Gdańskie Studia Prawnicze

Rok XXVII — Nr 4(61)/2023

Prawo środowiska w dobie wyzwań lokalnych i globalnych

Redakcja naukowa
Maciej Nyka

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2023

Rada naukowa
prof. Silvia Allegrezza (Luksemburg), *prof. Jurij Boszycki* (Ukraina), *prof. Robert Esser* (Niemcy), *prof. Catherine Grynfogel* (Francja), *prof. Karel Klima* (Czechy), *prof. Edward Lee* (USA), *prof. Heinz-Peter Mansel* (Niemcy), *prof. Philippe Nelidoff* (Francja), *prof. Petro Steciuk* (Ukraina), *dr Wojciech Świda* (Argentyna), *prof. Richard Warner* (USA), *prof. Jerzy Zajadło* (Polska)

Kolegium redakcyjne
Krzysztof Grajewski – Redaktor naczelny
Arkadiusz Wowerka – Sekretarz naukowy
Aleksandra Szydzik – Członek Kolegium
Agnieszka Martynowska – Sekretarz redakcji

Redakcja tekstów polskich
Katarzyna Ambroziak

Redakcja tekstów angielskich
Jennifer Zielińska

Korekta językowa streszczeń w języku angielskim
Anna Rytel-Warzocha

Skład, łamanie i projekt okładki
Maksymilian Biniakiewicz

Czasopismo finansowane przez: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Ministerstwo Edukacji i Nauki w ramach programu pn. „Rozwój czasopism naukowych" (nr rej. projektu: RCN/SP/0355/2021/1)

W wypadku wykorzystania tekstów z „Gdańskich Studiów Prawniczych" w innych publikacjach prosimy o powołanie się na nasze czasopismo.
Redakcja zastrzega sobie prawo do skrótów w tekstach nadesłanych do publikacji.

Adres redakcji:
ul. Bażyńskiego 6, 80-952 Gdańsk
© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISSN 1734-5669

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. (+48) 58 523 11 37
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
wydawnictwo.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. (+48) 58 523 14 49

Prawo środowiska w dobie wyzwań lokalnych i globalnych

Spis treści

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr Tomasz Godlewski, Naczelny Sąd Administracyjny
Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w parku krajobrazowym 9
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.01

Dr hab. Anna Haładyj, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Postępowanie w sprawie przyjęcia stanowiska, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko – analiza procesowa i przedmiotowa 22
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.02

Dr hab. Diana Trzcińska, Uniwersytet Gdański
Problematyka głównych przyczyn bezczynności i przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska 38
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.03

Dr hab. Barbara Iwańska, Uniwersytet Jagielloński
Dr Mariusz Baran, Uniwersytet Jagielloński
Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w systemie prawa ochrony środowiska 52
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.04

Dr hab. Monika A. Król, Uniwersytet Łódzki
Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego 83
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.05

Dr hab. Tomasz Bojar-Fijałkowski, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców – o zapomnianych prawnych instrumentach zarządzania środowiskowego 108
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.06

Dr Kamila Sobieraj, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jan Pawła II
Wyzwania w zakresie wdrażania unijnej polityki klimatycznej
w dobie kryzysu energetycznego na przykładzie odnawialnych źródeł energii 122
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.07

Dr hab. Dorota Pyć, Uniwersytet Gdański
Instrumenty prawnej ochrony Morza Bałtyckiego
jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości 137
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.08

Dr hab. Elżbieta Zębek, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Prawna ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniem
mikroplastikiem w UE i w Polsce 159
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.09

Dr hab. Maciej Nyka, Uniwersytet Gdański
Współczesne wyzwania środowiskowej gospodarki morskiej. 178
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.10

Dr hab. Anna Dobaczewska, Uniwersytet Gdański
Cele i wyzwania europejskiego zielonego ładu dla sektora transportu morskiego . . . 196
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.11

Dr Małgorzata Szalewska, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego
Opłata retencyjna – nowy instrument ekonomiczny w gospodarowaniu wodami. . . . 208
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.12

Mgr Joanna Kiraga, Uniwersytet Gdański
Świadczenia na rzecz spółek wodnych 222
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.13

Dr hab. Marta Woźniak, Uniwersytet Opolski
Skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie
gospodarki odpadami w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych 231
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.14

Dr hab. Dorota Maśniak, Uniwersytet Gdański
Unijne uwarunkowania normatywne wykorzystania ubezpieczeń do racjonalnego
ekologicznego gospodarowania odpadami 246
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.15

Dr hab. Anna Barczak, Uniwersytet Szczeciński
Prawne aspekty zarządzania środowiskiem
na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi 266
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.16

Dr hab. Hanna Wolska, Uniwersytet Gdański
Modele instytucjonalne państwowych służb geologicznych 284
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.17

Dr hab. Małgorzata Ganczar, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Wykorzystanie sztucznej inteligencji w ochronie środowiska 294
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.18

Dr hab. Arkadiusz Wowerka, Uniwersytet Gdański
Prawo właściwe dla odpowiedzialności za szkody
w środowisku naturalnym w świetle rozporządzenia Rzym II 308
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.19

Environmental law in Times of global and local challenges

Table of contents

Professor Jerzy Stelmasiak, University of Maria Curie-Skłodowska in Lublin
Tomasz Godlewski, PhD, Supreme Administratice Court
Decision on Environmental Conditions in Landscape Park. 9
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.01

Professor Anna Haładyj, The John Paul II Catholic University of Lublin
The procedure for adopting the an approval decision that the conditions of the project specified in the decision on environmental conditions or the decision referred to in Art. 90 sec. 1 of the Environmental Impact Assessment Act 22
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.02

Professor Diana Trzcińska, University of Gdańsk
Main reasons of inaction and prolixity in conducting environment protection law (administrative) cases 38
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.03

Professor Barbara Iwańska, Jagiellonian University
Mariusz Baran, PhD, Jagiellonian University
Mitigation and adaptation – dynamics of changes and continuation in the environmental law system. 52
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.04

Professor Monika A. Król, University of Lodz
Environmental threats posed by climate change and the subjective right to the environment in instruments of international law 83
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.05

Professor Tomasz Bojar-Fijałkowski, Kazimierz Wielki University
Climate goals in the activities of entrepreneurs and other organisations – about forgotten legal instruments of environmental management. 108
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.06

Kamila Sobieraj, PhD, The John Paul II Catholic University of Lublin
Challenges for the implementation of EU climate policy in times of energy crisis on the example of renewable energy sources 122
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.07

Professor Dorota Pyć, University of Gdańsk
The legal instruments of the Baltic Sea protection as a particularly sensitive sea area 137
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.08

Professor Elżbieta Zębek, University of Warmia and Mazury in Olsztyn
Legal protection of surface waters against microplastic pollution in EU and in Poland 159
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.09

Professor Maciej Nyka, University of Gdańsk
Contemporary challenges of environmental marine economy 178
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.10

Professor Anna Dobaczewska, University of Gdańsk
Goals and challenges of the European Green Deal in the maritime transport sector . . 196
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.11

Małgorzata Szalewska, PhD, Kazimierz Wielki University
Retention charge – a new economic instrument in water management 208
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.12

Joanna Kiraga, MA, University of Gdańsk
Benefits for water companies 222
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.13

Professor Marta Woźniak, University of Opole
Consequences of not including the construction of a landfill site in the provincial waste management plan in the light of the case law of the administrative courts. . . . 231
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.14

Professor Dorota Maśniak, University of Gdańsk
EU normative conditions for the use of insurance for rational ecological waste management 246
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.15

Professor Anna Barczak, University of Szczecin
Legal aspects of environmental management on the example of municipal waste management 266
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.16

Professor Hanna Wolska, University of Gdańsk
Institutional models of National Geological Surveys 284
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.17

Professor Małgorzata Ganczar, The John Paul II Catholic University of Lublin
The use of artificial intelligence in environmental protection 294
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.18

Professor Arkadiusz Wowerka, University of Gdańsk
Law applicable to liability for environmental damage under the Rome II Regulation . . 308
https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.19

Jerzy Stelmasiak
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
jerzy.stelmasiak@mail.umcs.pl
ORCID: 0000-0002-1397-3595

Tomasz Godlewski
starszy asystent sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego
tomek@gdski.pl
ORCID: 0000-0002-1813-4248

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.01

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w parku krajobrazowym

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 2 ustawy o ochronie przyrody[1] – ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody. Cele założone w tym przepisie osiąga się między innymi przez tworzenie form ochrony przyrody[2]. Jedną z takich form jest park krajobrazowy, zaliczany do obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym[3]. Oznacza to, że uchwała sejmiku województwa o jego utworzeniu, będąca z woli ustawodawcy aktem prawa miejscowego, musi spełniać ustawowe wymagania zawarte w art. 16–18 u.o.p. W szczególności wprowadzone powyższym aktem normatywnym odpowiednie zakazy z art. 17 ust. 1 u.o.p. mają za zadanie ochronę celu priorytetowego jego utworzenia, czyli należy brać pod uwagę występujące na jego terenie wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe, a nie tylko walory krajobrazowe wymagające utworzenia tej prawnej formy ochrony przyrody. Ponadto ma to na celu także popularyzację powyższych chronionych wartości zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[4] w świetle art. 5 Konstytucji RP[5] oraz

---

1 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1336; dalej: u.o.p.).

2 A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019, s. 103–143.

3 R. Mikosz, *Wprowadzenie do prawa ochrony środowiska*, Katowice 2021, s. 167–174; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 1–26 i 171–302 oraz J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria: System prawa administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 685–717.

4 Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko" 2002, nr 4, s. 63–73.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

art. 3 pkt 50 ustawy – Prawo ochrony środowiska[6]. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju obowiązkiem każdego państwa będącego podmiotem odpowiedzialnym za ochronę oraz racjonalne kształtowanie środowiska jest tworzenie warunków, w których obywatele w sposób rzeczywisty i równoprawny mogą korzystać z jego walorów[7]. Środkami umożliwiającymi realizację tego zadania są: opracowanie kompleksowego prawa krajowego, zgodnego z założeniami prawa międzynarodowego, a w przypadku państw członkowskich – ze standardami Unii Europejskiej, oraz skuteczne jego stosowanie, umożliwiające racjonalne korzystanie z zasobów nieodnawialnych, restytuowanie zasobów odnawialnych, nieprzekraczanie granicy bezpieczeństwa ekologicznego, zachowanie różnorodności biologicznej i sprzyjanie proekologicznym rozwiązaniom technicznym. Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni[8]. Jeżeli pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji, należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym[9]. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej strony powyższą zasadę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo, również przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest aktem administracyjnym konstytutywnym[10], ponieważ tworzy nowy stan prawny i umożliwia ubieganie się o jedną z decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku[11], a w praktyce dalsze prowadzenie procesu inwestycyjnego. Decyzja tego rodzaju ma charakter rozstrzygnięcia prejudycjalnego wobec ewentualnego jeszcze pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, a określone w niej środowiskowe uwa-

---

6 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

7 D. Sobociński, *Organy administracji publicznej właściwe w sprawach gospodarowania odpadami* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019, s. 87.

8 K. Gruszecki, *Wpływ zmian w środowisku na planowanie przestrzenne*, „Samorząd Terytorialny" 2022, nr 7–8, s. 71.

9 D. Trzcińska, *Zasada zrównoważonego rozwoju w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 438; J. Ciechanowicz-McLean, D. Trzcińska, *Zasada zrównoważonego rozwoju 20 lat później* [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017, s. 86 oraz wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r., II OSK 12/18, LEX nr 2772163.

10 G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 301. Z kolei A. Kosieradzka-Federczyk, wskazuje, że „decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną po ocenie oddziaływania należy zaliczyć [...] do aktów o charakterze mieszanym, o większym, niż decyzja bez oceny, nasileniu cech konstytutywnych" – por. *eadem*, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach: akty związane czy uznaniowe, deklaratoryjne czy konstytutywne. Analiza prawna*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2013, nr 3, s. 51–62.

11 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 jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.; dalej: ustawa środowiskowa, u.u.i.ś.).

runkowania realizacji przedsięwzięcia nie mogą być zmieniane na dalszych etapach procesu inwestycyjnego[12]. Zgodnie z art. 71 ust. 1 i 2 u.u.i.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia ustala tylko tego rodzaju uwarunkowania dla przedsięwzięć, które mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, kiedy obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia został wprowadzony na mocy art. 63 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.u.i.ś. Postanowienie w tym przedmiocie wydaje organ właściwy miejscowo i rzeczowo do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – w praktyce jest to najczęściej wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 4 u.u.i.ś.

Obowiązek uzyskania decyzji środowiskowej dotyczy tylko przedsięwzięć zdefiniowanych w ustawie środowiskowej[13]. Należy przy tym podkreślić, że w świetle art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.ś. przedsięwzięcie jest to nie tylko zamierzenie budowlane, ale również inne oddziaływanie na środowisko, które powoduje zmianę, przekształcenie lub zmianę sposobu wykorzystania określonego obszaru (np. eksploatacja kopalin). Przedsięwzięcia, które są powiązane technologicznie, ustawodawca uznaje za jedno przedsięwzięcie, nawet jeżeli jest wykonywane przez różne podmioty. Z kolei zamknięty katalog rodzajów przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jak i mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[14]. Ponadto, dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko przeprowadza się tzw. pełną ocenę oddziaływania na środowisko, a postępowanie w tym przedmiocie kończy się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Natomiast w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko przeprowadzenie tego rodzaju pełnej oceny jest fakultatywne. Jeżeli właściwy organ stwierdzi brak potrzeby przeprowadzenia tego rodzaju oceny, to zastosowanie ma art. 84 u.u.i.ś., zgodnie z którym, w przypadku gdy nie została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w osnowie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właściwy organ stwierdza brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dlatego też decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest w przypadku przedsięwzięć mogących zarówno zawsze znacząco, jak i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, natomiast w przypadku tych ostatnich decyzja tego rodzaju nie zawsze jest poprzedzona pełną oceną oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko (w tym sporządzeniem przez inwestora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko). Nie jest zatem wykluczone, że nawet w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej bez przeprowadzenia tzw. pełnej oceny właściwy organ będzie

[12] Wyrok NSA z dnia 21 października 2021 r., II OSK 3794/18, LEX nr 3326328.

[13] A. Kosieradzka-Federczyk, *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 7–8, s. 53.

[14] Dz. U. z 2019 r., poz. 1839 ze zm.

zobowiązany określić istotne warunki korzystania ze środowiska na etapie nie tylko realizacji przedsięwzięcia, ale również jego eksploatacji i likwidacji, w tym również dotyczące ochrony cennych wartości przyrodniczych (art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b u.u.i.ś.). Należy również pamiętać, że obowiązek nałożony w takiej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może także dotyczyć podjęcia odpowiednich działań w celu unikania, zapobiegania lub ograniczania oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko, jak również monitorowania tego rodzaju oddziaływania.

Ocena oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko następuje w postępowaniu, które musi zawierać w szczególności następujące etapy. Po pierwsze, weryfikację wspomnianego już raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko[15]. Raport jest dokumentem prywatnym o szczególnej mocy dowodowej. Zadaniem właściwego organu jest w pierwszej kolejności ocena raportu pod względem spełnienia wymogów formalnych oraz materialnych. Obowiązkiem organu jest również weryfikacja materiałów stanowiących podstawę sporządzonego raportu. Organ nie jest związany treścią raportu, a ustalenia w nim zawarte mogą służyć wydaniu decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania, w sytuacji gdy raport jest rzetelny i spójny[16]. Po drugie, uzyskanie wymaganych przez ustawodawcę uzgodnień i opinii. Organy współdziałające zostały wymienione w art. 77 ust. 1 u.u.i.ś., a od specyfiki danej sprawy i danego przedsięwzięcia zależeć będzie, które z tych organów będą zobowiązane zająć stanowisko w sprawie. W przypadku większości przedsięwzięć potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko będzie to właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska i państwowy powiatowy inspektor sanitarny, przy czym pierwszy z nich uzgadnia przedsięwzięcie, a drugi wydaje w tym przedmiocie opinię. Po trzecie, wreszcie, niezbędnym etapem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest zapewnienie udziału społeczeństwa w tym postępowaniu, co wynika wprost z art. 79 ust. 1 u.u.i.ś. Należy przy tym podkreślić, że udział społeczeństwa w tym postępowaniu diametralnie różni się od udziału stron postępowania, ponieważ z woli ustawodawcy każdy ma zapewniony udział w tego rodzaju postępowaniu i nie musi dysponować w takim przypadku interesem prawnym ani nawet faktycznym. Inne są oczywiście uprawnienia procesowe społeczeństwa, a inne stron postępowania w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego[17] w zw. z art. 74 ust. 3a u.u.i.ś.

---

[15] A. Wilk-Ilewicz, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2015, nr 4, s. 69–73.

[16] Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., III OSK 1514/21, LEX nr 3477522.

[17] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).

