż jest to istotny element środowiska, przy czym z definicji wynika, że może być on zarówno naturalny jak i przekształcony w wyniku działalności człowieka. Ustawa ta traktuje krajobraz jako jeden z zasobów środowiska przyrodniczego, co jest spójne z regulacją u.o.p. Relacja między ochroną środowiska a ochroną przyrody jest, z woli ustawodawcy, jasno określona w art. 81 ust. 1 i 4 pkt 1 ustawy p.o.ś. Na tle tej normy można wyciągnąć wniosek, że krajobraz podlega ochronie jako element środowiska w rozumieniu ustawy podstawowej (p.o.ś.), ale traktowany jest obok m.in. wód, lasów, gruntów rolnych i leśnych, kopalin i złóż w kategorii zasobów środowiska, których zasady ochrony określają przepisy szczególne.

Rangę krajobrazu jako elementu ochrony podnosi fakt, że element ten został przez ustawodawcę wyeksponowany przy określeniu zakresu przedmiotowego u.o.p. stanowiąc, że przedmiotem tej ustawy są cele, zasady i formy ochrony krajobrazu (art. 1). Definicja ochrony przyrody jako wszelkich działań polegających na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, dotyczy też w całej rozciągłości krajobrazu (art. 2 ust. 1 pkt 7 u.o.p.), zaś jej celem jest m.in. ochrona walorów krajobrazowych (art. 2, ust.2, pkt 5 u.o.p.), rozumiana jako zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu (art. 5, pkt 8 u.o.p.).

3. Rozproszenie regulacji źródłem problemów?

Z uwagi na fakt, że na poziomie lokalnym w duchu władztwa planistycznego podejmowane są normatywne i indywidualne akty przesądzające o jakości przestrzeni i kierunkach jej zagospodarowania, konkretyzujące treść zasady ładu środowiskowego i ochrony krajobrazu, przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu jest próba wskazania newralgicznych (i nierzadko powodujących powstanie zagrożeń środowiskowych lub degradację krajobrazu) problemów zagospodarowania przestrzennego w gminie.

Na początku wypada zauważyć, że pod niesłabnącym obstrzałem jest sama regulacja planowania i zagospodarowania przestrzennego, a obowiązujące w tym zakresie przepisy prawne były już kilkunastokrotnie nowelizowane[12]. Rozległość regulacji prawnej i wielość podmiotów zainteresowanych zagospodarowaniem przestrzeni, posiadających nierzadko skrajne interesy, generuje dodatkowe problemy, które mają swoje źródło także w rozproszeniu regulacji prawnej i występowaniu na styku prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego innych należących do prawa administracyjnego „podsystemów".

Mimo iż regulacja ta nie ma jednoznacznej konotacji prawnej, może być nazwana systemem, co znajduje potwierdzenie w korzystaniu przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego z określeń tj.: „system zarządzania przestrzenią

[12] 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), dalej: u.p.z.p.

w Polsce"[13], „w systemie planowania przestrzennego"[14], „polski system dotyczący planowania przestrzennego"[15].

Tradycja prawna tego systemu wskazuje na liczne związki z prawem budowlanym[16]. Obecnie związek ten jest oczywisty, realizacja inwestycji budowlanej musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku, z decyzją administracyjną wydaną przez organ gminy. Rozwiązanie nawiązujące do tradycji okresu międzywojennego, by cały proces inwestycyjny uregulować w jednej ustawie, ma swoich zwolenników[17].

Wobec trudności w zagospodarowaniu przestrzennym i licznych konfliktów na tle korzystania z przestrzeni, formuła nowelizowania dotychczasowej ustawy stopniowo ulega wyczerpaniu, a postępująca dezintegracja regulacji prawnych powoduje, że obowiązujące w tej sferze prawo przestaje być skutecznym instrumentem ochrony przestrzeni jako dobra wspólnego. W konsekwencji pojawiają się problemy z prawidłowym odkodowaniem norm prawnych przez właścicieli nieruchomości lub inwestorów i stosowaniem tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy. U podstaw projektowanej regulacji powinno znaleźć się miejsce na podstawowe wartości, tj.: ład przestrzenny, walory estetyczne przestrzeni, ochrona środowiska czy ochrona dziedzictwa narodowego, niezależnie od szczegółowych rozwiązań.

Normy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego pozostają też w ścisłym związku z prawem ochrony środowiska. Jak podkreśla J. Stelmasiak, planowanie przestrzenne odgrywa dużą rolę w ochronie środowiska, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest jednym z kluczowych środków prawnych służących ochronie środowiska[18]. Podobnie uważa R. Paczuski, według którego,

---

[13] ob. M. Kulesza, *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 265.

[14] Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 41; J. Stelmasiak, *Miejscowy plan*, s. 29.

[15] Zob. P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 50.

[16] Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowie osiedli (Dz.U. RP Nr 23, poz. 202). W akcie tym uregulowane były dwie grupy zagadnień: wymogi dotyczące przestrzennego zagospodarowania obszarów oraz wymogi odnoszące się do technicznych aspektów procesu budowlanego, zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego,* Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 25.

[17] W 2009 roku pracowano nad projektem ustawy Kodeks budowlany, która miała obejmować swoim zakresem te grupy przepisów, zob. „Rzeczpospolita" z dnia 12 maja 2009 r. nr 110 (8315), artykuł pt. *Prawo budowlane w jednym kodeksie*. W dniu 18 września 2013 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego przyjęła na posiedzeniu projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, którego losy nie są jeszcze przesądzone.

[18] Zob. J. Stelmasiak, *Miejscowy plan*, s. 5; zob. też. K. Nowacki, *Zadania, kompetencje i formy działania organów administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego* (*wybrane problemy*), [w:] *Ustrój administracji publicznej*, (red.) E. J. Nowacka, Warszawa 2000, s. 91-

„miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym źródłem informacji o przeznaczeniu terenów na określone cele i o wymaganiach techniczno-przyrodniczych, które winny być spełnione przy lokalizacji inwestycji"[19].

Pod względem normatywnym związek ten ujęty jest w ustawie p.o.ś. w postaci odrębnego działu VII pt. „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji". Problematyka ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jednak znacznie szersza i musi być dokonywana za pomocą licznych ustaw szczegółowych (u.o.p., ustawy Prawo wodne czy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[20]). Wymienione ustawy stanowią najważniejsze materialno – prawne podstawy wymogów ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednak nie wyczerpują tego katalogu.

Wskazane w tytule opracowania newralgiczne problemy dotyczą także prawnych narzędzi ochrony krajobrazu. W połowie ubiegłej dekady zaobserwować można postępującą degradację polskiego krajobrazu. Jest to związane z nasileniem się rozproszonej urbanizacji, w wyniku gospodarowania przestrzenią w przeważającej mierze na podstawie od lat krytykowanego instrumentu – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te, urzeczywistniając wizję właściciela nieruchomości, utrudniają organom administracji ochronę i kształtowanie krajobrazu. Nadto na poziom ochrony krajobrazu negatywny wpływ ma niejednolita koncepcja prawna ochrony krajobrazu. Ta niejednoznaczność wykładni pojęcia „krajobraz" ma swoje odzwierciedlenie także w odniesieniu do zagadnień jego ochrony i kształtowania. Prawna ochrona krajobrazu poddana jest licznym utrudnieniom z powodu zacierania się lub niemożności uchwycenia granicy pomiędzy ochroną krajobrazu a ochroną poszczególnych jego elementów, które składają się na pojęcie krajobrazu (wód, lasów, zadrzewień itd.)[21]. Co więcej budowa pojęcia krajobrazu dla potrzeb jego ochrony wymaga przejścia przez największą przeszkodę, tj. niemożność zobiektywizowania i sformułowania kryteriów funkcji wypoczynku czy cech estetycznych[22]. Występowanie pojęcia krajobraz w obowiązującym porządku prawnym czyni zeń pojęcie prawne, jednak rozproszenie tej materii w licznych aktach normatywnych nie sprzyja budowaniu spójnego i zintegrowanego modelu jego ochrony. Choć ochrona tego elementu jest wkomponowana w prawo ochrony przyrody, to już zarządzanie nim odbywa się także przy wykorzystaniu ogólnych instrumentów planowania przestrzennego. Regulacja planistyczna poświęcona temu zagadnieniu jest jednak nie-

130, który wskazuje na liczne związki pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem zagospodarowania przestrzennego.

[19] Zob. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999, s. 202.

[20] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jednolity z dnia 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 1266).

[21] Zob. J. Boć. K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 264 i n.

[22] *Ibidem*, s. 264-265. Autor poglądu J. Boć dodaje, że owe trudności, stojące tak przed prawodawcą jak i wykonawczym działaniem administracji, powodują, że dziś mówimy częściej o ukształtowaniu krajobrazu niż jego ochronie.

wystarczająca. Traktuje bowiem planowanie krajobrazu jako część gospodarowania przestrzenią, w której krajobraz stanowi jeden z elementów.

Kolejnym problemem regulacji prawnej ze sfery planowania jest to, iż przepisy nie mogą wszystkich elementów planowania przestrzennego standaryzować, tzn. definiować ściśle, matematycznie. Prawo powinno wyznaczać granice, nie zaś określać z „krawiecką" dokładnością każdy wycinek przestrzeni. W planowaniu przestrzennym, zwłaszcza w zakresie ładu przestrzennego i środowiskowego, musi być miejsce na uznaniowość, dotyczącą harmonizacji krajobrazu i architektury obiektów budowlanych, a urbanista sporządzający plany zagospodarowania przestrzennego musi mieć pewien zakres swobody twórczej. W planowaniu przestrzennym występuje nadto problem klauzul generalnych (np. kategorii interesu publicznego). Ich definiowanie jest możliwe i potrzebne, jednak trudno o uniknięcie niejednoznacznych wypowiedzi prawnych w odniesieniu do pojęć, które z natury rzeczy noszą cechy abstrakcyjności i „ubranie" wartości niedookreślonych i subiektywnych (ład przestrzenny, krajobraz) za pomocą języka normy prawnej, nadając im ścisły, konkretny wymiar.

Nadto formułowana jest teza o konieczności integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Teza ta, słuszna w odniesieniu do inwestycji celu publicznego, finansowanych ze środków publicznych, nie może być skuteczna w stosunku do zamierzeń, które w danym czasie nie są jeszcze ujawnione. Inwestycje prywatne mają i powinny mieć swobodę w wyborze lokalizacji. Przemysł i usługi nie są na ogół domeną sfery publicznej, lecz wolnego rynku[23].

4. Stosowanie prawa źródłem problemów?

Powstaje pytanie, czy źródłem negatywnych zjawisk w planowaniu przestrzennym jest samo prawo, czy jego niewłaściwe i niekonsekwentne stosowanie przez administrację publiczną, która pod naciskami określonych grup interesów (podmiotów fizycznych i prawnych) – podejmuje dość często decyzje planistyczne obarczone błędami lub skłonna jest nadużywać uznania administracyjnego.

Główne zarzuty – jeśli chodzi o stosowanie prawa – można sformułować pod adresem podstawowych form gospodarowania przestrzenią, czyli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w sytuacji jego braku – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Do podstawowych problemów zagospodarowania przestrzennego zalicza się fragmentację planowania, co oznacza, że uchwala się plany miejscowe dla coraz mniejszych obszarów, rośnie przy tym liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. „Wycinkowość" planów miejscowych skutkuje tym, że w bezpośrednim sąsiedztwie na terenie o tej samej funkcji mogą występować diametralnie różne rozwiązania planistyczne. Jeśli dodać do tego fakt, że tylko dwadzieścia osiem procent powierzchni naszego kraju pokryta jest planami miejscowymi, w większości fragmentarycznymi,

[23] Zob. B. Ney, *Potrzeba zmian w systemie planowania przestrzennego,* źródło: https://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/Ney_05032012.pdf [dostęp: 11.06.2014], s. 3.

to ciężar urządzenia przestrzeni spoczywa na indywidualnych rozstrzygnięciach, wydawanych przez organ wykonawczy gminy. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mają nadto wiele słabości merytorycznych, spośród których najpoważniejsze to: niewłaściwa i nieprecyzyjna diagnoza stanu istniejącego oraz brak odniesień planistycznych do stanu aktualnego (planowanie z pominięciem dotychczasowych, już istniejących inwestycji). Ów brak odniesień planów do stanu istniejącego jest najpoważniejszym ich mankamentem, co w konsekwencji może prowadzić do przestrzennych patologii[24]. Ponadto w planach miejscowych wyznacza się zbyt dużo obszarów pod zabudowę, co przekracza potrzeby rozwojowe gminy, wynikające m.in. z prognoz demograficznych i możliwości ich zagospodarowania.

Kolejną bolączką planów miejscowych jest to, że właściciel na żadnym etapie procedury sporządzania planu miejscowego nie może skutecznie chronić swojego interesu prawnego, w szczególności uczestniczyć w kształtowaniu treści przysługującego mu prawa własności nieruchomości, co jest zadeklarowane w art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.[25] Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt normatywny, będący podstawowym źródłem informacji o przeznaczeniu terenów na określone cele, np. produkcyjno-usługowe, związane z produkcją rolną lub zabudową mieszkaniową, powinien odgrywać szczególną rolę z punktu widzenia kształtowania uprawnień właścicielskich. Z chwilą jego uchwalenia staje się powszechnie obowiązującym prawem i jako taki wiąże podmioty pozostające poza strukturą gminy, np. właścicieli nieruchomości, inwestorów i inne podmioty, mogące zrekonstruować na podstawie planu miejscowego swój interes prawny lub domagające się jego ochrony.

Zakres uprawnień właścicieli i innych użytkowników przestrzeni w sferze ochrony interesu indywidualnego jest raczej ograniczony i sprowadza się do trzech punktów partycypacji społecznej: wniosków do przyszłego projektu, dyskusji publicznej i uwag do już istniejącego projektu planu miejscowego. Co się tyczy wniosków, to 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

---

[24] Zob. M. Jać, P. Jać, *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (red.) I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 301-302.

[25] W świetle art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Jest więc plan publicznoprawną formą ingerencji w prawa rzeczowe, co dodatkowo podkreśla powszechnie obowiązujący charakter tego aktu. Jak stwierdza M. Szewczyk, przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą ingerować w tradycyjną triadę uprawnień właściciela: uprawnienie do posiadania rzeczy (*iuspossidendi*), możliwość korzystania z niej (*iusutendifruendi*) oraz uprawnienie do rozporządzania rzeczą (*iusabutendi*); M. Szewczyk, *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego,* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, (red.) Z. Leoński, Poznań 1998, s. 125.

wyraża się w tym, że wprawdzie organ wykonawczy gminy ma obowiązek rozpatrzenia wszystkich wniosków do planu i poinformowania wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosku, to nie jest zobligowany do ich uwzględnienia. W razie nieuwzględnienia wnioskodawcy nie przysługuje przy tym prawo do administracyjnej i sądowej weryfikacji.

Nie mniej wątłą pozycję ma dyskusja publiczna, która jest jedną z możliwości udziału lokalnej społeczności w procesie planistycznym[26]. U.p.z.p. nie zawiera definicji dyskusji publicznej, ani też nie określa bliżej, w jaki sposób ma być ona prowadzona. Z całą pewnością przedmiotem dyskusji publicznej są rozwiązania przyjęte w projekcie. Określenie „publiczna" oznacza, że dyskusja 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). Jej ustalenia podlegają jedynie zaprotokołowaniu, nie zaś obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez organ. Warto też rozważyć przesunięcie dyskusji na wcześniejszy etap prac planistycznych, gdyż występowanie tego elementu partycypacji społecznej po sporządzeniu i uzgodnieniu projektu stwarza jedynie pozory partycypacji społecznej.

Ostatni z instrumentów udziału społecznego to uwagi, których składanie, co do przyjętych w projekcie ustaleń i rozwiązań, jest prawem każdego obywatela, w tym właściciela nieruchomości. 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.