1. Specyfika realizacji przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w parku krajobrazowym

Przede wszystkim podkreślić należy, że żadna działalność o charakterze gospodarczym wymagająca decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może naruszać celu utworzenia danego parku krajobrazowego, którego ochronie, co należy przypomnieć, służy również jego otulina. Powyższy cel obejmuje ochronę nie tylko wartości przyrodniczych i walorów krajobrazowych, lecz również wartości o charakterze historycznym i kulturowym w celu ich zachowania i popularyzacji zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Oznacza to, że osnowa (rozstrzygnięcie) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musi brać pod uwagę powyższe wartości przy formułowaniu środowiskowych wymagań realizacji danego przedsięwzięcia. Kolejne wymagania są z kolei związane z obowiązującymi na terenie parku krajobrazowego zakazami, które zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 u.o.p. wprowadza akt prawa miejscowego tworzący park krajobrazowy. Jest to o tyle ważne, że art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.p. jednoznacznie stanowi o zakazie realizacji na terenie parku krajobrazowego przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 59 ust. 1 u.u.i.ś. Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 3 u.o.p. odstępstwo od powyższego zakazu dotyczy tylko tych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w przypadku których sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie jest obowiązkowe, a z ustaleń procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak niekorzystnego oddziaływania na przyrodę i krajobraz w parku krajobrazowym. Z kolei zgodnie z art. 5 pkt 20 u.o.p. pojęcie „środowisko przyrodnicze" obejmuje nie tylko krajobraz, ale także twory przyrody nieożywionej, jak również naturalne i przekształcone siedliska przyrodnicze (zdefiniowane w art. 5 pkt 17 u.o.p.) razem z występującymi na nich zwierzętami, roślinami i grzybami. Rodzi się w tym miejscu wątpliwość, czy ustawodawca świadomie ograniczył zakres przedmiotowy tego wyjątku od zakazu z art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.p. tylko do ochrony przyrody i krajobrazu, pomijając wartości historyczne i kulturowe także objęte ochroną w parku krajobrazowym. Naszym zdaniem osnowa decyzji środowiskowej, wraz z jej uzasadnieniem faktycznym i prawnym, powinna jednak uwzględniać również powyższe wartości, co wynika z dyspozycji art. 62a w zw. z art. 63 ust. 1 pkt 2 lit. g u.u.i.ś., odnośnie do treści karty informacyjnej danego przedsięwzięcia, jeżeli sporządzenie raportu nie było obligatoryjne. Z kolei także art. 17 ust. 1b u.o.p. jednoznacznie stanowi, że w parku krajobrazowym powinien obowiązywać zakaz niszczenia i uszkadzania obiektów o istotnym znaczeniu kulturalnym i historycznym, które określa plan ochrony parku krajobrazowego. Jest to również związane z dyspozycją art. 17 ust. 2 pkt 1 u.o.p., która stanowi, że zakazy wymienione w ust. 1 tego artykułu nie dotyczą realizacji tych zadań, które wprowadził plan ochrony parku krajobrazowego lub wynikają z zadań ochronnych czy też planu zadań ochronnych. Pozostałe wyłączenia z art. 17 ust. 2 u.o.p. są skutkiem np. konieczności realizacji zadań dotyczących bezpieczeństwa państwa lub jego obronności, prowadzenia akcji ratowniczej lub realizacji inwestycji celu publicznego, o której stanowi

art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[18]. Ponadto należy podkreślić, że w świetle art. 38a ust. 1 w zw. z art. 38b ust. 1 u.p.z.p. dla obszaru województwa sejmik województwa uchwala audyt krajobrazowy na podstawie projektu sporządzonego przez zarząd województwa. Z kolei zgodnie z art. 38 ust. 2 i art. 38a ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. audyt krajobrazowy określa krajobrazy, które występują na terenie województwa, w tym ich cechy charakterystyczne, oraz formułuje ich oceny, dlatego musi także określać lokalizację i granice m.in. parków krajobrazowych[19]. Z tego powodu realizacja przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na terenie parku krajobrazowego musi także uwzględniać ustalenia audytu krajobrazowego, w tym również z art. 38a ust. 2 u.p.z.p., który wskazuje m.in. na park krajobrazowy, który z powodu spadku wartości krajobrazu powinien być poddany pogłębionej analizie i ocenie pod kątem celowości jego dalszej ochrony.

Należy także podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana dla przedsięwzięcia realizowanego w parku krajobrazowym musi również uwzględniać wymagania wynikające z utworzenia np. obszaru Natura 2000 (w rozumieniu art. 25–27 w zw. z art. 36 u.o.p.), którego obszar pokrywa się chociaż w części z terenem parku krajobrazowego. W tym celu należy dokonać analizy i oceny na podstawie art. 37, 37a i 37b u.o.p., czy planowane przedsięwzięcie na terenie parku krajobrazowego nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, które ustala także jego plan zadań ochronnych lub plan ochrony w rozumieniu art. 20 ust. 5 u.o.p., jeżeli obszar parku krajobrazowego pokrywa się chociaż w części z obszarem Natura 2000[20]. Z kolei z art. 30 ust. 1 u.o.p. wynika, że plan ochrony obowiązujący w parku krajobrazowym, który jest położony w granicach obszaru Natura 2000, powinien uwzględniać jego wymagania określone w art. 29 u.o.p., czyli jest również planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000. Warto także zaznaczyć, że plan ochrony dla parku krajobrazowego ustanawia w formie uchwały sejmik województwa na podstawie art. 19 ust. 6a u.o.p. po uzgodnieniu z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo wojewódzkiego konserwatora zabytków. Realizacja przedsięwzięcia wymagającego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na terenie parku krajobrazowego musi jednak także uwzględniać dyspozycję art. 19 ust. 6c, 6d i 6e u.o.p. Dotyczą one zakazów z art. 17 ust. 1a u.o.p., które obowiązują w strefach ochrony krajobrazu utworzonych w parku krajobrazowym zgodnie z dyspozycją art. 29 ust. 4 pkt 7 u.o.p., w obrębie krajobrazów priorytetowych w rozumieniu art. 2 pkt 16f u.p.z.p., ustalonych w ramach audytu krajobrazowego w świetle art. 38a u.p.z.p. Jest to więc szczególnie ważne dla

[18] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

[19] K. Buliński, *Komentarz do art. 38a* [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 535.

[20] A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 79–107; A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne* [w:] *Problemy wdrożenia systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 39–54 oraz wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., II OSK 922/14, LEX nr 1783969.

inwestora planującego przedsięwzięcie wymagające decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w parku krajobrazowym, ponieważ celem utworzonej w parku krajobrazowym strefy ochrony krajobrazu jest również zachowanie walorów krajobrazowych danego parku krajobrazowego, co wymaga wskazania zakazów z art. 17 ust. 1a u.o.p., które powinny obowiązywać w tej strefie ochrony krajobrazu. Dlatego też osnowa decyzji środowiskowej w tym stanie prawnym i faktycznym musi uwzględniać powyższe zakazy i to zarówno, jeżeli strefa ochrony krajobrazu jest położona w parku krajobrazowym, na którego obszarze obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego[21], jak i jeżeli brak jest planu miejscowego. Tego rodzaju zakazami mogą być np. zakazy zalesiania czy też lokalizacji nowych obiektów budowlanych lub w przypadku braku planu miejscowego – lokalizacji nowych obiektów budowlanych o wysokości, która przekracza dwie kondygnacje lub 7 m.

2. Wybrane problemy dotyczące realizacji przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w parku krajobrazowym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Analiza i ocena orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszącego się do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych dla terenów parków krajobrazowych, pozwala na wyróżnienie kilku kluczowych zagadnień.

Po pierwsze, w wyroku z dnia 10 października 2017 r. (II OSK 2444/16)[22] Sąd prawidłowo orzekł, że zakazy zawarte w art. 17 ust. 1 u.o.p. nie mogą być zmieniane np. w nakazy, ewentualnie ograniczane bądź rozszerzane przedmiotowo w akcie tworzącym park krajobrazowy. Oznacza to, że zakazy te muszą być recypowane do treści aktu normatywnego tworzącego park krajobrazowy o treści, którą sformułował ustawodawca, oczywiście biorąc pod uwagę specyfikę realizacji celu ustanowienia tej prawnej formy ochrony przyrody. Ubocznie należy przy tym zauważyć, że zakazy powinny być wprowadzone także do ustaleń opisowych i graficznych planu miejscowego, który obowiązuje na terenie parku krajobrazowego. Jest to również istotne z tej przyczyny, że w świetle art. 80 ust. 2 u.u.i.ś. właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, po stwierdzeniu zgodności lokalizacji danego przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego, o ile oczywiście plan taki został dla tego terenu uchwalony i nie zachodzą wyłączenia zawarte w tym unormowaniu. Dlatego też stwierdzenie powyższej niezgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego powoduje, że zbędne jest dalsze postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w ramach oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia

[21] P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 85–188.

[22] Wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., II OSK 2444/16, LEX nr 2409691. Zob. także Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, s. 13 i nn.

na środowisko. Związek między uchwałą w sprawie utworzenia parku krajobrazowego, planem miejscowym oraz decyzją środowiskową polega ponadto na konieczności uzyskania uzgodnienia planu miejscowego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w procedurze uchwalania tego planu, jeżeli chociaż część terenu objętego planem znajduje się na terenie parku krajobrazowego, a ustalenia planu mogą mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego (art. 16 ust. 7 u.o.p.). Brak tego uzgodnienia może skutkować stwierdzeniem nieważności planu miejscowego w całości lub części[23], co może wyeliminować konieczność oceny zgodności planowanego przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego, ale nie spowoduje, że właściwy organ, wydając decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, nie będzie zobowiązany uwzględnić uwarunkowań związanych z utworzeniem parku krajobrazowego. Tego rodzaju spójność obowiązujących rozwiązań prawnych należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia celów utworzenia tej formy ochrony przyrody, szczególnie uwzględniając, że uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska podlega również decyzja o warunkach zabudowy dla nieruchomości znajdującej się w granicach parku krajobrazowego[24] i to niezależnie od tego, czy wydanie tej decyzji musiało zostać poprzedzone wydaniem decyzji środowiskowej.

Po drugie, według orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ma wątpliwości, że sprzeczność przedsięwzięcia z celami utworzenia danego parku krajobrazowego oznacza konieczność wydania decyzji o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Przykładowo zmiana leśnego sposobu użytkowania działki może zostać oceniona jako sprzeczna z celem zachowania spójności przestrzennej ekosystemów leśnych i ich renaturalizacji na terenach cennych przyrodniczo[25].

Po trzecie, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego słusznie się podkreśla, że utworzenie parku krajobrazowego nie powoduje niejako „automatycznie" zakazu jakiejkolwiek zabudowy[26] na wzór np. rezerwatu przyrody w ramach tzw. ochrony ścisłej[27]. Jednak nie wyklucza to wprowadzenia w uchwale sejmiku województwa zakazu budowy nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od m.in. linii brzegowej rzek, jezior lub innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyłączeniem obiektów, które służą turystyce wodnej lub gospodarce wodnej czy też rybackiej[28]. Odrębny zakaz dotyczy braku możliwości lokalizacji obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych, jak i w pasie technicznym brzegu morskiego[29]. Oznacza to, że osnowa decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musi uwzględniać powyższe zakazy dotyczące braku możliwości realizacji

---

23 Wyrok NSA z dnia 19 października 2015 r., II OSK 279/14, LEX nr 2093270.
24 Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II OSK 297/15, LEX nr 2142423.
25 Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2022 r., III OSK 766/21, LEX nr 3334257.
26 Wyroki NSA: z dnia 26 października 2017 r., II OSK 2375/16, LEX nr 2434991; z dnia 19 września 2017 r., II OSK 2226/16, LEX nr 2379285.
27 Zob. E. Radecka, *Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 89–106.
28 Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 899/14, LEX nr 1989267.
29 Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2014 r., II OSK 2804/12, LEX nr 1575587.

danego przedsięwzięcia na tym obszarze parku krajobrazowego. Oczywiście, jak już wcześniej podniesiono, bardziej rygorystyczne wymagania dotyczą stref ochrony krajobrazu w obrębie krajobrazów priorytetowych, które ustalono w ramach audytu krajobrazowego.

Warto przy tym zauważyć, że w przypadku przedsięwzięć, które nie są przedsięwzięciami znacząco oddziałującymi na środowisko (a zatem nie jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach), kwestia powyższych zakazów jest rozstrzygana już na etapie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Możliwość zaskarżenia postanowienia wydanego w tym przedmiocie, najpierw w formie zażalenia do organu wyższego stopnia, a następnie w formie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oznacza, że po prawomocnym zakończeniu postępowania uzgodnieniowego organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest związany oceną prawną wyrażoną w tym zakresie przez wojewódzki sąd administracyjny lub ewentualnie Naczelny Sąd Administracyjny. W tym znaczeniu przestrzeganie zakazów wprowadzonych w uchwale tworzącej park krajobrazowy zostało ustawowo zabezpieczone niezależnie od charakteru danego przedsięwzięcia.

Po czwarte, należy podzielić stanowisko zawarte w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego[30], że zakazy wprowadzone aktem prawa miejscowego na terenie parku krajobrazowego ograniczają prawa właściciela danej nieruchomości co do jej określonej zabudowy[31]. Jednak zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[32], jest to dozwolone w formie ustawy, jeżeli wprowadzenie tego rodzaju zakazu uzasadnione jest w demokratycznym państwie prawnym ze względu na ochronę innych wartości chronionych konstytucyjnie m.in. dla ochrony środowiska. Ochrona środowiska obejmuje swoim zakresem przedmiotowym także ochronę przyrody[33] i krajobrazu w świetle dyspozycji art. 3 pkt 13 i 39 p.o.ś., przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju w rozumieniu art. 3 pkt 50 p.o.ś. Dlatego w każdym tego rodzaju przypadku konieczna jest prokonstytucyjna wykładnia aktu prawa miejscowego o utworzeniu parku krajobrazowego, uwzględniająca dyspozycję art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przyjmuje się także, że wprowadzenie zakazów dotyczących m.in. możliwości realizacji na terenie parku krajobrazowego przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w akcie prawa miejscowego

---

30 Wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 217/12, LEX nr 1251915.

31 Zob. E. Chojnacka, *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, Lublin 2021 (rozprawa doktorska – maszynopis), s. 185–192 oraz J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 3, s. 108.

32 Zob. H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 1, s. 9–24.

33 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2007, nr 1(47), s. 18–24.

o utworzeniu parku krajobrazowego, znajduje uzasadnienie w art. 74 oraz 86 Konstytucji RP[34].

Po piąte, z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że ustalenia planu ochrony parku krajobrazowego mają pierwszeństwo przed ustaleniami będącej aktem prawa miejscowego uchwały o utworzeniu parku krajobrazowego[35]. Oznacza to, że ustalenia planu ochrony mogą nawet modyfikować reżim prawny parku krajobrazowego, oczywiście tylko zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 u.o.p. Ponadto plan ochrony parku krajobrazowego powinien jednak uwzględniać wymagania wynikające z później opracowanego audytu krajobrazowego, biorąc pod uwagę wskazówki i wytyczne, które formułuje dla poszczególnych aktów planistycznych. Nie są to bowiem zakazy o charakterze samoistnym, które wywierają bezpośrednie skutki prawne, np. nie są wiążące w postępowaniu o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy na terenie parku krajobrazowego. Natomiast osnowa decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w praktyce je uwzględnia, jeżeli zostały już wprowadzone do ustaleń planu miejscowego i odnoszą się do możliwości realizacji na określonym terenie parku krajobrazowego przedsięwzięcia, które potencjalnie znacząco oddziałuje na środowisko.

Po szóste, należy także zgodzić się z linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w otulinie parku krajobrazowego powinna być realizowana tylko taka działalność, która nie zagraża celowi utworzenia danego parku krajobrazowego[36]. Wynika to z tego, że chociaż na terenie otuliny nie obowiązują zakazy wprowadzone na obszarze parku krajobrazowego, to jednak nie oznacza to, że dozwolona jest każda działalność ujemnie oddziałująca na np. wartości przyrodnicze lub ochronę krajobrazu poddane ochronie w parku krajobrazowym. Dlatego też może to wykluczać wydanie decyzji środowiskowej zezwalającej na realizację przedsięwzięcia zawsze znacząco oddziałującego na środowisko. Ponadto w świetle art. 5 pkt 14 u.o.p. otulina jest w istocie strefą ochronną, która graniczy w tym przypadku z parkiem krajobrazowym i która została utworzona w celu zabezpieczenia tej formy ochrony przyrody przed zagrożeniami zewnętrznymi, powodowanymi przez człowieka. W praktyce oznacza to więc brak możliwości realizacji na terenie otuliny nawet przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli byłoby to sprzeczne z celem utworzenia danego parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000, którego obszar chociaż częściowo pokrywa się z obszarem parku krajobrazowego[37].

---

[34] J. Stelmasiak, *Zagadnienia ochrony środowiska w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 5–6, s. 422.

[35] Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2020 r., II OSK 516/18, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2020, nr 2, s. 48–59.

[36] Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 601/14, LEX nr 1990883.

[37] Zob. E. Chojnacka, *Prawo do zabudowy*…, s. 177–205.

Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu pozwalają stwierdzić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, która poprzedza wydanie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, jeżeli na danym terenie obowiązuje plan miejscowy, musi uwzględniać wiele ustawowych wymagań, biorąc pod uwagę cel utworzenia parku krajobrazowego.

Po pierwsze, nie można w praktyce realizować na terenie parku krajobrazowego przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Po drugie, należy uwzględniać nie tylko zakazy z art. 17 ust. 1 u.o.p. obowiązujące na obszarze parku krajobrazowego i odstępstwa od nich, ale także wymagania wynikające z konieczności ochrony krajobrazu priorytetowego po przeprowadzeniu audytu krajobrazowego[38]. Po trzecie, w przypadku „nakładania" się obszaru parku krajobrazowego i obszaru Natura 2000 może zachodzić kumulacja reżimów prawnych wskazanych obszarów specjalnych o charakterze przyrodniczym. Oznacza to, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie może w takim stanie faktycznym naruszać także celu utworzenia danego obszaru Natura 2000. Po czwarte, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach powinna być zgodna z ustaleniami obowiązującego na terenie parku krajobrazowego planu miejscowego, zgodnie z dyspozycją art. 80 ust. 2 u.u.i.ś. Po piąte, wariantowość realizacji przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, analizowana w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w świetle art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.ś.[39], musi uwzględniać nie tylko wartości przyrodnicze i walory krajobrazowe, ale także wartości historyczne i kulturowe, które chroni park krajobrazowy. Z kolei, po szóste, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w otulinie parku krajobrazowego nie może również naruszać celu utworzenia danego parku krajobrazowego lub obszaru Natura 2000, który obejmuje chociaż częściowo teren parku krajobrazowego. Zachodziłoby to, jeżeli decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w swojej osnowie nie brałaby pod uwagę celu utworzenia otuliny, a więc zabezpieczenia parku krajobrazowego przed zagrożeniami zewnętrznymi powodowanymi przez człowieka, np. w celu ochrony wartości przyrodniczych czy też walorów krajobrazowych poddanych ochronie w parku krajobrazowym. Ponadto należy także uwzględniać ustalenia planu ochrony parku krajobrazowego, który wprowadza zakazy z tym związane pod kątem ochrony przyrody i ochrony krajobrazu.