Ustawodawca, jak się wydaje, ustanowił niewystarczający standard ochrony interesu indywidualnego, a istniejące instrumenty nie tworzą skutecznych gwarancji ochrony praw podmiotowych. Zgodnie z art. 7 u.p.z.p. rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o nieuwzględnieniu wniosków i uwag dotyczących projektów – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Wprawdzie – jak stwierdza NSA[27], odwołując się do wykładni systemowej i celowościowej przepisu art. 7 u.p.z.p. – intencją ustawodawcy było usprawnienie procesu planistycznego i wyeliminowanie możliwości skarżenia poszczególnych rozstrzygnięć wydawanych na różnych etapach procedury planistycznej jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że mamy do czynienia ze swoistym regresem w ochronie interesu indywidualnego w planowaniu przestrzen-

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

[27] Postanowienie NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 290/08, Legalis.

nym[28]. Postulować należy zatem zmianę funkcji uwag składanych na etapie sporządzania planu miejscowego. Przesłanki odrzucenia uwag przez właściwy organ winny być szczegółowo przedstawione w uzasadnieniu planu miejscowego, a odrzucenie lub częściowe nieuwzględnienie składanych uwag winno tworzyć po stronie wnioskodawcy prawo do skargi na uchwalony i opublikowany (obowiązujący) plan do sądu administracyjnego.

Wymienione formy uspołecznienia planowania przestrzennego na szczeblu podstawowym nie przynoszą oczekiwanych korzyści. Można to przypisać niskiemu na ogół poziomowi troski obywateli o ład przestrzenny, małej znajomości prawa, braku dobrych nawyków obywatelskich, mimo iż jak się wydaje cechy społeczeństwa obywatelskiego na dobre zakorzeniły się w polskiej kulturze prawnej.

Kolejnym instrumentem poddawanym krytyce jest wydawana, w sytuacji braku planu miejscowego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która dzieli się ze względu na przedmiot inwestycji na decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, której przedmiotem są zadania określone w art. 6 u.p.z.p. oraz decyzję o warunkach zabudowy, dotyczącą inwestycji o charakterze niepublicznym. Ta ostatnia z uwagi na przedmiot inwestycji obejmuje swoim zakresem katalog zdecydowanie szerszy. Szczególnie krytykowany jest fakt braku jednoznacznego wymogu zgodności pomiędzy treścią decyzji a treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza zaś rozbieżności pomiędzy kierunkiem polityki przestrzennej gminy a jej faktycznym zagospodarowaniem, powstawanie zabudowy w miejscach do tego niepredystynowanych oraz umniejszanie roli planów miejscowych[29]. Wady decyzji o warunkach zabudowy dostrzega T. Markowski, którego zdaniem mają one charakter korupcjogenny i prowadzą do nadinterpretacji ochrony interesu prywatnego kosztem interesu publicznego[30].

---

[28] Warto odnotować, że uwagi do projektu planu miejscowego zastąpiły istniejące pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. protesty i zarzuty. Choć z treści art. 18 ust.1 u.p.z.p. wynika, że uwagi odpowiadają swym charakterem protestom, to aktualnie brak jest odpowiednika instytucji zarzutu. Zarzut mógł wnieść każdy, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyłożonym do publicznego wglądu. Zarzut podlegał rozpatrzeniu przez organ gminy sporządzający projekt, zaś w razie jego nieuwzględnienia przedstawiany był radzie gminy. Rada gminy mogła go – w drodze uchwały – odrzucić lub uwzględnić. Według art. 24 ust 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. wnoszący zarzut mógł zaskarżyć uchwałę o odrzuceniu zarzutu w całości lub w części do sądu administracyjnego. Do czasu rozstrzygnięcia skargi przez sąd rada gminy nie mogła uchwalić planu miejscowego.

[29] Zob. A. Kopeć, *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniem rozwoju kraju*, (red.) T. Markowski, T. Żuber, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 125-127.

[30] Zob. T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania*, (red.) T. Markowski, T. Żuber, s. 37-38.

Najwięcej problemów interpretacyjnych stwarza ocena przesłanek wydawania decyzji o warunkach zabudowy określonych w art. 61 u.p.z.p. przede wszystkim „zasada bliskiego sąsiedztwa" oraz ustalenie zakresu pojęcia kontynuacji funkcji terenu, czego dowodem jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych. Zasada ta przyjęta z ustawodawstwa niemieckiego zobowiązuje organ do ustalenia warunków zabudowy dopiero wówczas, gdy – niezależnie od spełnienia innych prawem wymaganych warunków – zamierzenie inwestycyjne jest lokalizowane w sąsiedztwie co najmniej jednej działki zabudowanej i na zasadzie kontynuacji funkcji terenu[31]. Większość orzecznictwa opowiada się za szerokim rozumieniem tej zasady, zgodnie z którym zakres działek sąsiednich stanowiących podstawę prowadzonej analizy, wykracza poza działki bezpośrednio graniczące z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja. Szeroko i na korzyść właściciela ocenia się też pojęcie kontynuacji funkcji terenu, ponieważ dopuszczalna jest nie tylko zabudowa ograniczająca się do obiektu tożsamego z już istniejącym ale i taka, która nie godzi w zastany stan rzeczy[32]. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanej nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej, obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej. Określenie powyższej charakterystyki jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawie warunków zabudowy, a tym samym jednym z elementów rozstrzygnięcia znajdującego się w treści decyzji[33]. U podstaw włączenia powyższych zasad, jak i *ratio legis* całego art. 61 u.p.z.p., leży niewątpliwie ład przestrzenny, osiągany poprzez zapobieganie – na terenach pozbawionych planu miejscowego – zabudowie niedającej się pogodzić z dotychczasowym sposobem zagospodarowania terenu. Zdaniem sądu administracyjnego intencją określenia ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, poprzez przeciwdziałanie rozproszeniu zabudowy i dostosowanie jej do istniejącego otoczenia[34]. Zabudowa powinna tworzyć harmonijną, estetyczną całość, skomponowaną według urbanistycznych oraz architektonicznych kryteriów ładu przestrzennego[35].

W literaturze nie podziela się jednak optymistycznego założenia, przyjętego w orzecznictwie sądów administracyjnych, dowodząc, że decyzja o warunkach zabu-

---

[31] Zob. Z. Niewiadomski, *op. cit.* , Warszawa 2003, s. 128-129.

[32] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 października 2010 r., II SA/Po 426/10, LEX nr 754413.

[33] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 23 stycznia 2006 r., IV SA/Wa 1847/05, opubl: Legalis.

[34] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, opubl: LEX nr 597797.

[35] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Wr 121/10, LEX nr 674533.

dowy zamiast zapewniać ład przestrzenny, dezintegruje go i wprowadza chaos przestrzenny[36]. Kwestionowane jest to, że o ładzie przestrzennym decyduje już nie prawo miejscowe, a przepisy zawarte w ustawach odrębnych, wedle których ocenia się, czy inwestycja może być zrealizowana. Co więcej, kluczowe dla kraju przedsięwzięcia infrastrukturalne, ustawodawca zdecydował się uregulować w drodze tzw. specustaw. Procedury te nieprzystające do urządzeń prawnych, określonych w u.p.z.p., nie zawsze idą w parze z założeniami podstawowymi, u podstaw których leży ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Aby zapewnić minimum ładu przestrzennego należałoby poprzeć postulat M.J. Nowaka, co do wprowadzenia wymogu zgodności decyzji o warunkach zabudowy z gminnym aktem polityki przestrzennej. Mimo trudności przejściowych (m.in. konieczności zmian w studiach uwarunkowań) w dalszej perspektywie zapobiegłoby to chaotycznej zabudowie. Celowe wydaje się też wprowadzenie hierarchicznej współzależności planów zagospodarowania przestrzennego oraz – przynajmniej w odniesieniu do terenów zurbanizowanych – wydawanie pozwoleń na budowę wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[37]. Ponadto ustalanie warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej oznacza, że czynność ta jest poza kontrolą społeczną, realizowaną w ramach demokratycznych procedur planistycznych. Z założenia więc jest to sposób uniemożliwiający wyważanie interesów różnych uczestników „gry o przestrzeń", a tym samym obciążony ryzykiem powstawania konfliktów społecznych.

Do negatywnych zjawisk związanych z funkcjonowaniem niektórych regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymagających podjęcia działań w sferze legislacyjnej, należą konflikty w obrębie interesu publicznego (np. ochrona krajobrazu a rozwój inwestycyjny gminy) jak również konflikty pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym[38]. Najbardziej zagrożona występowaniem konfliktów związanych z przestrzenią i sposobami jej zagospodarowania jest gmina. Jednostka ta jest bowiem wyposażona w szereg kompetencji władczych i od dawna stanowi podstawowe ogniwo w systemie organów planistycznych. Jej ustalenia planistyczne oddziałują też na poziom ochrony krajobrazu.

5. Wnioski

Próba zdiagnozowania podstawowych problemów zagospodarowania przestrzennego, dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ukazuje, iż funkcjonujące obec-

[36] Zob. M.J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, (red.) I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 132 i n.

[37] T. Markowski, *op. cit.*, [w:] *op. cit.*, (red.) T. Markowski, P. Żuber, s. 41

[38] Szerzej: J. Stelmasiak, *Interes indywidualny*, s. 143 i n., M. Woźniak, *Rola mediacji w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych,* „ADR Arbitraż i Mediacje", nr 2 (18)/2012, s. 33-47.

nie rozwiązania prawne i ich stosowanie przez organy administracji publicznej generuje powstawanie coraz poważniejszych konfliktów. Głównym źródłem konfliktów społecznych jest lokalizacja inwestycji o znacznym stopniu uciążliwości np. oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów, kompostowni, lotnisk, stacji benzynowych czy sieci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Zarzewiem konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym jest też pomijanie funkcji ochronnych, rekreacyjnych i krajobrazowych środowiska wobec presji inwestycyjnej, urzeczywistnianej najczęściej indywidualnymi decyzjami organów gminy.

Racje ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, w tym ochrony krajobrazu, winny być traktowane priorytetowo z poszanowaniem wartości konstytucyjnych (art. 5 Konstytucji RP[39]), ale i z uwzględnieniem rozsądnego wartościowania interesów przez podmioty administrujące. Organy samorządu gminy w procesie planistycznym nie mogą tracić z pola widzenia interesu publicznego, przy jednoczesnym podejmowaniu przez nie (nawet w sprawach objętych domeną interesu publicznego) rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych.

Gospodarowanie przestrzenią wymaga gruntownej reformy, a formuła nowelizowania obecnie obowiązujących przepisów ulega stopniowemu wyczerpaniu. Stan polskiej przestrzeni, zwłaszcza terenów zurbanizowanych, określa się jako w najwyższym stopniu kryzysowy. Przyczyny tego stanu rzeczy upatruje w polskim systemie prawnym, a instrumenty gospodarowania przestrzenią ocenia się jako nieadekwatne do potrzeb. Problemy ładu przestrzennego i środowiskowego nie są w Polsce traktowane priorytetowo, a społeczeństwo, wyposażone w dotychczasowe środki udziału społecznego i świadome ich niewielkiej roli w procesie planistycznym, nie zawsze skłonne jest aktywnie uczestniczyć w działaniach władzy publicznej.

Wadliwe zagospodarowanie przestrzeni ma niekorzystny wpływ na codzienne życie człowieka, oraz – co w tym miejscu należy podkreślić – fatalny wpływ na respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju. Czynniki lokalizacyjne, wypływające z walorów ładu przestrzennego, stanowią dziś niezmiernie istotne, jeżeli nie podstawowe, warunki dla pozyskiwania nowoczesnych inwestycji, respektujących wymagania ochrony środowiska i zaspakajających coraz wyższe oczekiwania społeczne. Brak jest przy tym instrumentów prawnych, umożliwiających ograniczenie presji inwestorów na zagospodarowanie wolnych terenów, w tym terenów cennych pod względem przyrodniczym.

Pożądana jest nie tylko rewizja prawa, ale i edukacja ogólnospołeczna, jak i kształcenie nowej, profesjonalnie przygotowanej grupy zawodowej, która obsługiwać będzie zreformowany warsztat decyzyjno-planistyczny. Reglamentacja przestrzeni jako dobra publicznego od dawna pozostaje bowiem w sferze imperium; zapewnienie ładu przestrzennego, w aspekcie równego dostępu do przestrzeni i jej komponentów (np. dróg, obiektów użyteczności publicznej, zieleni, obszarów cennych przyrodniczo, krajobrazu, zabytków i dóbr kultury współczesnej), jest możliwe

[39] Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

tylko przy użyciu narzędzi władczych, których dysponentem jest administracja publiczna. Konfliktogenny charakter zagospodarowania przestrzennego i zarządzania krajobrazem wymaga wartościowania interesów przez powołane do tego podmioty publicznoprawne. Dokonywanie słusznych wyborów będzie możliwe przy użyciu odpowiednich instrumentów, zabezpieczających nie tylko interes publiczny, ale i interes jednostkowy.

Bibliografia

Adamowicz M., *Zrównoważony i wielofunkcyjny rozwój rolnictwa a agronomia,* „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia", sectio E, vol. LX 2005, s. 71-91.

Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjnego rozwój rolnictwa jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,* „Zeszyty Naukowe SGGW, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2008, nr 51.

Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne, pod red. M. Górskiego, Warszawa-Stare Babice-Siedlce 2012.

Agopszowicz A., *Zarys systemu prawnego górnictwa*, Katowice 1986.

Augustyńska D., *Wartości graniczne ekspozycji na infradźwięki – przegląd piśmiennictwa*, „Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy" 2009, nr 2.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 2004.

Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmański J., Pchałek M., Urban S., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

Baran G., *Przejrzystość i legitymizacja działań jako składowa społecznie odpowiedzialnego zarządzania w organizacjach publicznych*, [w:] *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, pod red. A. Nalepki, A. Ujwary-Gil, Nowy Sącz 2010.

Barczak A., *Zadania organów administracji w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, pod red. P. Korzeniowskiego, Warszawa 2010.

Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.

Bąkowski T., *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2006, nr 26.

Bielecki L., *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom II Inflacja prawa administracyjnego*, pod red. P. J. Suwaj, Warszawa 2012.

Bieluk J., *Działy specjalne produkcji rolnej. Problemy prawne,* Białystok 2013.

Bilans zasobów złóż kopalin w Polsce wg stanu na 31 XII 2012 r., pod red. M. Szuflickiego, A. Malona, M. Tymińskiego, Warszawa 2013.

Blicharz R., Grabowski J., *Prawo a gospodarka*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego,* tom 8A, pod red. R. Hausnera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2013.

Błachucki M., Stankiewicz R., *Polityka konkurencji państwa w dobie kryzysu gospodarczego – prawne aspekty problematyki*, „Equilibrium" 2010, nr 1, s. 79-90.

Błażejewska K., *Pozyskiwanie biomasy z gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2, s. 11-29.

Błażejewska K., *Wsparcie produkcji bioenergii na obszarach wiejskich w świetle propozycji legislacyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2011, nr 2, s. 157-178.

Błądek L., *Niektóre rozważania na temat ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Rejent" 2003, nr 9.

Boć J., Błaś A., *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 2010.

Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.

Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.

Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013.

Borecki T., *Uwarunkowania prowadzenia gospodarki leśnej w lasach zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*, Warszawa 2013.

Bożek M., *Konstytucyjne podstawy partycypacji społecznej i formy jej realizacji w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Sejmowy" 2012, nr 5.

Budzinowska M., *Kilka uwag w kwestii kwalifikacji oraz pojęcia działalności wytwórczej w rolnictwie w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,* „Prawo i Administracja", tom IX, Piła 2010.

Budzinowski R., *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie polskim,* Poznań 1992.

Budzinowski R., P*rawne pojęcie działalności rolniczej,* „Prawo i Administracja, t. II Piła 2003.

Bukowski Z., Czech E. K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

Bukowski Z., *Ochrona środowiska w ramach procesu integracji z Unią Europejską*, [w:] *Polska w integrującej się Europie*, pod red. R. Łaszewskiego i E.Ponczka, Włocławek 2004, s. 201-216.

Bukowski Z., *Stan obecny i kierunki zmian w polskim prawie ochrony środowiska*, [w:] *Problematyka ekologiczna w działalności samorządów terytorialnych. Nowe aspekty prawne*, Przysiek 1998, s. 5-14.

Bukowski Z., *Zakres założeń do projektu nowej ustawy o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym*, [w:] *Zarządzanie gospodarką odpadami. Nowe regulacje prawne*, pod red. S. Zabawy, Poznań 2014, s. 29-36.