Literatura

Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko" 2002, nr 4.

Buliński K., *Komentarz do art. 38a* [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.

[38] W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 156–164.

[39] Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2019 r., II OSK 3311/17, LEX nr 2761439.

Chojnacka E., *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, Lublin 2021 (rozprawa doktorska – maszynopis).

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2007, nr 1(47).

Ciechanowicz-McLean J., Trzcińska D., *Zasada zrównoważonego rozwoju 20 lat później* [w:] *Aktualne problemy konstytucji. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Bogusława Banaszaka*, red. H. Babiuch, P. Kapusta, J. Michalska, Legnica 2017.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

Gruszecki K., *Wpływ zmian w środowisku na planowanie przestrzenne,* „Samorząd Terytorialny" 2022, nr 7–8.

Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.

Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 1.

Kamiński Ł., *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018.

Kaźmierska-Patrzyczna A., *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne* [w:] *Problemy wdrożenia systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.

Kaźmierska-Patrzyczna A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Warszawa 2019.

Kosieradzka-Federczyk A., *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 7–8.

Kosieradzka-Federczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach: akty związane czy uznaniowe, deklaratoryjne czy konstytutywne. Analiza prawna*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2013, nr 3.

Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.

Mikosz R., *Wprowadzenie do prawa ochrony środowiska*, Katowice 2021.

Radecka E., *Rezerwat przyrody jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019.

Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.

Sobociński D., *Organy administracji publicznej właściwe w sprawach gospodarowania odpadami* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.

Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria: System prawa administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017.

Stelmasiak J., *Zagadnienia ochrony środowiska w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 5–6.

Stelmasiak J., Lebowa D., *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 3.

Trzcińska D., *Zasada zrównoważonego rozwoju w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020.

Wilk-Ilewicz A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia według wymogów prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2015, nr 4.

Zacharczuk P., *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

Streszczenie

Jerzy Stelmasiak, Tomasz Godlewski

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w parku krajobrazowym

W artykule poruszono problematykę realizacji przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizowanych na terenie parku krajobrazowego i jego otuliny. Park krajobrazowy jest to obszar specjalny o charakterze przyrodniczym, w którym obowiązuje szczególny reżim prawny w postaci zakazów regulowanych przez art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Ponadto, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia realizowanego na obszarze parku krajobrazowego musi także uwzględniać ochronę krajobrazu priorytetowego w strefach ochrony krajobrazu, jeżeli obowiązek taki wynika z audytu krajobrazowego. Dodatkowe wymagania zachodzą, jeżeli obszar parku krajobrazowego obejmuje chociaż częściowo obszar Natura 2000, ponieważ w takim przypadku decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach musi także uwzględniać cel utworzenia i zakres przedmiotowy ochrony wprowadzony w obrębie obszaru Natura 2000.

Słowa kluczowe: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, park krajobrazowy, obszar specjalny o charakterze przyrodniczym, otulina parku krajobrazowego, krajobraz, krajobraz priorytetowy, audyt krajobrazowy.

Summary

Jerzy Stelmasiak, Tomasz Godlewski

Decision on Environmental Conditions in Landscape Park

The article deals with the issue of implementation of projects requiring a decision on the environmental conditions in the landscape park and its buffer zone. A landscape park is a special natural area with a special legal regime in the form of prohibitions regulated by art. 17 sec. 1 of the Act of 16th April 2004 on Nature Protection. In addition, the decision on environmental conditions for a project implemented in the area of a landscape park must also take into account the protection of priority landscape in landscape protection zones, if such an obligation results from a landscape audit. Additional requirements apply if the area of a landscape park covers at least partly a Natura 2000 area, because in this case the decision on environmental conditions must also consider the purpose of creation and the objective scope of protection introduced within the Natura 2000 area.

Keywords: decision on environmental conditions for the implementation of the project, landscape park, special area of natural character, landscape park buffer zone, landscape, priority landscape, landscape audit.

Anna Haładyj
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
anna.haladyj@kul.pl
ORCID: 0000-0002-8827-3657

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.02

Postępowanie w sprawie przyjęcia stanowiska, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko – analiza procesowa i przedmiotowa

Wprowadzenie

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi kluczowy element procesowy warunkujący realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w tym sensie, że jej przedłożenie jako załącznika do wydania tzw. decyzji wykonawczych, stanowiących odpowiednik unijnego *development consent*, w tym np. pozwolenia na budowę, umożliwia zgodne z prawem przeprowadzenie postępowania. Jednocześnie ustalenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej: decyzja środowiskowa) określają konkretne warunki środowiskowe, w których przedsięwzięcie może być w przyszłości zrealizowane. Ze względu na to, że stan środowiska zmienia się dynamicznie i nie jest stały w czasie, prawodawca uznał, że tylko przez określony czas warunki te są aktualne. Procesowo oznacza to, że tylko przez określony czas decyzja środowiskowa może stanowić załącznik do wydania decyzji wykonawczych wylistowanych w art. 72 ust. 1–1b ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko[1].

Okres ten w aktualnym stanie prawnym wynosi 10 lat, pod warunkiem wszakże, że po upływie pierwszych 5 lat adresat decyzji złoży do organu właściwego do jej wydania wniosek o stwierdzenie, że nie zmieniły się określone w niej uwarunkowania, co organ stwierdza w drodze zaskarżalnego postanowienia.

Taka konstrukcja przepisów ustawowych rodzi pytanie o przesłanki uznania, że zmiany takie nie nastąpiły, a także o charakter samego postępowania w szczególności na tle rozstrzygnięcia, czy jest ono postępowaniem w sprawie zmiany decyzji

[1] 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 jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.; dalej: u.u.i.ś.).

o środowiskowych uwarunkowaniach, czy też innym postępowaniem, oraz dalszych implikacji tego faktu, a więc określenia zakresu stron postępowania i kwestii udziału społeczeństwa. Kluczowe jest jednak wskazanie, na podstawie jakich przesłanek merytorycznych organ uprawniony jest do uznania, że nie nastąpiła zmiana środowiskowych uwarunkowań określonych w decyzji. Odpowiedź na te pytania czynię przedmiotem analiz w niniejszym tekście, stawiając tezę, że postanowienie w sprawie uznania, że aktualne są uwarunkowania środowiskowe określone w decyzji lub stosownym postanowieniu, jest postępowaniem odrębnym od postępowania w sprawie zmiany decyzji środowiskowych, nie zawiera komponentu postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatycznoprawną jako główną metodę badań; w zakresie analiz wykorzystano dostępne stanowiska doktryny prawa ochrony środowiska oraz poglądy judykatury.

1. Koncepcja skuteczności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w czasie („użyteczność" decyzji)

Punkt wyjścia dla szczegółowych analiz obejmuje przede wszystkim prezentację art. 72 ust. 4 u.u.i.ś., stanowiącego podstawę dla przyjęcia konieczności wyjścia z wnioskiem o wydanie postanowienia stwierdzającego, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.i.ś., jeżeli było wydane.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w krajowym systemie prawnym stanowi rozstrzygnięcie wstępne kwestii środowiskowych warunkujące – zgodnie z wymogami prawa unijnego – udzielenie zezwolenia na inwestycję, tj. wydanie jednej z katalogu tzw. decyzji wykonawczych (*development consent*), określonych w art. 72 ust. 1–1b u.u.i.ś. Obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obejmuje planowane przedsięwzięcia mogące zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zaliczane do przedsięwzięć, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[2]. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje wykonawcze, co oznacza, że co do zasady określone w decyzji środowiskowej warunki realizacji przedsięwzięcia nie mogą być na dalszych etapach procesu inwestycyjnego modyfikowane[3]. Wzajemna relacja decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji wykonawczych sprowadza się do powiązań materialnych, tj. tożsamości przedsięwzięcia, dla którego ją wydano, i przedsięwzięcia stanowiącego przedmiot wniosku o wydanie decyzji wykonawczej, oraz procesowych, tj. oznaczających konieczność dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do wniosku o wydanie decyzji

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 ze zm.).

[3] Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2016 r., II OSK 2732/14, LEX nr 2102226.

wykonawczej[4]. Powiązanie to jest jednak ograniczone w czasie w tym sensie, że raz określone uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia „nie są wieczne i mogą ulegać zmianom"[5]. Stąd też przyjęto kryterium temporalne możliwości wykorzystania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na dalszych etapach procesu inwestycyjnego.

Zgodnie z art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. złożenie wniosku o wydanie decyzji wykonawczych może nastąpić w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, o ile strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na który została przeniesiona ta decyzja, otrzymali, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 3, od organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w pierwszej instancji, stanowisko, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.i.ś., jeżeli było wydane. Zajęcie stanowiska następuje na wniosek uwzględniający informacje na temat stanu środowiska i możliwości realizacji warunków wynikających z ww. decyzji lub postanowienia. Wniosek taki składa się do organu nie wcześniej niż po upływie pięciu lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Zgodnie z art. 74 ust. 4a u.u.i.ś. zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Zacytowany przepis stanowi wdrożenie art. 8a ust. 6 dyrektywy 2011/92/UE[6] (tzw. dyrektywy EIA), zgodnie z którym „Właściwy organ, podejmując decyzję o udzieleniu lub nieudzieleniu zezwolenia na inwestycję, upewnia się, że uzasadniona konkluzja, o której mowa w art. 1 ust. 2 lit. g) ppkt (iv), lub wszelkie decyzje, o których mowa w ust. 3 niniejszego artykułu, są nadal aktualne. W tym celu państwa członkowskie mogą ustalić terminy ważności uzasadnionej konkluzji, o której mowa w art. 1 ust. 2 lit. g) ppkt (iv), oraz wszelkich decyzji, o których mowa w ust. 3 niniejszego artykuł". Nowelizacja tego przepisu dyrektywy 2011/92/UE w obszarze wprowadzenia terminu ważności „uzasadnionej konkluzji" (którą w krajowym porządku prawnym stanowi decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) była reakcją na jeden z podniesionych w sprawozdaniu Komisji w sprawie stosowania i skuteczności dyrektywy OOŚ problemów jakości ocen oddziaływania na środowisko (dalej: OOŚ) – związany z brakiem określenia „okresu ważności OOŚ"[7]. Oznacza to, że intencją prawodawcy – zarówno krajowego, jak i unijnego – było podniesienie jakości ocen oddziaływania na środowisko m.in. poprzez określenie zasad potwierdzenia aktualności danych zawartych

[4] A. Haładyj, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a pozwolenie emisyjne (analiza wzajemnych zależności)*, „Państwo i Prawo" 2022, z. 7, s. 63.

[5] B. Rakoczy, *Zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* [w:] *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017, s. 165.

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2011/92/UE).

[7] Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie stosowania i skuteczności dyrektywy OOŚ (dyrektywa 85/337/EWG zmieniona dyrektywami 97/11/WE i 2003/35/WE) COM(2009) 378 final, pkt 3.2.2.

w dokumentacji OOŚ w związku z upływem czasu, jaki nastąpił pomiędzy wydaniem „uzasadnionej konkluzji" a wydaniem „development consent".

Jednocześnie podkreślić należy, że państwom członkowskim pozostawiono swobodę wyboru do określenia czasu, w związku z upływem którego konieczna jest taka weryfikacja, bez żadnych dodatkowych kryteriów, z uwzględnieniem jednak faktu, że konieczne jest uproszczenie i ujednolicenie procedur przewidzianych w dyrektywie 2011/92/UE[8] przy jednoczesnym zapewnieniu lepszej ochrony środowiska[9].

Instytucja określająca czas, w którym decyzja środowiskowa może stanowić załącznik do wniosku o wydanie decyzji wykonawczej, nazywana jest przez judykaturę: procedurą „aktualizacji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach"[10], „skutecznością decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w czasie"[11], „przedłużaniem ważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach"[12] czy też jej „użytecznością"[13]. Na tym tle podkreślić należy, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach z chwilą uzyskania przez nią waloru ostateczności i prawomocności jest ważna, jeśli nie stwierdzono jej nieważności, natomiast element czasu jest wyłącznie ograniczony do możliwości jej wykorzystania w procesie inwestycyjnym na kolejnych jego etapach. Tym samym więc procedura z art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. nie ma *de facto* na celu przedłużenia „ważności" tej decyzji, a jedynie potwierdzenie, że na jej podstawie, w związku z niezmienionymi (aktualnymi) uwarunkowaniami środowiskowymi, realizacja przedsięwzięcia jest możliwa.

Niemniej w tekście zamiennie stosowano pojęcie „terminu ważności" czy „przedłużenia ważności" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zamiennie z określeniem „użyteczności" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zastrzegając jednak, że zwroty te stanowią swoiste skróty myślowe dotyczące procedury wynikającej z art. 72 ust. 4 u.u.i.ś.

W aktualnym stanie prawnym obowiązuje rozwiązanie, po pierwsze, wydłużające czas „użyteczności" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do 10 lat, a po drugie, przenoszące moment złożenia wniosku o tę weryfikację na czas po upływie pierwszych pięciu lat po jej wydaniu (i uzyskaniu przez nią waloru ostateczności). W uzasadnieniu projektu nowelizacji, który wprowadził aktualnie obowiązujące regulacje

---

[8] Zob. motyw 6 preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającej dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. L 124 z 25.04.2014, s. 1, ze zm.).

[9] *Ibidem*.

[10] Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2016 r., II OSK 959/16, LEX nr 2142434.

[11] I. Grudzińska, J. Zarzecka, *Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2011, s. 22.

[12] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2016 r., IV SA/Wa 208/16, LEX nr 2459310; zob. także wyroki: WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Sz 717/12, LEX nr 1241441; WSA w Poznaniu z dnia 26 listopada 2014 r., IV SA/Po 544/14, LEX nr 1585382; WSA w Gliwicach z dnia 22 maja 2015 r., II SA/Gl 1181/14, LEX nr 1754426; WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2015 r., IV SA/Wa 2591/14, LEX nr 1819607; WSA w Szczecinie z dnia 22 października 2015 r., II SA/Sz 249/15, LEX nr 1936419.

[13] P. Dembicki, *Termin użyteczności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i możliwość jego przedłużenia*, „Prawo i Środowisko" 2016, nr 2.

prawne[14], wskazano, że ze względu na zmiany zachodzące w środowisku, potwierdzenie przez organ aktualności warunków, a tym samym wydłużenie „użyteczności" decyzji środowiskowej powinno następować w jak najpóźniejszym czasie od jej wydania[15]. Oznacza to, że intencja prawodawcy nakierowana była na aprioryczne założenie o niezmienności w czasie warunków realizacji przedsięwzięcia w okresie pięciu pierwszych lat od wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wychodząc z tego założenia, uznać należy, że ich niezmienność może zostać potwierdzona (utrzymana) w drodze procedury związanej z wydaniem postanowienia, którego treść stanowi stanowisko, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.i.ś., jeżeli było wydane.

Na tym tle podkreślić wypada, że w braku przeciwnej wypowiedzi prawodawcy postanowienie takie może zostać wydane zarówno dla przedsięwzięć, dla których decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, jak i dla tych, dla których decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została wydana bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko[16]. Argument ten zostanie rozwinięty na etapie analiz w pkt 2.

2. Charakter prawny postępowania w sprawie wydania postanowienia, o którym mowa w art. 72 ust. 4a u.u.i.ś.

Z treści art. 72 ust. 4a u.u.i.ś. wynika, że rozstrzygnięcie o aktualności warunków realizacji przedsięwzięcia określonych „w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, jeżeli było wydane" następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Kodeks postępowania administracyjnego[17] reguluje kwestię wydawania postanowień jako rozstrzygnięć dotyczących załatwienia kwestii wynikających w toku postępowania (tzw. kwestii wpadkowych), nierozstrzygających o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (art. 123 § 2 k.p.a.). W tym przypadku mamy jednak do czynienia z postępowaniem samodzielnym, ponieważ wydanie stanowiska, „że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone

[14] Zob. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Uzasadnienie i ocena skutków regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, UD490, 19.03.2019, https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12321402/12578813/12578814/dokument386827.pdf [dostęp: 12.01.2022].

[15] Ł. Młynarkiewicz, *Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko* [w:] *Prawo gospodarcze*, red. D. Wetoszka, Warszawa 2020, s. 162.

[16] E. Florkiewicz, A. Kawicki, *Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą 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*, seria: Zeszyty Metodyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Warszawa 2009, s. 50.

[17] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.).

w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, jeżeli było wydane" wszczyna postępowanie w sprawie. Postanowienie to odnosi się do postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lecz już zakończonego w sposób ostateczny. „Z jednej strony ma więc ono charakter odrębny względem sprawy o ustalenie środowiskowych uwarunkowań, z drugiej zaś nie podlega wątpliwości jego akcesoryjność względem postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań"[18]. Postępowanie to kończy się wydaniem postanowienia samoistnie zaskarżalnego (co wynika wprost z brzmienia art. 72 ust. 4a u.u.i.ś.), co rodzi pytanie o konieczność powiadamiania stron postępowania „głównego" o jego wszczęciu i zakończeniu, a uprzednio do tej kwestii – o ustaleniu, kto będzie miał status strony w takim postępowaniu, które stanowić będzie przedmiot analiz w pkt 3.

Odnosząc się do przedmiotu omawianego postępowania, zacząć należy od stwierdzenia faktu, że skoro postępowanie w sprawie wydania postanowienia w trybie art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. ma byt samodzielny procesowo, ale akcesoryjny merytorycznie wobec postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wpływ treści ustaleń określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rzutuje na treść i zakres badania sprawy w postępowaniu w sprawie wydania tego postanowienia. Jaki jest zatem zakres tego powiązania?

Wprawdzie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa, zgodnie z art. 71 ust. 1 u.u.i.ś., środowiskowe warunki realizacji przedsięwzięcia, to jednak stanowisko, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji środowiskowej, nie wymaga weryfikacji merytorycznej tych warunków przez organ wydający postanowienie, lecz opiera się na ocenie ich „aktualności" – czyli utrzymania ich adekwatności i możliwości realizacji. Z literalnego brzmienia przepisów art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. wynika istotna kwestia: w trakcie postępowania w sprawie wydania postanowienia przedłużającego „użyteczność" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest przeprowadzana ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, lecz oceniana jest jedynie możliwość realizacji warunków środowiskowych wynikających z decyzji na podstawie informacji na temat stanu środowiska przedłożonych przez wnioskodawcę. Oznacza to przede wszystkim, że przedmiotem „przedłużenia" nie są kwestie zmienionych rozwiązań technologicznych, wariantowanie lokalizacyjne czy zmiany innych „charakterystycznych parametrów projektu"[19], ale sama deklaracja wnioskodawcy co do możliwości realizacji dotychczasowych uwarunkowań środowiskowych w kontekście braku zmian środowiska. Oznacza to, że jedynym czynnikiem, który mógł ulec zmianie, podlegającym badaniu merytorycznemu w tym postępowaniu, jest stan środowiska. Jednakże z uwagi na to, że w postępowaniu tym nie jest przedkładany raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, stan środowiska nie jest badany w sensie prowadzenia badań jego kondycji, a to oznacza, że badanie

[18] Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., II OSK 2555/15, LEX nr 2346718.

[19] A. Kosieradzka-Federczyk, *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 7–8, s. 57.

to będzie miało charakter formalny, tj. ograniczy się do weryfikacji zmiany stanu środowiska wywołanego czynnikami obiektywnymi, jak przyjęcie aktu prawa miejscowego.

Badanie takie przeprowadza organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie dodatkowych danych – tj. złożonego przez wnioskodawcę (inwestora) wniosku uwzględniającego informacje na temat stanu środowiska i możliwości realizacji warunków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, konieczne jest więc określenie jej możliwej treści. W języku naturalnym informacja oznacza „1. «to, co powiedziano lub napisano o kimś lub o czymś, także zakomunikowanie czegoś», 2. «dział informacyjny urzędu, instytucji», 3. «dane przetwarzane przez komputer»"[20].

Skoro „informacja" to „zakomunikowanie czegoś", oznacza to, że informacja o stanie środowiska obejmuje wyłącznie informacje proste, pozbawione dodatkowych działań (przetworzenia, agregacji danych itp.), których treść stanowi stwierdzenie o braku zmiany stanu środowiska w czasie pięciolecia, które minęło od uzyskania przez decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach waloru ostateczności. Informacje „na temat stanu środowiska" to informacje dotyczące elementów środowiska obejmujące wprawdzie dane na temat ich jakości oraz kondycji, ale oparte nie na wynikach ponownie przeprowadzonych badań, np. inwentaryzacji przyrodniczej, lecz na obiektywnych czynnikach wywołujących takie zmiany. Mogą do nich należeć: ustanowienie form ochrony przyrody wprowadzających ograniczenie w zainwestowaniu terenu albo zmianę przeznaczenia gruntów wynikającą z przyjęcia, zmiany lub uchylenia miejscowego planu, skutkującą zmianą kwalifikacji walorów środowiska czy też ustanowienia standardu ochrony akustycznej.

Ciężar udowodnienia zaistnienia przesłanki aktualności warunków środowiskowych spoczywa na wnioskodawcy[21], a organ administracji właściwy do wydania postanowienia zobowiązany jest zbadać zmiany, które mogły być znane organowi z urzędu (np. w związku z przygotowaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) lub zasięgnąć w tym zakresie wiedzy od organów właściwych do ochrony przyrody (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska).

Zakres przedmiotowy postępowania w sprawie wydania postanowienia odnosi się więc do zbadania przez organ prowadzący postępowanie, czy we wniosku została zawarta informacja o stanie środowiska i czy wnioskodawca zawarł w nim deklarację o możliwości realizacji dotychczasowych środowiskowych uwarunkowań wynikających z decyzji, a następnie – do weryfikacji tych danych. Ich weryfikacja oznacza, że „wyprowadzona z informacji o stanie środowiska teraźniejsza potrzeba jego ochrony nie wymaga uzupełnienia tych warunków poprzez wprowadzenie nowych form ochrony czy rozszerzenia ich zakresu (albo wyeliminowania pewnych warunków i ograniczenia ich zakresu)"[22].

---

20 Zob. https://sjp.pwn.pl/sjp/informacja;2466189.html [dostęp: 11.01.2023].

21 L. Młynarkiewicz, *Zmiany w postępowaniach administracyjnych*…, s. 163.

22 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 sierpnia 2016 r., II SA/Wr 425/16, LEX nr 2145114.

Drugą przesłanką, która musi zostać spełniona łącznie, jest możliwość realizacji warunków wynikających z decyzji środowiskowej, co wobec niezmienionych okoliczności środowiskowych umożliwia wydanie pozytywnego postanowienia przedłużającego „użyteczność" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Oznacza to, że przepis art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. daje podstawę do wydania postanowienia odmownego tylko wówczas, gdy w środowisku doszło do takich jego zmian, że warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zabezpieczą środowiska przed znaczącym negatywnym wpływem realizowanego przedsięwzięcia[23]. Co więcej, w orzecznictwie podkreśla się, że „[n]ie jest to wyłącznie rozróżnienie semantyczne ale merytoryczne. W postępowaniu o przedłużenie obowiązywania decyzji środowiskowej należy wyjaśnić, mając na uwadze upływ czasu, czy nie doszło do zmian środowiska naturalnego na terenie realizacji przedsięwzięcia lub na terenie jego oddziaływania – w zakresie elementów, które podlegały ustaleniu i ocenie oraz były istotne dla treści decyzji środowiskowej"[24].

Na tle tak zakreślonego zakresu przedmiotowego postępowania w sprawie wydania postanowienia przedłużającego „użyteczność" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach podkreślić należy, że skoro przedmiotem tego postępowania nie jest w żadnej mierze określanie środowiskowych uwarunkowań od nowa ani określanie nowych oddziaływań, uznać wypada, że postępowanie to nie jest postępowaniem w sprawie wydania (ani zmiany) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pogląd ten potwierdza orzecznictwo, podkreślając, że „zmiana terminu, w jakim można wystąpić z wnioskiem o wydanie zezwolenia stanowiącego podstawę realizacji przedsięwzięcia nie jest zmianą wydanej decyzji środowiskowej"[25], postępowanie to bowiem „w swej istocie nie rozstrzyga o uwarunkowaniach mających wpływ na środowisko i nie zmierza ono do ponownej oceny zasadności wydania takiej decyzji, ani też słuszności nałożonych nią warunków realizacji przedsięwzięcia"[26]. Na podstawie wskazanego przepisu organ może bowiem jedynie wyrazić swoje stanowisko co do aktualności warunków zawartych w ww. rozstrzygnięciu środowiskowym, a nie może dokonywać ich zmian[27], ponieważ to decyzja środowiskowa identyfikuje potencjalne zagrożenia. Postanowienie „przedłużające" ma zatem charakter formalny (przedłużający okres obowiązywania decyzji środowiskowej)[28]. „Wydanie tego postanowienia nie wymaga prowadzenia nowego postępowania dowodowego w zakresie środowiskowych uwarunkowań realizacji […] przedsięwzięcia. Przeciwnie, jego celem jest […] uniknięcie wielokrotnego wydawania decyzji środowiskowej"[29]. Natomiast rolą organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jest określenie, czy warunki

[23] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2020 r., VIII SA/Wa 47/20, LEX nr 3071656.
[24] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Bk 707/19, LEX nr 2775453.
[25] Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., II OSK 2555/15, LEX nr 2346718.
[26] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2016 r., IV SA/Wa 208/16, LEX nr 2459310.
[27] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 stycznia 2021 r., II SA/Łd 367/20, LEX nr 3129599.
[28] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Bk 707/19, LEX nr 2775453.
[29] Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 listopada 2014 r., II SA/Sz 229/14, LEX nr 1575973.

środowiskowe, niezależne od inwestora, zmieniły się w sposób, który uniemożliwia przedłużenie dotychczasowej decyzji i powoduje konieczność wydania nowej[30].

Podsumowując, uznać należy, że przepis art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. stanowi jedynie podstawę do orzeczenia o aktualności albo braku aktualności warunków realizacji przedsięwzięcia określonych w decyzji środowiskowej lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.i.ś., jeżeli było wydane, po przeanalizowaniu informacji przedstawionych we wniosku[31]. Postanowienie to jest rozstrzygnięciem związanym, wydawanym z zachowaniem zasad swobodnej oceny dowodów w postępowaniu administracyjnym (wynikającej z art. 75, 77 i 80 k.p.a.)[32].

3. Udział stron w postępowaniu w sprawie wydania postanowienia w trybie art. 72 ust. 4a u.u.i.ś.

Ustalenia powyższe, obudowane przywołanym orzecznictwem sądów administracyjnych dotyczącym charakteru prawnego oraz zakresu przedmiotowego postanowienia w sprawie przedłużenia „użyteczności" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wskazują wyraźnie na samoistność tego postanowienia, przy czym samoistność ta dotyczy badania skutków wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, a nie całkowitego oderwania postanowienia wydawanego w trybie art. 72 ust. 4 u.u.i.ś. od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Relacyjność tych dwóch rozstrzygnięć sprowadza się zarówno do tożsamości przedsięwzięcia oraz środowiskowych uwarunkowań i możliwości ich realizacji, jak również do praw i obowiązków stron postępowania.

Podkreślić bowiem wypada, że dzięki uzyskaniu postanowienia przedłużającego „użyteczność" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach strona główna (inwestor) uzyskuje prawo do tego, by dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach do wniosku o wydanie decyzji wykonawczych, a tym samym – że jej prawo do realizacji procesu inwestycyjnego zostaje przedłużone na okres 10 lat od dnia uzyskania przez decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach waloru ostateczności. Wydłużenie uprawnień inwestora do podjęcia procesu inwestycyjnego w istotny sposób wpływa na sytuację prawną stron, które uczestniczyły w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Oznacza to, tym samym, że postępowanie w sprawie wydania postanowienia o przedłużenie „użyteczności" decyzji środowiskowej wymaga zawiadomienia wszystkich stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Pogląd o uznaniu ich za strony

[30] Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury, *Stanowisko w sprawie interpretacji przepisów zmienionej w dniu 18 maja 2005 r. ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw – w kontekście lokalizacji i realizacji dróg krajowych*, Warszawa 2005, cytowany przez: P. Wach, *Ważność i przedłużenie decyzji środowiskowej* [w:] P. Wach, D. Kałuża, M. Płoszka, R. Robaszewska, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015, s. 390.

[31] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 czerwca 2016 r., II SA/Bd 1345/15, LEX nr 2104607.

[32] P. Dembicki, *Termin użyteczności*…, s. 82.

postępowania w sprawie przedłużenia „użyteczności" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest powszechnie akceptowany przez orzecznictwo[33], potwierdzają go także opracowania doktrynalne[34].

Uznaje się w nich, że interes prawny tych podmiotów, wynikający ze znalezienia się w zasięgu oddziaływania inwestycji, a związany z posiadaniem tytułu prawnego do terenu objętego tymi oddziaływaniami, rozciąga się nie tylko na etap badania oddziaływań i określania środowiskowych uwarunkowań, ale również na etap przedłużania ich „użyteczności", o czym decyduje ocena, czy rozstrzygnięcie o konkretnym stanie faktycznym będzie miało wpływ na prawa lub obowiązki prawne osób, które zgłaszają swą legitymację jako strony postępowania. Pozytywna odpowiedź na to pytanie wynika z podniesionego tu już argumentu, że przedłużenie „użyteczności" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach otwiera przed inwestorem możliwość realizacji przedsięwzięcia w czasie przekraczającym pięć lat, a tym samym jego sytuacja prawna rzutuje, jako refleks, na uprawnienia innych podmiotów[35].

Na tym tle podkreślić należy, że zastosowanie będą także miały przepisy ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko odnoszące się do obwieszczenia o wszczęciu postępowania oraz obwieszczenia doręczającego w rozumieniu art. 74 ust. 1a u.u.i.ś. w zw. z art. 49 k.p.a., gdy w postępowaniu bierze udział więcej niż 10 stron.

4. Treść postanowienia w sprawie wydłużenia terminu „użyteczności" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i jego relacja do środowiskowych uwarunkowań określonych w decyzji lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 u.u.i.ś.

Dotychczasowe rozważania odnosiły się do określenia charakteru prawnego postępowania w sprawie wydania pozwolenia stwierdzającego aktualność środowiskowych uwarunkowań i implikacji złożenia takiego wniosku dla stron postępowania głównego (tj. postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Należy jednak odnieść się także do zagadnienia dotąd niesygnalizowanego, tj. ustalenia środowiskowych uwarunkowań w ramach tzw. ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

---

[33] Zob. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., II OSK 1342/09, LEX nr 597205; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Sz 717/12, LEX nr 1241441; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2014 r., II SA/Wr 489/14, LEX nr 1571814; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2015 r., IV SA/Wa 2589/14, LEX nr 1819605; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2015 r., IV SA/Wa 2591/14, LEX nr 1819607; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lipca 2015 r., IV SA/Wa 977/15, LEX nr 2031552 oraz wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 1065/15, LEX nr 2261550.

[34] P. Wach, *Ważność i przedłużenie*…, s. 391.

[35] Więcej zob. A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 274–275.

Konieczność zajęcia się tą kwestią wynika z brzmienia art. 72 ust. 4 zdanie pierwsze *in fine* u.u.i.ś., odnoszącego się do zawartości postanowienia określającego „stanowisko, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1, jeżeli było wydane". Chodzi tu o postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska (dalej: RDOŚ) w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia wydawane w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Przed udzieleniem na nie odpowiedzi należy przybliżyć samą koncepcję ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Koncepcja „ponownej oceny" stanowi pokłosie ustaleń zapadłych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, który w jednym ze swych orzeczeń stwierdził, że „wieloetapowe procedury wydawania zezwolenia, w której jedna z decyzji jest decyzją główną, a druga decyzją wykonawczą, która nie może wykraczać poza zakres decyzji głównej, możliwe oddziaływanie danego przedsięwzięcia należy określić i ocenić w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji głównej. Jedynie w przypadku, gdy oddziaływanie to można określić dopiero w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji wykonawczej, oceny tej należy dokonać w trakcie tego ostatniego postępowania"[36]. Tym samym nastąpiło przełamanie poglądu, że ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza się dla planowanego przedsięwzięcia jednokrotnie[37]. Wynika z niego, że w tych przypadkach, gdy na wstępnym etapie realizacji przedsięwzięcia trudno przewidzieć wszystkie jego skutki (w trakcie mogą pojawić się oddziaływania, których nie można wziąć pod uwagę na tym etapie procesu inwestycyjnego, np. oddziaływania wzajemne lub oddziaływania na te formy ochrony przyrody, które zostały powołane do życia po wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach), organ wydający decyzję ma obowiązek ponownie przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko, w ramach której będzie uzgadniał warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Oznacza to, że na tym etapie postępowania powinno nastąpić jedynie doprecyzowanie warunków określonych w decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych przez ewentualne uwzględnienie oddziaływań, które na wcześniejszym etapie postępowania nie mogły być uwzględnione, a wynikają (zazwyczaj) ze zmiany okoliczności faktycznych[38]. Doktryna prawa ochrony środowiska podkreśla, że w wielu przypadkach na etapie pozyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na wczesnym etapie procesu inwestycyjnego (np. poprzedzającej decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) informacje dotyczące planowanego przedsięwzięcia (zwłaszcza

[36] Wyrok TS z dnia 4 maja 2006 r., C-508/03, LEX nr 226555; zob. także wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 7 stycznia 2004 r., C-201/02, *The Queen, na wniosek Delena Wells przeciwko Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:EU:C:2004:12 oraz wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 4 maja 2006 r., C-508/03, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECLI:EU:C:2006:287.

[37] Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 4 maja 2006 r., C-290/03, *The Queen, na wniosek Diane Barker przeciwko London Borough of Bromley*, ECLI:EU:C:2006:286.

[38] K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2020.

rozwiązań projektowych) są zbyt ogólne i nieprecyzyjne, aby w pełni zidentyfikować możliwe oddziaływania oraz zaproponować ostateczną listę działań zapobiegawczych i łagodzących; często też w toku opracowywania projektu budowlanego mogą ujawnić się oddziaływania na środowisko, których nie dało się przewidzieć lub ocenić na poziomie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Związane są one bowiem z rozwiązaniami technicznymi rozstrzyganymi na poziomie projektu budowlanego albo z tym, że zaproponowane rozwiązania techniczne zmieniają parametry oddziaływania na środowisko, co daje możliwość modyfikacji zaproponowanych rozwiązań służących ochronie środowiska zgodnie ze zmienioną specyfikacją techniczną. Czasem także w związku z upływem czasu, który mija między wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach a decyzją „wykonawczą", zmieniają się okoliczności, w których analizowano planowane przedsięwzięcie i jego potencjalny wpływ na środowisko[39].

Dostrzegając zasadność prowadzenia ponownej oceny, prawodawca uregulował procedurę jej przeprowadzania w art. 88–95 u.u.i.ś.; wynika z nich przede wszystkim ograniczony zakres postępowań, w których ponowna ocena może zostać przeprowadzona, obejmujący decyzje „wykonawcze", o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 u.u.i.ś., a więc:

- decyzje o pozwoleniu na budowę, decyzje o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego oraz decyzje o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane;
- decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych;
- decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego;
- decyzje o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Dla tych czterech kategorii decyzji przeprowadzenie ponownej oceny może albo zostać zainicjowane działaniem organu administracji, albo nastąpić z inicjatywy własnej inwestora – podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia.

Na tym tle należy powrócić do brzmienia art. 72 ust. 4 zdanie pierwsze *in fine* u.u.i.ś., dotyczącego relacji takiego postanowienia uzgadniającego wydanego w trybie art. 90 ust. 1 u.u.i.ś., które w dalszej części będzie określane jako „postanowienie uzgadniające RDOŚ", wobec wniosku o stwierdzenie, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.i.ś., jeżeli było wydane.