Bukowski Z., *Założenia projektu nowego Prawa wodnego, w tym w zakresie ochrony wód morskich*, [w:] *Praktyczne aspekty ochrony środowiska morskiego*, pod red. W. Urbaniaka, Poznań 2014, s. 51-59.

Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, pod red. M. Górskiego, Łódź-Poznań 2011.

Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa,* Toruń 2009.

Campos Fernandez de Perola S. i in., *Natura 2000 i społeczeństwo. Instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa 2009.

Canfora I., *Rolnictwo ekologiczne w prawie wspólnotowym,* „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 2, s. 115-126.

Chmielnicki P., *Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania,* [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.

Chodkiewicz T., Neubauer G., Chylarecki P., Sikora A., Cenian Z., Ostasiewicz M., Wylegała P., Ławicki Ł., Smyk B., Betleja J., Gaszewski K., Górski A., Grygoruk G., Kajtoch Ł., Kata K., Krogulec J., Lenkiewicz W., Marczakiewicz P., Nowak D., Pietrasz K., Rohde Z., Rubacha S., Stachyra P., Świętochowski P., Tumiel T., Urban M., Wieloch M., Woźniak B., Zielińska M., Zieliński P., *Monitoring populacji ptaków Polski w latach 2012–2013*, „Biuletyn Monitoringu Przyrody" 2013, nr 1.

Chojnacki D., *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi*, [w:] *Administracja publiczna-człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, pod red. M. Górskiego, J. Bucińskiej, M. Niedziółki, R. Steca, D. Strus, Warszawa 2011.

Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Inwestycje na obszarach Natura 2000 w świetle prawa europejskiego i polskiego na przykładzie doliny rzeki Rospudy*, [w:] *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody: sborník z česko-polsko-slovenské konference*, pod red. I. Jančářovej, J. Slováčka, Brno 2007.

Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska,* Warszawa 2009.

Cieślak Z., *Właściwość organów zespolonej administracji rządowej,* [w:] *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 1999.

Clauwaert S., Schömann I., *The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise*, Brussels 2012.

Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.

Czech E. K., *Kilka uwag o opłatach podwyższonych na gruncie ustawy prawo geologiczne i górnicze i ustawy prawo ochrony środowiska*, [w:] *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, pod red. G. Dobrowolskiego, G. Radeckiego, Katowice 2014.

Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska, pod red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatelskie współdecydowanie. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

Dobrzański G., Dobrzańska B., Kiełczewski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Białystok 1997.

Dobrzański G., Oleńska J., *Specyfika i kierunki regulacji konfliktów ekologicznych*, „Ekonomia i Środowisko" 2001, nr 1.

Draniewicz B., *„Prejudycjalność" orzeczenia GIOŚ przy nakładaniu przez WIOŚ kar pieniężnych (z tytułu nielegalnego przemieszczenia odpadów). Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 30 listopada 2009* (*IV SA/Wa 1585/09*), „Prawo i Środowisko" 2011, nr 2.

Draniewicz B., *Opłata produktowa*, Warszawa 2009.

Draniewicz B., *Opłata produktowa. Wybrane zagadnienia prawne*, „Odpady i Środowisko" 2005, nr 2.

Dubel A., Jamontt-Skotis M., Królikowska K., Dubel K., Czapski M., *Metody rozwiązywania konfliktów ekologicznych na obszarach Natura 2000,* Kraków 2013.

Dubel A., Jamontt-Skotis M., Królikowska M., Stefańska K., Banrowska A., *Skuteczne zarządzanie obszarami Natura 2000,* Kraków 2010.

Duk-Majewska A., *Gospodarowanie na obszarach Natura 2000. Zagadnienia wybrane*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, pod red. A. Kaźmierskiej-Patrzycznej, M. A. Król, Szczecin-Łódź-Poznań 2013.

Durand G., Huylenbroeck G. van, *Mulitfunctional and rural development: A general framework*, [w:] *Multifunctionality Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development,* Ashgate 2003.

Dygasiewicz J., Dzialuk R., Gembarzewski A., Hejmanowski S., Kowalina E., Kasprzyk S., Przyborowski Z., *Lasy i leśnictwo w Polsce*, Poznań 1988.

Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach, pod red. W. Baranowskiego, G. Buczka, B. Chełmińskiego, K. Jurka, E. Kozłowskiego, A. Nalepki, B. Rogatko, J. Schmidta, Warszawa-Kraków 2008.

Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

Fogel A., *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011.

Fogel P., Kistowski M., *Kryteria pojemności przestrzennej dla potrzeb planowania przestrzennego w świetle strategii dla środowiska miejskiego,* „Człowiek i Środowisko" 2005, nr 29.

Fogel P., *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*, „Biuletyn KPZK PAN", z. 250, Warszawa 2012.

Frankiewicz E., Szewczyk M., *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 4.

Fuchs G., Hehn M., Kostka D., *Mediation in öfentlichen Bereich,* Hilchenbach 2006.

Furtak-Niczyporuk M., *Lokalizacja elektrowni wiatrowych w kontekście obszarów Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, pod red. A. Kaźmierskiej-Patrzycznej, M. A. Król, Szczecin-Łódź-Poznań 2013.

Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002.

Giedych R., *Uwarunkowania prawne planowania, ochrony i zarządzania krajobrazem w Polsce w świetle Europejskiej Konwencji Krajobrazowej*, [w:] *Studia ekologiczno-krajobrazowe w programowaniu rozwoju zrównoważonego. Przegląd polskich doświadczeń u progu integracji z Unią Europejską*, pod red. M. Kistowskiego, Gdańsk 2004.

Glapa W., Korzeniowski J.I., *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005.

Głowaciński Z., *Ochrona przyrody – czym jest, jej cele i formy*, [w:] *Integralna ochrona przyrody*, pod red. M. Grzegorczyk, Kraków 2007.

Gniewek E., *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999.

Gniewek E., *Wydobywanie kopalin przez właścicieli gospodarstw rolnych*, „Problemy Prawne Górnictwa" 1980, tom 4.

Goetz K. H., Zubek R., *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005.

Gołos P., Zając S., *Stan lasów prywatnych i perspektywy ich rozwoju*, [w:] *Polityka Leśna Państwa i Narodowy Program Leśny*, Warszawa 2005.

Gospodarcze prawo środowiska, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, T.Bojar-Fijałkowskiego, Gdańsk 2009.

Górecki J., *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 10.

Górski M., *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, Poznań 2009.

Górski M., Kaźmierska-Patrzyczna A., *Gospodarowanie wodami śródlądowymi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.

Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.

Górski M., *Opłaty podwyższone jako administracyjne sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania ze środowiska*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, pod red. B. Rakoczego, M. Pchałka, Warszawa 2010.

Górski M., *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*, [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 2001.

Górski M., *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialności za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, „Geologia" 2009, zeszyt 1.

Górski M., *Rola państwa w ochronie środowiska*, „Organizacja. Metody. Technika" 1990, z. 8-9.

Górski M., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 1998, nr 4.

Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001.

Grodzińska-Jurczak M., Cent J., *Udział społeczeństwa szansa dla realizacji programu Natura 2000 w Polsce*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą" 2010, nr 5.

Grodzińska-Jurczak M., Nieszporek K., Pietrzyk A., Nowak N., Cent J., *Udział społeczeństwa w ochronie przyrody-konsultacje społeczne w Małopolsce*, [w:] *Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych*, pod red. K. Iwińskiej, Warszawa 2010.

Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.

Gruszecki K., *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju* („*nasadzenia zastępcze*"), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2007, nr 5-6.

Gruszecki K., Tarno J.P., *Opłaty za korzystanie ze środowiska i kary pieniężne za jego zanieczyszczenie jako instrumenty ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2004, t. XX.

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Kraków 2005.

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.

Gruszecki K., Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, Warszawa 2009.

Gruszecki K., *Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów,* Wrocław 2010.

Habuda A., *Źródła prawa polskiego i wspólnotowego w zakresie ochrony przyrody*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2006, nr 2.

Haładyj A., *Konsultacje czy partycypacja? Refleksje terminologiczne w odniesieniu do udziału społeczeństwa w ochronie środowiska*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2014.

Holcombe R. G., *A Theory of the Theory of Public Goods*, „Review of Austrian Economics" 1997, nr 10.

Instytut Ochrony Środowiska, *Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój"*, Warszawa 1993.