---

[39] P. Otawski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

Istota ponownej oceny, jak wykazano powyżej, sprawdza się do przeprowadzenia oceny dla przedsięwzięcia objętego decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, które było poddane procedurze oceny oddziaływania na środowiska, lub które takiej oceny oddziaływania na etapie decyzji środowiskowej nie posiadało. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach może być bowiem wydana zarówno po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko (dotyczy to tzw. przedsięwzięć z grupy I, oraz przedsięwzięć, dla których stwierdzono w drodze postanowienia obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko), jak i po uznaniu, że przedsięwzięcie należy do kategorii mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, ale nie przeprowadza się dla nich oceny oddziaływania na środowisko. W tym drugim przypadku decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie określa żadnych dodatkowych środowiskowych uwarunkowań poza wynikającymi z opisu przedsięwzięcia wskazanymi w karcie informacyjnej przedsięwzięcia i charakterystyki przedsięwzięcia, lub określa tylko takie warunki, które wynikają ze stanowisk organów współdziałających, tj. stanowiska RDOŚ, który odstępując od obowiązku przeprowadzenia OOŚ, może określić warunki realizacji przedsięwzięcia na podstawie art. 84 ust. 1a u.u.i.ś. (tzw. decyzja „z warunkami").

Dodać jednak należy, że stanowisko organu współdziałającego określające warunki realizacji przedsięwzięcia, uwzględniane w treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie stanowi zamiennika oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W sytuacjach, o których mowa powyżej, tj. w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez uprzedniej oceny oddziaływania na środowiska, oraz decyzji bez uprzedniej oceny oddziaływania na środowisko „z warunkami" mamy więc do czynienia z sytuacją, w której przeprowadzenie ponownej oceny stanowi rzadki, ale możliwy przypadek, w którym na wniosek inwestora przeprowadzana jest pierwszorazowo procedura oceny oddziaływania na środowisko[40]. Wówczas postanowienie uzgadniające RDOŚ po raz pierwszy dla takiego przedsięwzięcia określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Wprawdzie można by uznać, bazując wyłącznie na wykładni gramatycznej, że określenie „ponowna" ocena odnosi się do postępowań, które przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach były objęte oceną oddziaływania, to jednak zauważyć należy, że dla przedsięwzięć z tzw. grupy II do pewnego stopnia procedura OOŚ jest realizowana na etapie selekcji (screeningu). Biorąc to pod uwagę, uznać należy, że w wybranych przypadkach ponowna ocena będzie występowała w sytuacji, gdy przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie nastąpiła procedura pełnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko[41].

---

40 E. Florkiewicz, A. Kawicki, *Postępowania administracyjne*…, s. 50–51.

41 Tak W. Radecki, *Ocena oddziaływania na środowisko* [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 281. Tak również G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 84; Z. Bukowski, *Ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w polskim prawie* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010, s. 42.

Patrząc z tej właśnie perspektywy, należy rozważyć znaczenie spójnika „lub" przywołanego w treści art. 72 ust. 4 zdanie pierwsze *in fine* u.u.i.ś. W tym przypadku wybór zasugerowany łącznikiem „lub" sprowadza się do alternatywy rozłącznej, tj. odpowiadającej wyrażeniu: „albo…, albo…" i dotyczy wyboru między dwoma wykluczającymi się alternatywami. Wprawdzie bowiem w toku postępowania wnioskodawcy przysługuje wyłączne prawo do kształtowania treści swojego żądania[42], ale nie znaczy to, że może on korzystać dowolnie z podstawy prawnej tego żądania, które stanowi albo art. 72 ust. 1 u.u.i.ś., albo postanowienie z art. 90 ust. 1 u.u.i.ś. Oznacza to, że przepis 72 ust. 4 zdanie pierwsze *in fine* u.u.i.ś. nie obejmuje możliwości dokonania przez inwestora wyboru pomiędzy ustaleniem aktualności środowiskowych uwarunkowań z decyzji środowiskowej lub ustaleniem aktualności środowiskowych uwarunkowań postanowienia uzgadniającego RDOŚ, lecz określa podstawę prawną działania alternatywnie dla sytuacji, w której: a) uwarunkowania środowiskowe zostały określone w decyzji środowiskowej wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko; b) środowiskowe uwarunkowania zostały określone wyłącznie w ponownej ocenie, gdyż decyzja środowiskowa ich nie zawierała.

Podsumowanie

Odpowiadając na postawione we wprowadzeniu pytania, należy uznać, że postępowanie w sprawie uznania, czy aktualne są warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub w postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 u.u.i.ś., jest postępowaniem samoistnym procesowo, choć materialnie (przedmiotowo) powiązanym z postępowaniem głównym, tj. postępowaniem w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Biorą w nim udział strony z postępowania głównego, które są zawiadamiane zgodnie z przepisami ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, tj. poprzez obwieszczenia publiczne, gdy liczba stron przekroczy 10. Postępowanie to nie jest jednak postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś., nie toczy się więc ani z udziałem organizacji ekologicznych na zasadach określonych w jej art. 44 ust. 1 u.u.i.ś., ani z udziałem społecznym. Ponieważ nie jest postępowaniem w sprawie decyzji środowiskowej, postanowienie to nie jest też publikowane w BIP urzędu powołanego do obsługi organu właściwego do wydania tego postanowienia.

Merytorycznie w postępowaniu tym oceniane są jedynie dane przedłożone w ramach wniosku (informacje na temat stanu środowiska i możliwości realizacji warunków wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowienia), a argumenty pozwalające na uznanie, że nie są one aktualne, opierają się jedynie na okolicznościach relewantnych prawnie, jak ustanowienie formy ochrony przyrody czy uchwalenie (uchylenie, zmiana) planu miejscowego czy przyjęcie standardu ochrony akustycznej, bez merytorycznego badania stanu środowiska.

---

[42] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2012 r., II SA/Lu 564/12, LEX nr 1241014.

Literatura

Bukowski Z., *Ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w polskim prawie* [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010.

Dembicki P., *Termin użyteczności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i możliwość jego przedłużenia*, „Prawo i Środowisko" 2016, nr 2.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

Florkiewicz E., Kawicki A., *Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą 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*, seria: Zeszyty Metodyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Warszawa 2009.

Grudzińska I., Zarzecka J., *Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2011.

Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2020.

Haładyj A., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach a pozwolenie emisyjne (analiza wzajemnych zależności)*, „Państwo i Prawo" 2022, z. 7.

Kosieradzka-Federczyk A., *Charakterystyka prawna wybranych aspektów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 7–8.

Matan A., *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005.

Młynarkiewicz Ł., *Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko* [w:] *Prawo gospodarcze*, red. D. Wetoszka, Warszawa 2020.

Otawski P., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia* [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.

Radecki W., *Ocena oddziaływania na środowisko* [w:] *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010.

Rakoczy B., *Zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* [w:] *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2017.

Wach P., *Ważność i przedłużenie decyzji środowiskowej* [w:] P. Wach, D. Kałuża, M. Płoszka, R. Robaszewska, *Decyzje środowiskowe*, Warszawa 2015.

Streszczenie

Anna Haładyj

Postępowanie w sprawie przyjęcia stanowiska, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko – analiza procesowa i przedmiotowa

Celem artykułu jest określenie charakteru prawnego oraz analiza przedmiotowa postępowania w sprawie przyjęcia stanowiska, że aktualne są warunki realizacji przedsięwzięcia określone

w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub postanowieniu, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Postanowienie to jest wydawane po pięciu latach od uzyskania przez decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach waloru ostateczności i zmierza do ustalenia, czy nadal istnieje możliwość przedłożenia tej decyzji jako załącznika do wydania „decyzji wykonawczych" z art. 72 ust. 1–1b ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. W opracowaniu postawiono tezę, że przedmiotowe postanowienie zapada w postępowaniu odrębnym od postępowania w sprawie zmiany decyzji środowiskowych, nie zawiera komponentu postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, a przesłanki, którymi kieruje się organ, bazują jedynie na weryfikacji kwestii formalnoprawnych, bez komponentu merytorycznego badania stanu środowiska.

Słowa kluczowe: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, aktualność warunków realizacji przedsięwzięcia, upływ czasu a skuteczność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przedłużanie ważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, użyteczność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Summary

Anna Haładyj

The procedure for adopting the an approval decision that the conditions of the project specified in the decision on environmental conditions or the decision referred to in Art. 90 sec. 1 of the Environmental Impact Assessment Act

The aim of the article is to determine the legal nature and the subject of the procedure for adopting the an approval decision that the conditions of the project specified in the decision on environmental conditions or the decision referred to in Art. 90 sec. 1 of the Environmental Impact Assessment Act are still valid. The approval decision is issued 5 years after granting the decision on environmental conditions and aims to determine whether it is still possible to submit this decision as an appendix to the issuance of „development consent". The study puts forward a thesis that the approval decision in question is made in a procedure separate from the procedure for amending environmental conditions, does not contain a component of the environmental impact assessment procedure, and the premises followed by the authority are based only on the verification of formal and legal issues, without the substantive component of the study the state of the environment.

Keywords: decision on environmental conditions, timeliness of the conditions for implementing the project, the passage of time and the effectiveness of the decision on environmental conditions, extending the validity of the decision on environmental conditions, usefulness of the decision on environmental conditions.

Diana Trzcińska
Uniwersytet Gdański
diana.trzcinska@ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-1439-7240

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.03

Problematyka głównych przyczyn bezczynności i przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska

Problematyka braku efektywności w prowadzeniu spraw administracyjnych, rozumiana wstępnie jako zaniechanie rozpatrzenia sprawy w rozsądnym (ustawowym) terminie, jest szeroko podejmowana w literaturze prawa[1]. Już wstępna analiza piśmiennictwa w tym obszarze prowadzi do wniosku, że jest to problem ważki, złożony i nie zawsze jednoznacznie pojmowany, począwszy od kwestii rozumienia podstawowych terminów, takich jak bezczynność czy przewlekłość w postępowaniu administracyjnym i sposobów ich rozgraniczenia[2], skończywszy na diagnozach przyczyn tego stanu rzeczy i ich wpływie na uprawnienia materialnoprawne stron postępowania czy ich obowiązki. Bezczynność i przewlekłość w prowadzeniu spraw administracyjnych niewątpliwie pozostaje w ścisłym związku z metodologią prowadzenia spraw administracyjnych przez organy administracji w różnych obszarach prawa materialnego. Potencjalnie problem ten najczęściej będzie występował w sprawach, które są skomplikowane, wymagają tzw. wiedzy specjalistycznej lub wielu czynności dowodowych. Nieefektywne prowadzenie spraw administracyjnych przez organy administracji,

[1] Problematyką bezczynności przewlekłości zajmowali się m.in.: H. Knysiak-Molczyk, *Bezczynność administracji a realizacja prawa do sądu* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 295–305; J.P. Tarno, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Casus" 2013, nr 69, s. 10–18; M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; J. Jendrośka, *Bezczynność administracji publicznej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1998, s. 228–233.

[2] Orzecznictwo sądów administracyjnych niejednolicie postrzega kwestię rozłączności pojęć „przewlekłość" i „bezczynność" z perspektywy przedmiotu zaskarżenia. Skutkuje to w niektórych sądach administracyjnych rozdzielaniem skarg, w których strona zarzuca temu samemu organowi zarówno bezczynność, jak i przewlekłość w prowadzeniu jej sprawy administracyjnej, i prowadzeniem dwóch spraw sądowych – ze skargi na bezczynność i ze skargi na przewlekłość. Tymczasem na gruncie art. 37 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.) pojęcia te traktować należy jako rozłączne, a w konsekwencji – to rolą sądu orzekającego będzie zakwalifikowanie stanu zaistniałego na gruncie okoliczności danej sprawy jako „przewlekłości" lub jako „bezczynności", niezależnie od wniosku skarżącego.

niezależnie od przyczyn tego stanu, jest przy tym zjawiskiem stosunkowo często zwalczanym skargą wnoszoną do sądu administracyjnego[3]. Poza powyższą statystyką pozostają zarazem sprawy, w których strony nie decydują się na skargę, mimo przekroczenia terminu jej załatwienia. Niewątpliwie jest to więc istotny problem w sferze wykonywania zadań administracji publicznej. Przy czym zjawisko to jest niepożądane nie tylko z perspektywy praw i interesów stron postępowania, z natury rzeczy zainteresowanych terminowym załatwieniem ich sprawy, dotyczącej przyznania uprawnień, ale także administracji jako aparatu państwowego, realizującego zadania publiczne. Patrząc bowiem z perspektywy państwa jako organizacji – brak efektywności w prowadzeniu spraw prowadzi nie tylko do podważenia zaufania do jego organów, ale potencjalnie także do naruszenia interesu publicznego, związanego z wadliwym wykonywaniem zadań publicznych, powierzonych organom w ramach przypisanych im kompetencji do wydawania aktów administracyjnych w indywidualnych sprawach. Istotne są więc przyczyny tego stanu rzeczy, których zidentyfikowanie może ułatwić poszukiwanie rozwiązań eliminujących tytułowy stan bezczynności czy przewlekłości w załatwianiu spraw administracyjnych. Sprawy z zakresu ochrony środowiska dostarczają zarazem swoistego pryzmatu dla oceny tego zjawiska, bowiem obejmują one katalog spraw z zasady skomplikowanych, wymagających wiedzy specjalistycznej (fachowej) często z różnych obszarów nauki (geologii, hydrologii, dendrologii itp.), często wiążących się z koniecznością przeprowadzenia w ramach postępowania wyjaśniającego różnych dowodów, w tym także dowodu z opinii biegłych.

W ramach analizy tytułowej problematyki bezczynności i przewlekłości oraz głównych jej przyczyn w rozpatrywaniu spraw z zakresu ochrony środowiska w pierwszej kolejności wypada nakreślić katalog potencjalnych spraw administracyjnych w tym obszarze, a następnie przedstawić samo zjawisko z uwzględnieniem rozgraniczenia sposobu rozumienia tych pojęć. W dalszej zaś kolejności przedmiotem rozważań będą główne powody, wskazywane w orzecznictwie i doktrynie jako przyczyny braku efektywności w rozpoznawaniu spraw administracyjnych oraz refleksja nad możliwościami zapobieżenia im w praktyce. Takie też są cele badawcze leżące u podstaw niniejszego opracowania.

[3] W 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku rozpoznał 3698 spraw ogółem, zaś spośród tej liczby 349 spraw dotyczyło skarg na bezczynność lub przewlekłość działania organów, co stanowi prawie 10% wszystkich spraw. W 2021 r. Sąd ten rozpoznał ogółem 3918 spraw, z czego 397 stanowiły sprawy ze skarg na bezczynność lub przewlekłe działanie organów. Z kolei w 2022 r. na około 4100 spraw przypadło 390 spraw z zakresu bezczynności/przewlekłości. Przykładowo też wskazać można, że w Wydziale II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, rozpoznającym głównie sprawy dotyczące szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego, w tym sprawy z zakresu ochrony środowiska, relacja ta przedstawia się następująco: z 919 spraw rozpoznanych w 2021 r. – 158 z nich to sprawy ze skarg na bezczynność lub przewlekłość, co stanowi prawie 17% spraw, zaś w 2022 r. – na 1302 sprawy rozpatrzone w tym Wydziale – 145 to sprawy ze skarg na bezczynność lub przewlekłe działanie organów (ponad 11%). Dane powyższe mają charakter szacunkowy i pochodzą ze statystyk publikowanych na stronie internetowej WSA w Gdańsku: https://www.bip.gdansk.wsa.gov.pl/12,stan-spraw; mają służyć zobrazowaniu skali omawianego problemu.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska stanowią kategorię spraw powierzonych w ramach właściwości rzeczowej zarówno organom administracji o właściwości ogólnej (np. wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi, staroście, wojewodzie), jak i tzw. organom wyspecjalizowanym (np. regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska), czyli takim, do których zakresu działania należą wyłącznie kwestie ochrony środowiska. Ich szczegółowe i kompletne zidentyfikowanie przekracza ramy niniejszego opracowania, w którym raczej chodzi o zaprezentowanie kategorii spraw o znaczeniu ogólnym (w odróżnieniu od sektorowego wyliczenia). Niewątpliwie bowiem sfera ochrony środowiska, patrząc z perspektywy prawa, które ją reguluje, stanowi chyba najdynamiczniej rozwijającą się od wielu lat i obecnie dyscyplinę, co wynika głównie ze wskazanej wyżej jej interdyscyplinarności i multicentryczności. Źródłem prawa regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska są bowiem zarówno przepisy prawa krajowego, jak i prawo europejskie i prawo międzynarodowe. Organy administracji orzekają zatem w różnych kategoriach spraw ogólnych z zakresu ochrony środowiska, wśród których należy wymienić:

1) sprawy dotyczące pozwoleń emisyjnych, tj. pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii: gazów lub pyłów do powietrza, ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzanie odpadów, pozwolenia zintegrowanego (art. 180 i nn. ustawy – Prawo ochrony środowiska[4]);
2) sprawy dotyczące dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku (art. 115a p.o.ś.);
3) sprawy dotyczące tzw. środków finansowo-prawnych ochrony środowiska – opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, w tym za uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych (por. art. 283, 288, 298 p.o.ś.);
4) sprawy dotyczące udzielenia zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych (por. art. 51 i nn. ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[5]);
5) sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na jego realizację po lub bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (por. np. art. 82 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku)[6];
6) sprawy dotyczące udostępnienia informacji o środowisku[7];
7) szeroka kategoria spraw z zakresu odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, obejmująca np. nałożenie obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko, wykonanie określonych czynności zmierzających do przywrócenia

[4] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

[5] Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 589).

[6] 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 środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.).

[7] Wskazana kategoria spraw prowadzona jest na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, a dostęp do informacji o środowisku stanowi jeden z istotniejszych aspektów tzw. uspołecznienia, służącego kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego, świadomego znaczenia problematyki ochrony środowiska.

środowiska do stanu właściwego, wstrzymanie działalności podmiotu korzystającego ze środowiska, którego działalność powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi (art. 362–375 p.o.ś.);
8) sprawy związane z przeciwdziałaniem awariom przemysłowym (np. art. 247, 264d p.o.ś.);
9) sprawy dotyczące wyrządzenia przez podmioty korzystające ze środowiska szkody w środowisku lub bezpośredniego nią zagrożenia[8].

Pobieżna analiza przedstawionych wyżej spraw prowadzi do wniosku, że dotyczą one skomplikowanych zagadnień zarówno od strony prawnej, jak i branżowej. Ustawodawca nie kreuje przy tym innych, niż ogólne, terminów załatwienia powyższej kategorii spraw. Zauważyć jednocześnie należy, że nakreślony katalog obejmuje sprawy dotyczące obowiązków podmiotów korzystających ze środowiska (np. środków finansowo-prawnych czy z zakresu odpowiedzialności administracyjnej), jak i sprawy związane z przyznaniem im określonych uprawnień (np. w ramach pozwoleń emisyjnych).

Z perspektywy diagnozy przyczyn braku efektywności organów w prowadzeniu spraw administracyjnych odwołać się należy w pierwszej kolejności do ogólnych zasad postępowania dotyczących tej kwestii. Podstawowe znaczenie w tej mierze ma, uregulowana w rozdziale 2 k.p.a., zasada szybkości i prostoty postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.). Wynika z niej, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Zasada ta formułuje ogólne założenia w zakresie prowadzenia spraw przez organy administracji w aspekcie temporalnym, kładąc nacisk na szybkie, ale zarazem wnikliwe i możliwie proste w środkach procedowanie. W doktrynie wskazuje się również, w ramach analizy zasady ogólnej z art. 12 k.p.a., na sprawność działania administracji w indywidualnych sprawach[9].

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga ścisła korelacja powyższej zasady z przepisami dotyczącymi terminów załatwiania spraw administracyjnych. Zgodnie

---

[8] Por. ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2187 ze zm.).

[9] Realizacji powyższej zasady w praktyce działania organów administracji służą instytucje procesowe, które towarzyszą problematyce sprawnego prowadzenia postępowań administracyjnych (które w niezbędnym zakresie zostaną omówione dalej), tj.: 1) instytucja sygnalizacji związana z obowiązkiem informowania stron przez organ o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy; 2) ponaglenie do organu wyższego stopnia (ewentualnie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa); 3) skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; 4) odpowiedzialność pracownika organu winnego niezałatwienia sprawy w terminie lub przewlekłości postępowania; 5) odpowiedzialność odszkodowawcza organu z tytułu niewydania decyzji – za: Ł. Stelmaszczyk, *Sprawność w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących publicznych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl, Warszawa 2018.

z art. 35 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1). Przez „załatwienie sprawy" należy rozumieć „rozstrzygnięcie sprawy decyzją administracyjną, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej (art. 104 § 1 k.p.a.)"[10]. Przy czym sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ – powinny być załatwiane niezwłocznie (art. 35 § 2 k.p.a.). Chodzi tu o sprawy niewymagające postępowania dowodowego, a jedynie związane ze sprawdzeniem faktów, którymi organ dysponuje z urzędu lub na podstawie dokumentów przedłożonych przez stronę. Natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca[11] od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.)[12]. Artykuł 35 § 5 k.p.a. przewiduje natomiast, że do terminów określonych w ww. przepisach nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych[13], okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Z art. 35 § 5 k.p.a. wynika zatem, że terminy załatwiania spraw powiązane zostały z efektywnym czasem, w jakim organ administracji publicznej powinien sprawę rozpatrzyć i podjąć decyzję w sprawie[14]. Wymienione w tym przepisie okoliczności nie podlegają zatem wliczeniu do biegu terminu załatwienia sprawy, a ich wystąpienie nie będzie uzasadniało przypisania organowi wystąpienia stanu zwłoki w jej rozpoznaniu. W szczególności zatem, biorąc pod uwagę brzmienie powyższego przepisu, okresy doręczeń korespondencji, okresy braku reakcji stron na wezwania organów, np. w zakresie uzupełnienia braków materialnoprawnych podania, czy też okresy braku możliwości działania przez organ z przyczyn obiektywnie niezależnych od niego, nie są wliczane do wyżej wskazanych terminów załatwienia spraw administracyjnych. Terminy załatwiania spraw, określone

[10] Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 35* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

[11] Jak wskazuje A. Wróbel, „Miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym, w przeciwieństwie do terminów załatwiania spraw przed organami pierwszej instancji, nie jest terminem maksymalnym. W postępowaniu odwoławczym należy bowiem załatwić sprawę «w ciągu miesiąca», a nie, jak to przyjęto w odniesieniu do spraw rozstrzyganych w pierwszej instancji, «nie później» niż w ciągu miesiąca, i to niezależnie od tego, czy sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego i czy jest szczególnie skomplikowana" – *idem*, *Komentarz do art. 35*…

[12] Oczywiście przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy załatwiania spraw administracyjnych, na co bezpośrednio wskazuje art. 35 § 4 k.p.a.

[13] Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 285.

[14] A. Wróbel, *Komentarz do art. 35* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

w art. 35 k.p.a. oraz w przepisach ustaw szczególnych, są terminami maksymalnymi[15]. Zarazem w doktrynie wskazuje się, że terminy te mają charakter instrukcyjny dla organu prowadzącego postępowanie, rozumiany w ten sposób, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji. Natomiast może wiązać z negatywnymi konsekwencjami, wynikającymi w szczególności z art. 36 i 38 k.p.a.[16], a w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość organu – wynikającymi ze stwierdzenia przez sąd bezczynności lub przewlekłości z rażącym naruszeniem prawa, wymierzeniem organowi grzywny lub sumy pieniężnej na rzecz skarżącego[17].

Zgodnie z treścią art. 36 k.p.a. o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (obowiązek sygnalizacji). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Obowiązek ten aktualizuje się wówczas, gdy sprawa nie zostanie załatwiona w terminie, wynikającym z art. 35 § 1–3 k.p.a., przy uwzględnieniu okoliczności wynikających z art. 35 § 5 k.p.a., a więc w sytuacji przekroczenia terminów załatwienia sprawy administracyjnej. Przekroczenie tych terminów prowadzi zaś do stanu określanego w przepisach prawa jako bezczynność lub przewlekłość. Przy tym w art. 37 § 1 k.p.a. ustawodawca definiuje te stany „nieefektywności" organów administracji w załatwieniu sprawy administracyjnej. Z § 1 pkt 1 tego przepisu wynika, że bezczynność to stan, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast przewlekłość (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.) to sytuacja, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

W doktrynie wskazuje się, że „przewlekłość" postępowania oznacza „stan, w którym organ administracyjny w sposób nieuzasadniony «przedłuża» termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a., powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego, a w szczególności – konieczność wywiązania się z pewnych obowiązków procesowych przez stronę (np. przedłożenia przez nią dokumentacji niezbędnej dla podjęcia decyzji lub wzięcia udziału w czynnościach dowodowych), bądź gdy bieg terminu jest zatrzymany. Formalnie rzecz biorąc, organ nie pozostawałby wtedy w bezczynności"[18]. Przewlekłość pojmowana jest więc jako „prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych,

---

15 Por. P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 12* [w:] *Idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

16 A. Wróbel, *Komentarz do art. 35* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany*…

17 Por. art. 149 § 1a i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

18 Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2011, z. 6, s. 30–43.

powodujących że formalnie organ nie jest bezczynny"[19]. Podobnie w orzecznictwie sądowym przewlekłe prowadzenie postępowania postrzegane jest przez pryzmat braku efektywności[20]. Wskazuje się, że przewlekłość obejmuje opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy[21].

Z „bezczynnością" organu administracji publicznej z kolei mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia czy też innego aktu lub nie podjął stosownych czynności[22].

Jednoznaczne rozróżnienie tych dwóch stanów jest sporne, wywołując rozbieżności zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie. Brzmienie powołanego wcześniej art. 37 § 1 k.p.a. prowadzi jednak do wniosku, że omawiane pojęcia mają charakter rozłączny. Kluczowe znaczenie będzie miało tu ustalenie, na podstawie przepisów art. 35 i 36 k.p.a., czy upłynął termin załatwienia sprawy administracyjnej (ogólny z art. 35 i wyznaczony przez organ z art. 36 § 1 k.p.a.). Upływ terminu załatwienia sprawy oznaczać bowiem będzie, że organ popadł w bezczynność, natomiast dopóki ten fakt nie nastąpi – w grę wchodzi stan przewlekłości. Nie ulega jednak wątpliwości, że oba te stany, ze względu na fakt, że stanowią niepożądany przejaw w działaniu administracji publicznej, można skutecznie zwalczać skargą na przewlekłość/bezczynność organu, składaną do sądu administracyjnego, pod warunkiem wyczerpania trybu wynikającego z przepisów prawa[23]. Podkreślić przy tym należy, że złożenie ponaglenia przed wniesieniem skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest więc warunkiem jej dopuszczalności[24].

---

19 Por. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 69–70.

20 Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2017 r., III SAB/Kr 21/17, LEX nr 2307484.

21 Por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2012 r., II OSK 1360/12, CBOSA.

22 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 277/20, LEX nr 3078396.

23 Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. przed wniesieniem skargi do sądu strona musi zgłosić ponaglenie do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie lub do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia (art. 37 § 3 k.p.a.). Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Natomiast organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia rozpatruje je w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania (art. 37 § 5 k.p.a.). Zgodnie z art. 37 § 6 k.p.a. organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym: 1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy nastąpiło to z rażącym naruszeniem prawa; 2) w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości: a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończone, b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości. Złożenie ponaglenia przed wniesieniem skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest więc warunkiem jej dopuszczalności.

24 Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Skutki ponaglenia

Jak wskazuje Zbigniew Kmieciak, „analiza orzecznictwa polskich sądów administracyjnych nie stwarza podstaw dla formułowania wniosków o pojmowaniu przewlekłości postępowania przed organami administracji publicznej oraz ich bezczynności jako odrębnych kategorii naruszeń prawa. Przeciwnie: z wielu orzeczeń da się wyprowadzić czytelne wskazówki co do tego, że stan bezczynności występuje także wtedy, gdy organ podejmuje rozmaite działania, które jednak nie przynoszą rezultatu w postaci terminowego załatwienia sprawy (wydania stosownego, kończącego postępowanie aktu albo dokonania odpowiedniej czynności)"[25]. W orzecznictwie sformułowano więc pogląd, choć nie jest on jednolity, zgodnie z którym zarzucenie w jednym piśmie bezczynności oraz przewlekłości postępowania nie powinno być traktowane jako skumulowanie dwóch skarg, o ile kwestionowana jest terminowość i sprawność działania organu w tej samej sprawie administracyjnej. W takim przypadku objęcie jedną skargą obu form nieefektywności organu inicjuje jedną sprawę sądowoadministracyjną, w której sąd ma obowiązek rozpoznać i rozstrzygnąć spór o legalność braku wydania aktu lub niezałatwienia sprawy w terminie[26]. Sąd ocenia przy tym stan „niedziałania" organu na dzień wniesienia skargi.

Przyczyny przewlekłości czy bezczynności w prowadzeniu spraw administracyjnych oceniane są przez sądy administracyjne *in favorem* zasady szybkości i prostoty w prowadzeniu spraw administracyjnych, tzn. zasadniczo przyjmuje się, że nie mają one wpływu na stwierdzenie nieefektywności działania organów. Te ostatnie bowiem jako powody przewlekłości/bezczynności w załatwieniu spraw wskazują powszechnie na: zmiany personalne wśród pracowników prowadzących sprawę, związane np. ze śmiercią, przejściem na emeryturę, długotrwałą chorobę, czy wręcz braki kadrowe, związane z brakiem zainteresowania podjęciem pracy w danym organie, zbyt duże obciążenie liczbą spraw poszczególnych pracowników merytorycznych, konieczność równoległego wykonywania przez pracownika prowadzącego sprawę innych zadań, np. związanych z udziałem w oględzinach w terenie, brak szkoleń, a przede wszystkim – brak dostatecznych środków finansowych na wykonywanie zadań.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że rolą i zadaniem organów administracji publicznej jest takie zorganizowanie pracy urzędu obsługującego organ, by dochować terminów wynikających z przepisów prawa. Zasadniczo więc przyczyny, z powodu których nastąpiło przekroczenie terminu załatwienia sprawy, są nieistotne dla stwierdzenia bezczynności czy przewlekłości organu. Nie ma w szczególności znaczenia w tym kontekście fakt, że organ nie dysponuje wystarczającą kadrą, gwarantującą rozpoznawanie spraw w terminie, czy też, że nie posiada wystarczających zasobów finansowych, umożliwiających zlecenie w ustawowych terminach przeprowadzenia

---

dla dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego można rozważać jedynie w kontekście ponaglenia skutecznie wniesionego. Tylko takie ponaglenie daje stronie możliwość wniesienia skargi do sądu. Skarga na bezczynność, która nie została poprzedzona ponagleniem, jest niedopuszczalna i jako taka podlega odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Por. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2021 r., II OSK 2203/20, LEX nr 3179549.

[25] Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania*…, s. 30–43.

[26] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 277/20, LEX nr 3078396.

obligatoryjnych dowodów z opinii biegłych (np. operatów szacunkowych). Okoliczności te mogą mieć natomiast znaczenie dla stwierdzenia, czy bezczynność lub przewlekłość nastąpiły z rażącym naruszeniem prawa[27]. Nie ma też znaczenia to, czy organ administracji publicznej nie podjął żadnych czynności w sprawie, czy podejmował tylko niektóre niezbędne czynności, czy też wprawdzie prowadził postępowanie, ale nie załatwił sprawy w terminie[28].

Wyżej wskazane w sposób generalny przyczyny zaniechania rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez organy administracji podlegają szczegółowej identyfikacji i weryfikacji w konkretnej sprawie (*in casu*). Braki kadrowe w organie prowadzącym sprawę czy też brak środków finansowych na przeprowadzenie niezbędnych czynności dowodowych – jako przykłady częstych przyczyn przekroczenia terminu załatwienia konkretnej sprawy – w świetle przytoczonych wyżej orzeczeń sądów administracyjnych nie mogą doprowadzić do oddalenia skargi na bezczynność/przewlekłość, choć z perspektywy organu mogą one mieć charakter obiektywny. W istocie zagadnienia te stanowią problemy o charakterze systemowym, rzutujące na realizację zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Bezczynność i przewlekłość w działaniu organów jest bowiem dotkliwym skutkiem braku efektywności w realizacji zadań publicznych, z jakim mamy do czynienia w praktyce załatwiania kategorii skomplikowanych spraw administracyjnych, a więc przede wszystkim takich, które wymagają postępowania wyjaśniającego związanego z przeprowadzeniem dowodów czy też należą do kompetencji tzw. organów wyspecjalizowanych (np. organów nadzoru budowlanego, ochrony środowiska). Brak dostatecznych środków finansowych na wynagrodzenia pracownicze, zwłaszcza w organach, w których wymagane jest wykształcenie branżowe, sprzyja odpływowi najlepszej kadry pracowniczej z organów administracji (doświadczonej, przeszkolonej i profesjonalnej), a jednocześnie skutkuje brakiem zainteresowania zatrudnieniem w organach administracji, zwłaszcza wyspecjalizowanej. Tak samo brak tych środków sprawia, że pracownicy administracji nie są szkoleni, co wpływa na ich profesjonalizm w załatwianiu przydzielonych im spraw. Co więcej, problem przewlekłości i bezczynności w prowadzeniu spraw administracyjnych zyskał jeszcze większego znaczenia w dobie pandemii COVID-19 właśnie ze względu na braki kadrowe. Legislacyjną odpowiedzią na ten problem były szczególne przepisy, modyfikujące bieg terminów załatwienia spraw, w szczególności – ich zawieszenie, co jednak pozostaje poza ramami niniejszego artykułu. Opieszałe, nieefektywne prowadzenie

[27] W bogatym orzecznictwie dotyczącym przesłanek uznania, że doszło do rażącego, a więc kwalifikowanego naruszenia przepisów związanych ze stanem opieszałości, wskazuje się, iż ocena takiego właśnie kwalifikowanego charakteru tego stanu nie może pomijać potrzeby przeprowadzenia oceny działań organu administracji publicznej w danej sprawie w ich całokształcie. Na całokształt tych działań oraz jego ocenę niewątpliwie składają się takie elementy, jak liczba przedłużeń terminów załatwienia sprawy, charakter i rodzaj czynności pozornych mających tuszować długotrwałość postępowania, stan prawny i faktyczny sprawy uzasadniający – w relacji do stopnia wynikających z niego ustaleń – podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie. Zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r., II GSK 4544/16, LEX nr 2283323.

[28] A. Wróbel, *Komentarz do art. 37* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

spraw jest bowiem problemem ogólnym. Abstrahując więc od szczególnych zdarzeń, takich jak pandemia, stan ten powinien być wyjątkiem w praktyce działania organów administracji, a tak nie jest.

Panaceum na powyższe problemy stanowiłoby niewątpliwie dofinansowanie administracji publicznej, a w ramach tego dofinansowania – transparentne powiązanie efektywności działania urzędników z gratyfikacjami finansowymi (np. w postaci nagród czy dodatków). Braki kadrowe, zbyt duża liczba spraw przypadających na pracownika, brak środków finansowych na szkolenia pracowników, częste choroby pracowników i brak możliwości ich zastąpienia stanowią skutki tego, że – co powszechnie wiadomo – administracja publiczna jest niedofinansowana. Widać to w szczególności w pracy organów wyspecjalizowanych, takich jak np. organy nadzoru budowlanego, regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, konserwatorów zabytków, różnych przedmiotowo inspekcji, ale nie tylko, gdzie problem braków kadrowych jest codziennością, z którą mierzą się kierownicy urzędów. Stan bezczynności czy przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych jak papierek lakmusowy odzwierciedla wówczas terminowość załatwiania spraw w kontekście jakości pracy danego organu. Przy czym za organizację pracy danego urzędu odpowiada jego kierownik, podobnie zresztą jak za organizację pracy całej administracji publicznej odpowiadają rządzący.