Iwanowski S., *Prawne formy organizowania się społeczeństwa*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2.

Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.

Jać M., Jać P., *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego,* pod red. I. Zachariasza, Warszawa 2012.

Jakubowska D., *Ochrona różnorodności biologicznej*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2009.

Jaroszyński A., *Ochrona prawna zasobów naturalnych w PRL*, Warszawa 1972.

Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1980.

Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.

Jaworowicz-Rudolf A., *Ekologiczne koszty działania przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach – Przedsiębiorstwo w gospodarce rynkowej" 2000, nr 2.

Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.

Jaworowicz-Rudolf A., Górski M., *Instrumenty finansowoprawne*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.

Jaworowicz-Rudolf A., *Instrumenty realizacji odpowiedzialności administracyjnej przedsiębiorcy w ochronie środowiska*, [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowskiego, Gdańsk 2009.

Jaworowicz-Rudolf A., *Obowiązki wynikające z korzystania z kopalin użytecznych,* [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska – zarys encyklopedyczny*, pod red. P. Korzeniowskiego, Warszawa 2010.

Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.,* Warszawa 2011.

Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.

Jendrośka J., Bar M., *Aspekty prawne sporu o Rospudę*, „Prawo i Środowisko" 2007, nr 1.

Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.

Jeżewski J., *Z problemów swobody politycznej samorządu terytorialnego,* [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej: w 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, pod red. A. Błasia, K. Nowackiego, Wrocław 2005.

Jeżyńska B., *Współczesne funkcje gospodarstw rodzinnych. Zagadnienia prawne,* Opinia zlecona, Biuro Analiz i Dokumentacji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych Senatu RP, styczeń 2014, OE- 214, Warszawa 2014.

Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2012.

Kapkowski R., *Odmowa dokonania czynności przez notariusza w aspekcie proceduralnym*, „Rejent" 2008, nr 7-8.

Karpus K., *Planowanie w gospodarowaniu wodami,* [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, pod red. B. Rakoczego Warszawa 2013.

Kasznica S., *Prawo administracyjne*, Poznań 1946.

Kasztelowicz Z., Ptak M., *Wybrane problemy zabezpieczenia złóż węgla brunatnego w Polsce dla odkrywkowej działalności górniczej*, „Węgiel Brunatny" 2009, nr 4.

Kaźmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olech, Warszawa 2011.

Kaźmierska A., *Przede wszystkim zlewniowo*, „Przegląd Komunalny" 2000, nr 4.

Kaźmierska-Patrzyczna A., *Zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Iuridica" 2009, nr 69.

Kijowski D.R., *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 1-2.

Kijowski D., *Rzeczy i urządzenia publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne materialne, System Prawa Administracyjnego,* tom 7, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012.

Kistowski M., *Zasoby środowiska*, [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009.

Knosala E., *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*, Warszawa 2011.

Kocel J., *Rola sektora usług leśnych w otoczeniu społeczno-ekonomicznym Lasów Państwowych*, „Forestry Letters", dawniej: „Prace z Zakresu Nauk Rolniczych i Leśnych" 2013, tom 104.

Kopeć A., *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniem rozwojem kraju*, pod red. T. Markowskiego, T. Żubera, Warszawa 2011.

Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.

Kostka E.A., *Ochrona złóż kopalin w planach zagospodarowania przestrzennego w świetle prawa geologicznego i górniczego – uwagi* de lege lata i de lege ferenda, „Górnictwo Odkrywkowe" 2014, nr 2-3.

Kotońska B., *System ochrony przyrody w Polsce,* [w:] *Integralna ochrona przyrody*, pod red. M. Grzegorczyk, Kraków 2007.

Koza I., Osuch-Chacińska L., Pełda-Sypuła M., Rytelewski M., *Nowe Prawo Wodne*, Zielona Góra 2002.

Koziarek M., *Jak rytuał zastąpić refleksją. Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w postępowaniach prowadzących do wydania decyzji środowiskowych*, „Analizy i Opinie" 2012, nr 1.

Kozioł W., Machniak Ł., Ciepliński A., *Technologie wydobycia kruszyw żwirowo-piaskowych spod wody*, „Przegląd Górniczy" 2011, nr 7-8.

Kozioł W., Machniak Ł., Goleniewska J., *Technologie eksploatacji złóż kruszyw naturalnych i ich wpływ na środowisko*, Kraków 2011.

Kozioł W., Machniak Ł., *Podwodne kopanie. Rozwój technologii wydobycia kruszyw żwirowo-piaskowych spod wody*, „Surowce i Maszyny Budowlane" 2011, nr 3.

Koźmiński W., *Bezpłatne łowiska,* „Wędkarski Świat" 2011, nr 4.

Król L., *Wydobycie kruszywa naturalnego a budowa stawów rybnych*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi" 2005, zeszyt 2.

Król M.A., *Prawne podstawy obrotu produktami rolnictwa ekologicznego w świetle rozporządzenia Rady WE 834/2007*, [w:] *Obrót gospodarczy w prawie rolnym,* pod red. B. Jeżyńskiej, Lublin 2009.

Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.

Kulesza M., *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego,* Poznań 1999.

Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.

Langton S., *What is Citizen Paticipation?*, [w:] *Citizen Participation in America: Esseys on The State of The Art.*, pod red. S. Langtona, Lexington 1978.

Laskowska M., *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, tom XIV.

Laurów Z., *Użytkowanie lasu a ochrona Środowiska leśnego*, [w:] *Poradnik użytkowania lasu dla leśników praktyków*, pod red. M. Suwała Warszawa 2000.

Leksykon nieruchomości, pod red. A. Kaczora, A. Klimczyka, P. Puchera, R.T. Skowrona, R. Wypióra, G. Zawady, Warszawa 2008.

Leksykon ochrony środowiska, pod red. J. Ciechanowicz-Mc Lean, Warszawa 2009.

Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego,* Bydgoszcz-Poznań 2002.

Leśkiewicz K., *Jednostki certyfikujące jako podmioty kontrolujące i nadzorujące w rolnictwie ekologicznym,* „Przegląd Prawa Rolnego" 2009, nr 1, s. 79-95.

Leśkiewicz K., *Prawna ochrona terminów używanych od oznaczania produktów rolnictwa ekologicznego,* „Przegląd Prawa Rolnego" 2008, nr 2, s.127-145.

Leśkiewicz K., *Sankcje w rolnictwie ekologicznym,* „Przegląd Prawa Rolnego" 2010, nr 1, s. 51-71.

Lewaszkiewicz-Petrykowska B., *Wyzysk jako wada oświadczenia woli*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1973, zeszyt 10.

Lipiński A., *Glosa do wyroku WSA z dnia 4 stycznia 2010 r., II SA/Gl 554/09*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2010", nr 1.

Lipiński A., Mikosz R., *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, Warszawa 2003.

Lipiński A., *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością regulowaną prawem geologicznym i górniczym*, „Studia Iuridica Agraria", tom X, Białystok 2012.

Lipiński A., *O potrzebie reformy prawnych przesłanek funkcjonowania geologii i górnictwa*, „Zeszyty Naukowe Instytutu GSMiE PAN" 2013, nr 85.

Lipiński A., *Prawna ochrona złóż kopalin*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2013, nr 9.

Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002.

Lipiński A., *Uprawnienie do wydobywania kopalin*, „Problemy Prawne Górnictwa" 1979, tom 3.

Łukaszewicz J., *Nasadzenia zastępcze drzew w miastach – główne problemy z decyzjami administracyjnymi*, „Zrównoważony Rozwój-Zastosowania" 2013, nr 4.

Łunarski O., Majka P., *Charakter prawny opłaty podwyższonej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez pozwolenia*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, pod red. E. Ury, J. Stelmasiaka, S. Pieprznego, Rzeszów 2012.

Łustacz L., *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, [w:] *Prawo a ochrona środowiska*, pod red. L. Łustacza, Ossolineum 1975.

Łustacz L., *Rola polityki i prawa w kształtowaniu i ochronie środowiska*, [w:] *Zagadnienia prawnej ochrony środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica", t. II, Warszawa 1974.

Machińska H., *Mediacja rozwiązywaniem konfliktów ekologicznych*, [w:] *Mediacje w sprawach administracyjnych*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2007.