Poza potrzebą dofinansowania administracji publicznej w kontekście terminowości załatwiania spraw administracyjnych należałoby rozważyć, czy jednak nie urealnić terminów załatwienia poszczególnych kategorii spraw administracyjnych, przewidując mimo wszystko dłuższe terminy w przepisach prawa. W mojej ocenie dotyczyć to powinno takich spraw, które wiążą się z koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na podstawie obligatoryjnych dowodów z opinii biegłych, takich np. jak rzeczoznawcy majątkowi, sporządzający operaty szacunkowe w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami, czy też w sprawach, w których przeprowadzenie tych dowodów wprawdzie nie jest obligatoryjne, ale co do zasady konieczne (dotyczy to np. spraw dotyczących szkód w środowisku, które z zasady mają charakter bardzo skomplikowany). Organy administracji, nie dysponując dostatecznymi środkami finansowymi na opłacenie tych opinii, zmuszone są do czasem wielomiesięcznych poszukiwań biegłych gotowych sporządzić opinie w sprawie. W tego rodzaju sprawach problem nieefektywności w działaniu administracji publicznej jest niemal powszechny i dlatego wymaga podjęcia przemyślanych działań systemowych w celu ich wyeliminowania.

Kolejnym problemem dotyczącym terminowości załatwiania spraw administracyjnych, całkowicie nie dostrzeganym przez ustawodawcę, jest efektywność załatwiania kategorii spraw, których przedmiotem są obowiązki prawne zasadniczo o charakterze niepieniężnym (np. w zakresie przywrócenia stosunków wodnych, nałożenia obowiązków naprawczych w ramach postępowania dotyczącego szkody w środowisku itp.). Te sprawy toczą się latami, a podmioty, do których te obowiązki mogą być adresowane, jako strony tych postępowań nie są zainteresowane ich załatwieniem, a tym samym – przestrzeganiem przez organy przepisów dotyczących terminów załatwienia tego typu spraw. Wręcz przeciwnie, fakt, że nie zapadają w nich rozstrzygnięcia

merytoryczne, jest dla nich korzystny. Tymczasem w takich sprawach zakończenie ich w ustawowych terminach powinno leżeć przede wszystkim w interesie publicznym. Przykładem mogą tu być sprawy dotyczące nałożenia obowiązku naprawienia szkody w środowisku, które przez wiele lat, z różnych przyczyn, nie kończą się wydaniem merytorycznej decyzji w sprawie. Praktyka pokazuje, że w sprawach, które dotyczą uprawnień, strona zainteresowana jej wynikiem korzysta ze środków dyscyplinujących organ. Inaczej jest natomiast w sprawach dotyczących nałożenia obowiązku na dany podmiot. W takich sytuacjach organy również są beneficjentami sytuacji, w której brak jest podmiotu zainteresowanego zakończeniem sprawy administracyjnej w ustawowym terminie. W mojej ocenie również ta sytuacja wymaga korekty legislacyjnej z perspektywy wdrożenia instrumentów realnie wpływających na terminowość załatwiania spraw tego typu. System środków wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, jak ponaglenie strony czy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność czy przewlekłość organu, w tym przypadku bowiem nie spełnia funkcji dyscyplinującej organ. Jak wskazano wcześniej, strona nie jest zainteresowana zakończeniem sprawy ze względu na potencjalny wynik związany z nałożeniem obowiązku (pieniężnego czy niepieniężnego). Sprawy tego typu niewątpliwie mają skomplikowany charakter, gdyż konieczne jest w nich ustalenie przesłanek warunkujących odpowiedzialność podmiotu prawa, często wymagających wiedzy specjalnej i wiążących się z koniecznością korzystania z dowodów z opinii biegłych. Skomplikowany charakter sprawy nie może jednak stanowić okoliczności usprawiedliwiającej nieefektywność organów. W interesie publicznym powinno być więc stworzenie innego instrumentu prawnego ukierunkowanego na terminowość w załatwieniu również tej kategorii spraw, czyli spraw związanych z nakazami czy zakazami kierowanymi do podmiotów prawa. Można by sobie wyobrazić w strukturze administracji publicznej specjalny organ administracji, do którego zadań należałaby analiza terminowości prowadzenia tego typu spraw, a w kompetencjach pozostawałyby określone środki dyscyplinujące nieefektywne organy (znane np. z ustawy – Prawo budowlane – grzywna dla organu za przekroczenie terminu za każdy dzień zwłoki). Musiałoby to wiązać się ze stworzeniem pewnej koncepcji tych organów (miejscowej, rzeczowej), powiązanej z wyodrębnieniem kategorii spraw, gdzie takie instrumenty byłyby potrzebne, oraz nałożeniem obowiązku współdziałania i przekazywania informacji pomiędzy organami administracji. Pomysłów na zaradzenie tej szkodliwej sytuacji może być więcej, jednak nie ulega wątpliwości, że z perspektywy sprawności działania administracji ten obszar spraw pozostaje niemal całkowicie poza sferą zainteresowania ustawodawcy, który nie stworzył instrumentów koniecznych, by terminowo załatwiać również sprawy dotyczące nakładania obowiązków (w tym zwłaszcza niepieniężnych) na podmioty prawa, co w szczególności dotyczy sfery środowiska i podmiotów korzystających ze środowiska jako dobra wspólnego.

Konkludując powyższe rozważania w zakresie przyczyn zaniechania rozpatrzenia spraw, w tym zwłaszcza z zakresu ochrony środowiska, w rozsądnym terminie – można je opisać w trzech kategoriach. Pierwszą kategorię stanowią przyczyny niezależne od organu, które nie podlegają wliczeniu do terminu biegu sprawy i nie prowadzą do bezczynności/przewlekłości. Ich katalog jest bardzo wąski, bowiem ustawodawca

pozostawił jego ustalenie sądom, które wypracowały kierunki interpretacji przepisów w tym zakresie. Niezależne od organu są więc przyczyny losowe dotyczące pracy całego urzędu, a nie poszczególnych urzędników, np. pożar w siedzibie organu. Podobnie opóźnienia wywołane przez stronę, która nie współpracuje z organem w zakresie wymaganym przepisami prawa, np. udzielając stosownych wyjaśnień na żądanie organu, stanowi przyczynę niezależną od organu. Drugą kategorię stanowią przyczyny zależne od organu o charakterze obiektywnym. Wypełnia je katalog okoliczności, które nie wiążą się z brakiem woli załatwienia sprawy przez organ w ustawowym terminie. Zasadniczo strona ma prawo oczekiwać takiej organizacji pracy urzędu obsługującego organ, by decyzje wydawane były w ustalonych prawem terminach. Braki kadrowe, deficyt środków finansowych, niewłaściwa organizacja pracy urzędników, losowe zdarzenia wpływające na tok pracy urzędnika (choroba, urlop) stanowią częste przyczyny nieefektywności, których wystąpienie obciąża organ i wlicza się do biegu terminu załatwienia sprawy. Ich wystąpienie może być zatem podstawą uwzględnienia skargi na bezczynność/przewlekłość przez sąd, natomiast może prowadzić do stwierdzenia braku rażącego charakteru naruszenia prawa. Trzecia kategoria przyczyn obejmuje okoliczności, które obiektywnie wiążą się z negatywną oceną pracy organu i jego złą wolą w zakresie załatwienia sprawy w terminie, prowadząc w efekcie do uwzględnienia skargi na bezczynność/przewlekłość i stwierdzenie rażącego naruszenia prawa. W tej kategorii przyczyn wymienić należy zaniedbania pracowników organu związane z brakiem podejmowania jakichkolwiek czynności procesowych w sprawie lub też podejmowaniem ich w niczym nieuzasadnionych odstępach czasu, co prowadzi do nieznajdujących żadnego usprawiedliwienia przekroczeń terminów załatwienia sprawy.

Z perspektywy poszukiwania rozwiązań przeciwdziałających opisanym sytuacjom, poza oczywistą potrzebą dofinansowania administracji, należałoby rozważyć na poziomie ustawowym urealnienie terminów załatwienia spraw szczególnie skomplikowanych, do których należałoby zaliczyć sprawy dotyczące szkód w środowisku, a więc takich, które ze względu na swój przedmiot nie mogą być załatwione w terminie dwóch miesięcy i w praktyce notorycznie nie są załatwiane w terminie. W tej kategorii wymienić można sprawy pozostające w sferze właściwości także innych organów wyspecjalizowanych, np. z zakresu budownictwa czy ochrony zabytków. Osobne zagadnienie stanowią sprawy dotyczące nakładania obowiązków prawnych, do których istniejące w obowiązujących przepisach prawa środki zwalczania bezczynności/przewlekłości, z opisanych wyżej przyczyn, są całkowicie nieadekwatne, co powinno skłonić ustawodawcę do ich wprowadzenia.

Literatura

Jendrośka J., *Bezczynność administracji publicznej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1998.

Kmieciak Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2011, z. 6.

Knysiak-Molczyk H., *Bezczynność administracji a realizacja prawa do sądu* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009.

Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011.

Przybysz P.M., *Komentarz do art. 12* [w:] *Idem*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

Stelmaszczyk Ł., *Sprawność w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących publicznych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl, Warszawa 2018.

Tarno J.P., *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Casus" 2013, nr 69.

Wróbel A., *Komentarz do art. 35* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

Wróbel A., *Komentarz do art. 37* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

Streszczenie

Diana Trzcińska

Problematyka głównych przyczyn bezczynności i przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska

W artykule przedstawiono problematykę nieefektywności w działaniu administracji publicznej w indywidualnych sprawach z zakresu ochrony środowiska, tj. problem bezczynności oraz przewlekłości. Celem artykułu jest ogólne przybliżenie problematyki bezczynności i przewlekłości, zdiagnozowanie jej przyczyn w szczególności na gruncie spraw z zakresu ochrony środowiska oraz zaproponowanie rozwiązań przeciwdziałających temu problemowi w pewnych obszarach.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, prawo, bezczynność, przewlekłość, organ administracji publicznej.

Summary

Diana Trzcińska

Main reasons of inaction and prolixity in conducting environment protection law (administrative) cases

In article the author analyses the problem of inefficiency in conducting individual administrative cases on the field of environment protection, which is inaction and prolixity of administrative authority. The aim of the article is to present the institution of inaction and prolixity in

general, compile the possibility of such state to the system of administrative individual cases on environment protection matter, as well as the reasons of such state and proposals to counteract.

Keywords: environment protection, law, inaction, prolixity (inefficiency), administrative authority.

Mariusz Baran
Uniwersytet Jagielloński
m.baran@uj.edu.pl
ORCID: 0000-0003-1896-7378

Barbara Iwańska
Uniwersytet Jagielloński
barbara.iwanska@uj.edu.pl
ORCID: 0000-0003-0832-9428

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.04

Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w systemie prawa ochrony środowiska[1]

Wprowadzenie

Środowisko i jego ochrona jest przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych. Jedną z nich są nauki prawne. W ramach tej dyscypliny naukowej zauważalny jest stały rozwój zarówno na polu regulacji prawnej, jak i prowadzonych badań naukowych, ukierunkowanych na prawne zagadnienia ochrony i zarządzania środowiskiem lub jego zasobami z różnych perspektyw: systemowych, dogmatycznych czy interdyscyplinarnych. Powszechna zgoda co do „ukonstytuowania się prawa ochrony środowiska jako dyscypliny prawniczej, zarówno naukowej, jak i dydaktycznej"[2] aktualizuje widoczne w nauce prawa ochrony środowiska podejście systemowe[3]. Przedmiotem badań i analiz są bowiem nie tylko szczegółowe zagadnienia związane z prawem ochrony środowiska (polskim, unijnym i międzynarodowym), ale także te, które są istotne dla wyodrębnienia prawa ochrony środowiska w jednolitym systemie prawa, jako obszaru regulacji prawnej o swoistym przedmiocie, celach czy cechach. Na tle ewolucji prawa ochrony środowiska podejmowane są badania dotyczące kwestii fundamentalnych dotyczących przedmiotu prawa ochrony środowiska, jego aksjologii, koncepcji współczesnego prawa ochrony środowiska, zasad prawnych ochrony środowiska czy miejsca środowiska i jego ochrony jako dobra chronionego w systemie

[1] Autorzy wskazują, że inspiracją dla przedstawienia tytułowej problematyki mitygacji i adaptacji na tle dynamiki zmian i kontynuacji w prawie ochrony środowiska jest nurt badań zapoczątkowany przez prof. dr. hab. Andrzeja Wasilewskiego w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska UJ – zob. A. Wasilewski, *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 768–775.

[2] A. Habuda, *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 53. Zob. także J. Boć, E. Samborska-Boć [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002, s. 137.

[3] Zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 106.

prawa, jak i dalszych odnoszących się do kierunków ochrony środowiska instytucji i instrumentów prawa ochrony środowiska[4].

W ten nurt znakomicie wpisują się liczne publikacje Jubilatki, Pani Profesor J. Ciechanowicz-McLean, która dzieląc się swoją wiedzą i doświadczeniem, wyznacza także nowe kierunki, tendencje rozwojowe nauki prawa ochrony środowiska. W najnowszych opracowaniach Janina Ciechanowicz-McLean zwraca uwagę na cztery grupy aktualnych problemów nauki prawa ochrony: pierwsza „wiąże się z powstaniem globalnego prawa ochrony środowiska, które jest odpowiedzią na pojawiające się w skali świata globalne zagrożenia środowiska" (takie jak zmiany klimatu); druga odnosi się do problemu glokalizacji, czyli lokalnych działań w masowej skali na rzecz dobrostanu środowiska; trzecia dotyczy szeroko pojętej kwestii odpowiedzialności za środowisko, czyli urzeczywistniania sprawiedliwości ekologicznej, zaś czwarta grupa to zagadnienia na pograniczu prawa ochrony środowiska i praw człowieka dotyczące prawa człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku i obejmuje trzy elementy: „prawo do życia, prawo człowieka do życia odpowiedniej jakości, prawo do środowiska przyszłych pokoleń" (sprawiedliwość międzypokoleniowa)[5]. Wskazane aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska, a także szczególne zainteresowania naukowe Pani Profesor Janiny Ciechanowicz-McLean prawem ochrony klimatu były impulsem do podjęcia tytułowego zagadnienia dotyczącego mitygacji i adaptacji jako przejawu kontynuacji i dynamiki zmian w systemie prawa ochrony środowiska.

Kontekst systemowy uzasadnia osadzenie tych działań w systemie prawa ochrony środowiska i w jego integracyjnym wymiarze oraz na tle ewolucji koncepcji prawa ochrony środowiska. Zacząć jednak należy od podstaw prawnych mitygacji i adaptacji.

1. Podstawy prawne mitygacji i adaptacji

Odpowiedź systemu prawnego na kryzys klimatyczny opiera się na dwóch podstawowych kierunkach działania (środkach): mitygacji (powstrzymywanie oraz łagodzenie zmian klimatu przez redukcję emisji gazów cieplarnianych, poprawę efektywności energetycznej; zwiększanie udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto, sekwestracji, tj. wychwytywaniu i bezpiecznym składowaniu CO_2; zmniejszenie energochłonności sektorów gospodarki) oraz adaptacji (dostosowywanie społeczeństwa, przemysłu, środowiska, ekosystemu do zmian

[4] Tytułem przykładu zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2012; B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej" w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013; *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015; P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne*…, s. 106; I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021; B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 2, s. 57–69.

[5] J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe UAM" 2019, nr 43, s. 35–50.

klimatu)[6]. Jak trafnie podkreśla Janina Ciechanowicz-McLean, regulacje prawne w tym zakresie tworzone są „«z góry do dołu» – od prawa międzynarodowego, czyli konwencji klimatycznej, począwszy, przez regulacje unijne aż do regulacji krajowych"[7]. Ten kierunek jest szczególnie widoczny w przypadku działań (instrumentów) mitygujących, czyli redukcyjnych. Z kolei w obszarze działań adaptacyjnych (przystosowawczych) większą aktywność legislacyjną widać obecnie na poziomie krajowym i regionalnym niż międzynarodowym[8].

Podstawowym aktem prawa międzynarodowego regulującym problematykę podejmowania globalnych działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu jest Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.[9] Jej podstawowym celem jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny, poprzez zachęcanie stron konwencji do podejmowania wysiłków redukcyjnych. Zgodnie z jej art. 2 Ramowa konwencja ma na celu ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze „na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny"; cel ten powinien zostać osiągnięty „w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu"[10]. Konwencja nie zawierała początkowo żadnych obowiązkowych limitów ani mechanizmów egzekwowania. Została ona w tym zakresie uzupełniona Protokołem z Kioto oraz Porozumieniem paryskim[11].

Pierwszym dokumentem, który faktycznie nakładał na strony Ramowej konwencji konkretne zobowiązania w zakresie redukcji emisji, był, uzupełniający postanowienia konwencji, Protokół z Kioto. Z punktu widzenia zobowiązań redukcyjnych (mitygacyjnych) istotny jest załącznik B do Protokołu, w którym określono ilościowe ograniczenia

---

6 I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes with Particular Focus on the Legal Environment of the Energy Sector*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 3, s. 34.

7 J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 37, s. 11.

8 Zob. np. art. 5 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021, s. 1; dalej: rozporządzenie 2021/1119).

9 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238; dalej: Ramowa konwencja); weszła w życie dnia 21 marca 1994 r., po ratyfikowaniu jej przez 50 państw.

10 Ogólny cel, jakim jest ograniczenie wzrostu temperatury na świecie do co najwyżej 2°C powyżej poziomu przedprzemysłowego, został przyjęty 18 lat po zawarciu Ramowej Konwencji – zob. wynik COP16/CMP6, który odbył się w Cancun w 2010 r., https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a02.pdf [dostęp: 20.01.2023].

11 Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684; dalej: Protokół z Kioto); Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzone w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36; dalej: Porozumienie paryskie). Zob. C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 19 i nn.

i redukcje emisji w latach 2008–2012 przyznane każdej stronie załącznika I do Ramowej konwencji. Z kolei dnia 8 grudnia 2012 r. Konferencja Stron Konwencji przyjęła w Ad-Dausze Poprawkę dauhańską do Protokołu z Kioto, która wprowadziła w latach 2013–2020 drugi okres rozliczeniowy dla stron Protokołu (tym samym Poprawka przedłuża okres obowiązywania Protokołu)[12]. Poprawka dauhańska zmienia załącznik B do Protokołu z Kioto, ustanawiając na lata 2013–2020 nowe zobowiązania redukcyjne wyrażone jako procent emisji z roku lub okresu bazowego lub procent emisji z roku referencyjnego[13].