Machnikowski P., *Wyzysk,* [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, System Prawa Prywatnego, Tom 5, pod red. E. Łętowskiej, Warszawa 2006.

Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.

Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniem rozwojem kraju*, pod red. T. Markowskiego, T. Żubera, Warszawa 2011.

Matczak P., *Formy partycypacji w procesie politycznym w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olech, Warszawa 2011.

Mazur-Wierzbicka E., *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji,* część 1, pod red. M.G. Woźniaka, Rzeszów 2006.

Miaskowska-Daszkiewicz K., *Formy działania administracji publicznej,* [w:] B. Szmulik, S. Serafin, K. Miaskowska-Daszkiewicz, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.

Michalska-Badziak R., *Pojęcie, cechy i rodzaje organów administracji publicznej, władza i urząd*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl i in., Warszawa 2013.

Micińska M., *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle zasady demokracji uczestniczącej*, „Przegląd Legislacyjny" 2005, nr 3-4.

Mickiewicz M., *Racjonalna gospodarka w obwodach rybackich,* [w:] *Zasady i uwarunkowania zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich,* pod red. M. Mickiewicza, Olsztyn 2012.

Mierzejewski P., *Organy i służby ochrony przyrody,*[w:] *Polskie prawo ochrony przyrody*, pod red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2006.

Międzynarodowy Słownik Hydrologiczny, przekł. pod red. A. Magnuszewskiego, U. Soczyńskiej, Warszawa 2001.

Miklaszewska R., *Polskie prawodawstwo w zakresie odnawialnych źródeł energii*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2013, nr 10.

Mikołajczyk J., *Uwagi na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2004, t. LXIX.

Mikosz R., *Ewolucja prawnej regulacji dotyczącej korzystania z zasobów naturalnych wnętrza Ziemi w kontekście przemian ustrojowych w Polsce*, „Górnictwo i Geoinżynieria" 2010, zeszyt 3.

Mikosz R., *Plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego*, „Studia Iuridica Agraria", tom X, Białystok 2012.

Mikosz R., *Podmioty uprawnione do korzystania z wnętrza ziemi*, „Problemy Prawne Górnictwa" 1978, tom 2.

Mikosz R., Radecki G., *Leksykon opłat i kar pieniężnych związanych z korzystaniem ze środowiska*, Wrocław 2010.

Mikulski Z., *Gospodarka wodna*, Warszawa 1998.

Miłkowska-Rębowska J., *Reforma polskiego prawa rybackiego w świetle zasady zrównoważonego rozwoju,* [w:] *Prawo dla środowiska,* pod red. A. Erechemli, Rzeszów 2011.

Moore Ch., *Mediacje, praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów,* Warszawa 2009.

Mularski K., Olejniczak A., *Ochrona uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu przed pozornymi oświadczeniami woli*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2013, zeszyt 1.

Műller T., Zwolak Z., *Prawo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*, Warszawa 1998.

Murzydło J., *Czy pogłębiarka musi posiadać bosmana?*, „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie" 2013, nr 7.

Nałęcz A., *Sankcje administracyjne w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.

Nawrot Ł., Szymański M., *Znaczenie funkcji turystycznej w gospodarce Lasów Państwowych na przykładzie Leśnego Kompleksu promocyjnego „Lasy Rychtalskie"*, „Studia i materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej" 2004, zeszyt 4.

Neuert Ch., *Umweltmediation. Möglichkeiten und Genzen,* Marburg 2001.

Niczyporuk J., Stelmasiak J., Szreniawski J., Taras W., *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1-2.

Nieć M., *Stulecie idei ochrony złóż kopalin*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi" 2008, zeszyt 2.

Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasach kryzysu, pod red. M.G. Woźniaka, Rzeszów 2012.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny,* [w:] *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, tom 6, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.

Niewiadomski Z., *Wartości w planowaniu przestrzennym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym,* pod red. Z. Cieślaka, A. Fogel, Warszawa 2010.

Niziałek I., *Zrównoważony rozwój w sektorze drzewnym w Polsce*, [w:] *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, pod red. R. Konsali, Opole 2014.

Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2014.

Nosek W., *Zarys ogólny problematyki*, [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2009.

Nowacki K., *Zadania, kompetencje i formy działania organów administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego* (*wybrane problemy*), [w:] *Ustrój administracji publicznej*, pod red. E.J. Nowackiej, Warszawa 2000.

Nowacki K., *Nowa ustawa – Prawo ochrony środowiska* – sui generis *konstytucja w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce i w procesie integracji z Unią Europejską*, [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, pod red. Z. Bukowskiego, Bydgoszcz-Toruń 2004, s. 271-285.

Nowak M.J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, pod red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.

Obmiński Z., *Ekologia Lasu*, Warszawa 1978.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2005.

Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji, System Prawa Administracyjnego. Tom 12, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010.

Olech A., Kaźmierczak T., *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, pod red. A. Olech, Warszawa 2011.

Olejniczak K., *Złe nowe Prawo?*, „Surowce i Materiały Budowlane" 2011, nr 1.

Olszewski J., Osuchowski J. i in., *Leksykon górniczy*, Katowice 1989.

Organizacja ochrony środowiska, pod red. M. Rudnickiego, Lublin 2011.

Otawski P., *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce,* [w:] *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe,* pod red. S. Kozłowskiego, P. Legutko-Kobus, Lublin 2007.

Otawski P., *Ochrona środowiska jako wartość i cel planowania przestrzennego*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym,* pod red. Z. Cieślaka, A. Fogel, Warszawa 2010.

Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999.

Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.

Pakuła J., *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.

Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2.

Papińska K., *Zapewnienie społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska*, „Kontrola Państwowa" 2010, nr 6.

Partycypacja społeczna w Polsce. Atlas dobrych praktyk, pod red. M. Ćwiklickiego, M. Frączka, Kraków 2013.

Pawlas K., *Wpływ infradźwięków i hałasu o niskich częstotliwościach na człowieka – przegląd piśmiennictwa*, „Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy" 2009, nr 2.

Pawłowska K., Staniewska A., Konopacki J., *Udział społeczeństwa w ochronie, zarządzaniu i planowaniu krajobrazu*, Kraków 2012.

Pearson Ch. S., *Economics and the Global Environment*, Cambridge University Press 2000.

Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego,* Poznań 1946.

Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010.

Peszkowski Z., Zdrojewski S., *Leśnicy w grobach Katynia,* Warszawa 2001.

Piątek S., *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*, Warszawa 1986.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2006.

Płodowski T., *Prawo górnicze*, Warszawa 1961.

Polskie prawo ochrony przyrody, pod red. J. Ciechanowicz-Mc Lean, Warszawa 2006.

Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, pod red. M. Stahl, Z. Duniewskiej i in., Warszawa 2013.

Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne, pod red. N. Ratajczyk, D. Kopcia, Łódź 2010.

Prawo ochrony środowiska, pod red. J. Stelmasiaka, Warszawa 2009.

Prawo ochrony środowiska, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2014.

Prawo wodne. Komentarz, pod red. J. Rotko, Wrocław 2002.

Prawo zobowiązań – część szczegółowa, *System prawa prywatnego,* tom 7, pod red. J. Rajskiego, Warszawa 2011.

Radecki G., *Postępowania administracyjne w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska* (*zagadnienia wybrane*), [w:] *Aktualne problemy postępowań w administracji publicznej*, pod red. G. Krawca, Sosnowiec 2013.

Radecki W., *Nasadzenia zastępcze przy usuwaniu drzew bez konieczności ponoszenia opłat,* „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2006, nr 2.

Radecki W., *Ochrona prawna drzew i krzewów według nowej ustawy o ochronie przyrody*, „Uprawa i ochrona drzew" 2004, nr 12.

Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011.

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., *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009.

Radecki W., *Polskie, czeskie i słowackie prawo leśne. Cz. III*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2007, Nr 3.

Radecki W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2012

Radecki W., *Prawo o rybactwie śródlądowym. Komentarz,* Wrocław 1997.

Radecki W., *Prawo o rybactwie śródlądowym. Komentarz,* Wrocław 1994.

Radecki W., *Problemy Prawa Rybackiego. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej a gospodarka rybacka,* „Komunikaty Rybackie" 2007, nr 5.

Radecki W., Sommer J., Szostek W., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995.

Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2008.

Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012.

Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2006.

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

Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2013.

Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2001.

Radzimiński P., *Pojęcia „dobra publiczne" i „rzeczy publiczne" we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 4.

Radzimiński P., *Pojęcie „rzeczy publiczne" polskiej doktrynie prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 7-8.

Radzimiński P., *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Konsali, A. Matana, G. Łaszczycy, Zakamycze 1999.

Rakoczy B., Bukowski Z., Szuma K., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.

Rakoczy B., *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, „Państwo i Prawo" 2012, z. 9.

Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji RP*, Toruń 2006.

Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody,* Warszawa 2009.

Rakoczy B., *Problematyka ochrony środowiska w konstytucji Federacji Rosyjskiej*, „Prawo i Środowisko" 2004, nr 3.

Rakoczy B., Stec R., Woźniak A., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014.

Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.

Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska i oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2010.

Rakoczy B., *Usuwanie drzew i krzewów*, Warszawa 2013.

Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa leśnego*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2010.

Rakoczy B., *Wprowadzenie do prawa wodnego*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013, s. 15-36.

Ronowicz J., *Kopaliny w planowaniu przestrzennym*, „Wspólnota" 2012, nr 3.

Rosicki R., *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny" 2010, nr 4.

Rotko J., *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006.

Rozwałka Z., *Zasady gospodarki leśnej świetle ustawy o lasach*, Warszawa 1992.

Rykowski K., *Ekologiczne aspekty ustawy o* lasach, „Echa Leśne" 1994, nr 2.

Rykowski K., *Gospodarka leśna a różnorodność biologiczna*, [w:] *Różnorodność biologiczna Polski: drugi polski raport – 10 lat po Rio*, pod red. R. Andrzejewskiego, A. Weigle, Warszawa 2003.

Schwarz H., *Czy wszystko, co pływa, jest statkiem?*, „Surowce i Maszyny Budowlane" 2010, nr 1.

Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz,* tom 1 (art. 1-103), Wrocław 2012.

Siemiński W., *Dyskusja publiczna w planowaniu przestrzennym*, „Człowiek i Środowisko" 2010, nr 3-4.

Siuta J., Żukowski B., *Wzrost lesistości kraju od 1946 r.*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych" 2011, nr 47.

Skocka M.J., Szczepański J., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 1998.

Skrzydło W., *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997r. Komentarz*, Kraków 1998.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

Smoktunowicz E., *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987.

Sommer J., *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000.

Sommer J., *Planowanie w ochronie środowiska*, „Ochrona środowiska. Prawo i Polityka" 2001, nr 4.

Sommer J., *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju,* [w:] *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka,* pod red. A. Papuzińskiego, Bydgoszcz 2005.

Stankiewicz R., *Znaczenie aktów planowania w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, Warszawa 2014.

Stec R., *Łowiectwo w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2002.

Stec R., *Prawo łowieckie. Historia i teraźniejszość*, Warszawa 1998.

Stec R., Rakoczy B., Woźniak A., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014.

Stec R., *Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjnoprawne, cywilnoprawne i organizacyjne*, Warszawa 2012.

Stefanowicz J.A., *Aktywa geologiczno-górnicze Skarbu Państwa*, „Biuletyn Państwowego Instytutu Geologicznego" 2010, nr 439.

Stefanowicz J.A., *Regulacje prawa geologicznego i górniczego, a efektywność wykorzystania zasobów złóż kopalin*, „Polityka Energetyczna" 2007, tom 10, zeszyt specjalny 2.

Stelmasiak J., *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013.

Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.

Stelmasiak J., *Obszar specjalny jako prawny środek gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska* (*analiza administracyjnoprawna*), [w:] *Polska lat dziewięćdziesiątych: przemiany państwa i prawa*, kom. red. L. Antonowicz, Lublin 1998.

Stuczyński T., Fogel P., Jadczyszyn J., *Ochrona gleb na terenach zurbanizowanych*, „Urbanista 2008", nr 11.

Symonides E., *Ochrona przyrody,* Warszawa 2007.

Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010.

Szachułowicz J., *Własność publiczna*, Warszawa 2000.

Szalewska M., *Inicjatywa lokalna jako partycypacyjna forma realizacji zadań publicznych*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2014.

Szewczyk M., *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości na gruncie prawa zagospodarowania przestrzennego,* [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998.

Szubiakowski M., *Rzeczy publiczne* (*Wybrane zagadnienia*), „Kontrola Państwowa" 1997, nr 1.

Szujecki A., *Leśnictwo a wyzwania cywilizacyjne XXI w.*, „Przyroda Polska" 1997, nr 5.

Szujecki A., *Polityczno-prawne i organizacyjne bariery rozwoju wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego*, [w:] *Współczesne problemy wielofunkcyjnego gospodarstwa leśnego. Las bliżej społeczeństwa*, pod red. A. Grzywacza, Waplewo 2004.

Szydło M., *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo" 2004, nr 1.

Szydło W., *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010.

Szyszko J., Tobolski K., *Podstawy kompensacji przyrodniczej*, Toruń 2010.

Świder B., *Polska gospodarka leśna – efektywna czy zrównoważona? Analiza polskiego modelu gospodarki leśnej na podstawie modeli teoretycznych*, [w:] *Wokół gospodarki i administracji publicznej*, pod. red. M. Frączka, Kraków 2012.

Truszkiewicz Z., *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne*, [w:] J. Bieluk, A. Doliwa A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, Białystok 2012.

Truszkiewicz Z., *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* (*część II*), „Rejent" 2003, nr 11.

Turkowski K., *Rozwój zrównoważony a rybactwo śródlądowe,* [w:] *Rybactwo, wędkarstwo, ekorozwój,* pod red. A. Wołosa, Olsztyn 2006.

Tyburek M., *Odpowiedzialność cywilna w prawie wodnym,* [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013.

Tyburek M., *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.

Udział społeczeństwa w zintegrowanej ochronie środowiska, pod red. H. Lisickiej, Wrocław 2010.

Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge, European Environment Agency, Copenhagen 2006.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, pod red. G. Bieńka, Warszawa 2011.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, pod red. S. Kalus, Warszawa 2012.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz, pod red. J. Sommera, Wrocław 1995.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. J.M. Nowaka, Warszawa 2012.

Walas M., *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2011.

Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych: rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972.

Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010.

Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska,* Warszawa 2005.

Wilkin J., *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce,* Warszawa 2003.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedury ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Wiśniewski Z., *Konflikty ekologiczne w świetle orzecznictwa polskich sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, [w] *Konflikty środowiskowe i sposoby ich rozstrzygania*, pod red. H. Lisieckiej i A. Lisowskiej, Wrocław 2012.

Wojtacha P., Mgłosiek J., Janduła J., *Gospodarka złożami kopalin w aspekcie zagospodarowania przestrzennego w nawiązaniu do przepisów prawa geologicznego i górniczego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu GSMiE PAN" 2012, nr 83.

Woś A., *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1995.

Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007.

Woźniak M., *Rola mediacji w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych,* „ADR Arbitraż i Mediacje" 2012, nr 2.

Woźniak M., *Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego w Polsce,* „Przegląd Legislacyjny" 2011, nr 2-3.

Wójcik P., *Wiatraki mają pod górkę*, „Prawo i Środowisko" 2012, nr 2.

Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny, pod red. A. Batora, Warszawa 2008.

Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach, pod red. P. Śleszyńskiego, Warszawa 2013.

Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, pod red. J. Jendrośki, M.Bar, Wrocław 2008

Zaręba R., *Puszcze, bory i lasy Polski*, Warszawa 1981.

Zasady i uwarunkowania zrównoważonego korzystania z zasobów rybackich, pod red. M. Mickiewicza, Olsztyn 2012.

Zawisza S., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich,* Bydgoszcz 2004.

Zdyb M., *Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009.

Ziembiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych,* Warszawa-Poznań 1983.

Zimmerman M., *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939.

Zoll F., *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej,* „Przegląd Sądowy" 1998, nr 5.

Żyznowski Z., *Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,* [w:] Ars et usus. *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.

Dofinansowano ze środków:

Wojewódzki Fundusz
Ochrony Środowiska
i Gospodarki Wodnej
w Toruniu

ISBN 978-83-72-85-767-5

9 788372 857675