Zaś w 2015 r. w Paryżu przyjęto nowe światowe porozumienie odnośnie do wysiłków, jakie wspólnota międzynarodowa ma podejmować w kierunku dalszego przeciwdziałania zmianom klimatu[14]. Jednym z celów Porozumienia paryskiego jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego.

Celem Ramowej konwencji jest przywrócenie równowagi w atmosferze pomiędzy dwutlenkiem węgla a innymi gazami cieplarnianymi, którą naruszyła działalność antropogeniczna. W odniesieniu do zobowiązań stron Ramowa konwencja podkreśla, że są one wspólne, lecz zróżnicowane[15] (*common, but differentiated*)[16]. Jak się podkreśla, zobowiązania są zatem wzajemne formalnie, nie mają jednak charakteru wzajemnego materialnie, gdyż nie są w każdym przypadku ekwiwalentne[17]. Państwa strony, wykonując zobowiązania strony, mają brać pod uwagę specyficzne narodowe i regionalne priorytety, cele i okoliczności rozwojowe[18]. Oznacza to konieczność uwzględniania sytuacji państw rozwijających się, w tym najsłabiej rozwiniętych, w szczególności podatnych na różnorodne następstwa zmiany klimatycznej[19].

W ramach zobowiązań zawartych w umowach międzynarodowych dotyczących ochrony klimatu można wyróżnić zarówno **zobowiązania mitygacyjne**, jak i **zobowiązania adaptacyjne** oraz pozostałe[20].

---

[12] Zob. *Essential EU Climate Law*, red. E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda, Cheltenham–Northampton 2021, s. 10–23.

[13] Dodatkowo poprawka rozszerza katalog gazów cieplarnianych, określonych w załączniku A do Protokołu, o trójfluorek azotu. Poprawka weszła w życie dnia 31 grudnia 2020 r.

[14] Porozumienie weszło w życie dnia 4 listopada 2016 r.

[15] Zob. C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej*…, s. 19; zob. też art. 10 Protokołu z Kioto, art. 2 ust. 2 Porozumienia paryskiego – w tej ostatniej umowie dodano jeszcze „in light of different national circumstances".

[16] W Ramowej konwencji uzgodniono dwie zasady: 1) strony powinny działać „w oparciu o zasadę słuszności i w ramach ich wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności i odpowiednich możliwości"; 2) strony z krajów rozwiniętych powinny przejąć inicjatywę w walce ze zmianami klimatu – zob. H. Thorgeirsson, *Objective (Article 2.1)* [w:] *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, red. D. Klein, M. Pia Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham, Oxford 2017, s. 124–127.

[17] C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej*…, s. 19.

[18] *Ibidem*.

[19] *Ibidem*; zob. art. 4 ust. 8–10 Ramowej konwencji.

[20] Pośród pozostałych zobowiązań wskazać należy na te dotyczące wsparcia finansowego (np. art. 11 Ramowej konwencji) oraz zobowiązania w zakresie poddania się międzynarodowej weryfikacji wykonywania, przestrzegania i efektywnego działania zobowiązań (art. 10 Ramowej konwencji).

Zobowiązania mitygacyjne (redukcyjne), już tu wskazane, obejmują postanowienia w zakresie ograniczenia przyczyn lub łagodzenia następstw zmiany klimatycznej (zob. art. 4–6 Porozumienia paryskiego oraz Protokół z Kioto[21]). Z kolei zobowiązania adaptacyjne (przystosowawcze) to zobowiązania zmierzające do ograniczenia następstw i wykształcenia odporności na zmianę klimatu (zob. m.in. art. 6 Ramowej konwencji, art. 7 Porozumienia paryskiego).

Jeśli chodzi o środki mitygacyjne, to w aspekcie zobowiązań konwencyjnych Protokół z Kioto ukształtował projekt pierwszej generacji (wiążących) przepisów klimatycznych, uzupełniając w tym zakresie Ramową konwencję. Na podstawie art. 3 Protokołu z Kioto państwa strony wskazane w załączniku B do tego Protokołu, tj. państwa rozwinięte oraz państwa będące w procesie transformacji do gospodarki rynkowej, nałożyły na siebie zobowiązanie ograniczenia indywidualnie lub wspólnie w latach 2008–2012 antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku A do Protokołu, wyrażonych w ekwiwalencie dwutlenku węgla o przynajmniej 5% w stosunku do roku 1990. Państwa strony wskazane w załączniku I do Ramowej konwencji znajdujące się wówczas w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej, w tym Polska, mogły przyjąć jako rok bazowy datę inną niż rok 1990.

Z kolei, jeśli chodzi o zobowiązania adaptacyjne (przystosowawcze), to już Ramowa konwencja w art. 2 wśród jej celów wymienia wprost, oprócz „ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny", także, że „poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu". Następnie pośród zobowiązań państw stron w art. 4 Ramowej konwencji wskazano m.in.:

1) formułowanie, wdrażanie, publikowanie i regularne aktualizowanie krajowych i – tam, gdzie jest to właściwe – regionalnych programów obejmujących środki łagodzenia zmian klimatu, jak również środki ułatwiające odpowiednią adaptację do zmian klimatu;
2) współpracę w przygotowaniu adaptacji do skutków zmian klimatu;
3) uwzględnianie zmian klimatu w stopniu, w jakim jest to możliwe, w projektach lub podejmowanych przedsięwzięciach, dla łagodzenia bądź adaptacji do zmian klimatu, w dziedzinie społecznej, ekonomicznej i polityki ochrony środowiska, stosując właściwe metody, np. oceny oddziaływania formułowane i określane przez państwa z punktu widzenia minimalizowania negatywnego wpływu na gospodarkę, zdrowie publiczne i jakość środowiska.

Z kolei Porozumienie paryskie w art. 2 ust. 1 lit. b wskazuje, że dążenie do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, polega m.in. na zwiększeniu zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz

[21] Ramowa konwencja nie sprecyzowała zobowiązań redukcyjnych. Uczynił to Protokół z Kioto na okres 2008–2012. Z kolei poprawka z Dohy ustaliła cele redukcyjne na lata 2013–2020. Porozumienie paryskie wyznaczyło cel w postaci dążenia do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego.

wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności.

W art. 7 Porozumienia paryskiego wskazano na „globalny cel w zakresie adaptacji, polegający na zwiększeniu zdolności do adaptacji, wzmocnieniu odporności i zmniejszeniu podatności na zmiany klimatu, mając na względzie przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju i zapewnienie wystarczających działań w zakresie adaptacji, w kontekście celu dotyczącego temperatury". Wreszcie podkreślono, że „aktualna potrzeba adaptacji jest znacząca i że wyższy poziom wysiłków na rzecz łagodzenia zmian klimatu może zmniejszyć potrzebę dodatkowych wysiłków w zakresie adaptacji oraz że większe potrzeby w zakresie adaptacji mogą wiązać się z większymi kosztami adaptacji" (art. 7 ust. 4).

Unijna polityka klimatyczna realizuje powyższe cele wynikające ze zobowiązań międzynarodowych i opiera się zasadniczo na celach w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, zużycia energii odnawialnej i efektywności energetycznej.

Treść art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[22] wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony została uzupełniona o wskazanie, że w ramach realizacji jednego z celów polityki UE w dziedzinie środowiska – promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska – szczególną uwagę UE będzie zwracała na kwestię „zwalczania zmian klimatu".

Do dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony brak było w prawie pierwotnym wyraźnie wyodrębnionej unijnej polityki w dziedzinie energii. Dopiero w Traktacie z Lizbony ustanowiono podstawy prawne polityki energetycznej UE (art. 194 TFUE). Przepis art. 194 TFUE składa się z trzech ustępów, z których pierwszy wskazuje cel główny tej polityki (zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE i jej państw członkowskich) i cztery cele szczegółowe, których realizacja zapewni jednocześnie realizację wspomnianego celu głównego. Z kolei ust. 2 akapit 1 i 3 tego artykułu stanowią długo oczekiwaną, jednoznaczną podstawę traktatową dla aktów prawa pochodnego przyjmowanych w ramach realizacji celów polityki energetycznej UE. Wreszcie ust. 2 akapit 2 art. 194 TFUE potwierdza prawo państw członkowskich do kształtowania wewnętrznej struktury zaopatrzenia w energię.

Unia opracowała różne instrumenty, w tym handel uprawnieniami do emisji i różne standardy emisji, aby osiągnąć swoje cele klimatyczne w sposób stymulujący opłacalność i uwzględniający solidarność między państwami członkowskimi. Zakres prawodawstwa UE w obszarze ochrony klimatu rozwijał się stopniowo – od bardziej sektorowych przepisów w latach 90. do kompleksowych ram prawnych, które obejmują szeroki zakres działań, takich jak produkcja przemysłowa, wytwarzanie energii, transport i mieszkalnictwo[23].

Podstawę unijnych wysiłków na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, będących jednocześnie realizacją międzynarodowych zobowiązań Unii i jej państw

[22] Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 2.06.2016, s. 47; dalej: TFUE.
[23] Zob. *Essential EU Climate*…, s. 10 i nn.

członkowskich w dziedzinie przeciwdziałania zmianom klimatu[24], stanowią obecnie przede wszystkim: rozporządzenie 2021/1119 (Europejskie prawo o klimacie), dyrektywa 2003/87/WE[25] (tzw. dyrektywa ETS) oraz rozporządzenie 2018/842[26] (tzw. rozporządzenie ESR)[27].

Dyrektywa 2003/87/WE, powołująca unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tzw. EU ETS), oraz rozporządzenie 2018/842 są instrumentami o charakterze redukcyjnym, czyli zmierzają do realizacji unijnego celu polegającego na redukcji emisji gazów cieplarnianych. Podobny charakter ma rozporządzenie 2018/841[28] (tzw. rozporządzenie LULUCF), dotyczące sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów, leśnictwa, który to sektor stanowi osobny filar realizacji unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Z kolei rozporządzenie 2021/1119 jest obecnie podstawowym instrumentem unijnej polityki w obszarze adaptacji (zob. art. 5). W myśl art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2021/1119 zarówno instytucje Unii, jak i państwa członkowskie zapewniają ciągłe postępy w zwiększaniu zdolności do adaptacji, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu podatności na zmianę klimatu zgodnie z art. 7 Porozumienia paryskiego.

Rozporządzenie 2021/1119 przewiduje następujące ramy dla działań adaptacyjnych:

---

[24] Z punktu widzenia podmiotowego Ramowa konwencja rozróżnia zobowiązania podstawowe (art. 4 ust. 1), które dotyczą wszystkich stron, zobowiązania stron wymienionych w załączniku I (zaliczono do nich m.in. Wspólnotę Europejską i jej ówczesnych 15 członków, ale również państwa znajdujące się w procesie transformacji gospodarczej, w tym Polskę; art. 4 ust. 2 Ramowej konwencji), a także zobowiązania stron wymienionych w załączniku II (tzw. rozwinięte strony Konwencji, art. 4 ust. 3; tutaj również znalazła się m.in. Wspólnota Europejska, a także 12 ówczesnych jej członków).

[25] Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32, ze zm.; dalej: dyrektywa 2003/87/WE).

[26] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 26, ze zm.; dalej: rozporządzenie 2018/842). Rozporządzenie EST zastąpiło poprzednio obowiązującą decyzję 2009/406/WE (tzw. decyzję ESD).

[27] Ponadto jest wiele dalszych aktów prawa pochodnego, które wpisują się w przeciwdziałanie zmianom klimatu (np. rozporządzenie 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu), przyjmowane są też w ramach realizacji Europejskiego Zielonego Ładu w różnych politykach Unii nowe strategie (np. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 czy też Nowa strategia leśna UE 2030), jak również dokonywane są zmiany w prawie pochodnym poprzez przyjmowanie nowych aktów prawnych (np. projekt rozporządzenia w sprawie odtwarzania przyrody, tzw. *restoration law*) czy zmianę już obwiązujących (np. wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/1020 i dyrektywę (UE) 2019/904 oraz uchylającego dyrektywę 94/62/WE).

[28] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 1, ze zm.).

- po pierwsze, przyjęcie unijnej strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu zgodnie z Porozumieniem paryskim i dokonywanie jej regularnego przeglądu (art. 5 ust. 2);
- po drugie, przyjęcie i wdrażanie krajowych strategii i planów przystosowawczych, z uwzględnieniem unijnej strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu i na podstawie rzetelnych analiz dotyczących zmiany klimatu i wrażliwości, a następnie ocena postępów oraz wskaźników ich realizacji, bazując na najlepszych dostępnych i najbardziej aktualnych dowodach naukowych, a także ich regularne aktualizowanie (art. 5 ust. 4);
- po trzecie, zapewnienie, by stosowane w Unii i w państwach członkowskich strategie polityczne dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu były spójne, wzajemnie się wspierały, dostarczały dodatkowych korzyści strategiom sektorowym i działały na rzecz lepszej integracji kwestii przystosowania się do zmiany klimatu we wszystkich obszarach polityki, w tym w razie potrzeby odpowiednich strategii i działań społeczno-gospodarczych i środowiskowych (z uwzględnianiem w szczególności najsłabszych i najbardziej dotkniętych grup ludności i sektorów), a także w działaniach zewnętrznych Unii (art. 5 ust. 3);
- po czwarte, uwzględnianie przez państwa członkowskie w krajowych strategiach szczególnej podatności konkretnych sektorów, między innymi rolnictwa, oraz systemów wodnych i żywnościowych, jak również bezpieczeństwa żywnościowego, a także promowanie rozwiązań opartych na zasobach przyrody i przystosowanie się oparte na ekosystemach (art. 5 ust. 4);
- po piąte, wreszcie, przyjęcie wytycznych określających wspólne zasady i praktyki w zakresie identyfikacji i klasyfikacji materialnych i fizycznych zagrożeń klimatycznych oraz zarządzania ostrożnościowego tymi zagrożeniami (art. 5 ust. 5).

Pomimo iż powyższy akt przyjął formę rozporządzenia, czyli aktu mającego skutek bezpośredni, nie nakłada on skonkretyzowanych obowiązków na podmioty prywatne, a adresatami rozporządzenia 2021/1119 są przede wszystkim państwa członkowskie, których działania w zakresie wprowadzania instrumentów pozwalających osiągnąć wskazane w rozporządzeniu cele będą kontrolowane przez Komisję Europejską. Zgodnie z rozporządzeniem 2021/1119 wdrażanie szczegółowych rozwiązań legislacyjnych będzie co prawda dokonywane zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, ale istotne jest to, że to Komisja Europejska posiada instrumenty do zapewnienia sprawnego osiągania wyznaczonych celów: po pierwsze, poprzez mechanizm kontrolny, w ramach którego może wystosowywać do państw członkowskich zalecenia odnośnie do wdrażanych środków (zob. art. 7 ust. 2), a po drugie, poprzez podejmowanie własnych inicjatyw ustawodawczych (jak również innych działań).

2. Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w prawie ochrony środowiska

2.1. O pojęciu mitygacji i adaptacji klimatycznej

Pojęcie mitygacji klimatycznej rozumieć można szeroko i odnieść je do całokształtu działań, które mają na celu ograniczanie antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie ich pochłaniania przez pochłaniacze (art. 1 rozporządzenia 2021/1119). To nie tylko redukcja emisji gazów cieplarnianych. Zakresem tego pojęcia trafnie obejmuje się „dekarbonizację – obniżenie emisyjności (redukcję emisji oraz politykę wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii), pochłanianie gazów cieplarnianych i efektywność energetyczną"[29]. Takie rozumienie pojęcia mitygacji (redukcja i łagodzenie) przyjęte zostało w rozporządzeniu 2020/852[30] (nazywanym też rozporządzeniem w sprawie taksonomii), w świetle którego łagodzenie zmian klimatu oznacza „proces polegający na utrzymaniu wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2°C i na dążeniu do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomów sprzed epoki przemysłowej, jak określono w porozumieniu paryskim" (art. 2 pkt 5), a działalność gospodarczą kwalifikuje się jako wnoszącą istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu, jeżeli „wnosi istotny wkład w ustabilizowanie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie pozwalającym zapobiec groźnej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny, zgodnie z długoterminowym celem dotyczącym temperatury określonym w porozumieniu paryskim poprzez niedopuszczanie do powstania emisji gazów cieplarnianych lub ich ograniczanie lub zwiększanie pochłaniania gazów cieplarnianych, w tym poprzez innowację procesową lub produktową" (art. 10 ust. 1). Działalnością gospodarczą spełniającą to kryterium jest, zgodnie z przywołanym przepisem, m.in.: „wytwarzanie, przekazywanie, przechowywanie, dystrybuowanie lub wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych", oraz działalność przyczyniająca się m.in. do poprawy efektywności energetycznej, zwiększenia „czystej lub neutralnej dla klimatu mobilności", przejścia „na wykorzystywanie materiałów odnawialnych ze zrównoważonych źródeł", zwiększenia „wykorzystania bezpiecznych dla środowiska technologii wychwytywania i utylizacji dwutlenku węgla (CCU) oraz wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS)", wzmocnienia „lądowych pochłaniaczy dwutlenku węgla", stworzenia „infrastruktury energetycznej wymaganej do obniżenia emisyjności systemów energetycznych" oraz produkowania „czystych i wydajnych paliw ze źródeł odnawialnych lub neutralnych pod względem emisji dwutlenku węgla". Wyliczenie to nie jest wyczerpujące, niemniej obrazuje kierunki działań łagodzących.

---

[29] J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze non-ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 10, s. 15–16.

[30] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. UE L 198 z 22.06.2020, s. 13; dalej: rozporządzenie 2020/852).

Termin „adaptacja", pomimo że obecnie jest już szeroko stosowany w agendzie zmian klimatycznych, to nie ma jednolitej definicji. Ilona Przybojewska wskazuje, że „niektórzy badacze twierdzą, że adaptacja oznacza „«dostosowanie się do nieuniknionych skutków antropogenicznych i naturalnych zmian klimatu», podkreślając, że zmiany klimatu mają różne źródła, ale wszystkie ich skutki wymagają adaptacji. Inni wskazują, że oprócz dostosowania się do negatywnych skutków zmian klimatu adaptacja obejmuje również drugi aspekt wykorzystania ewentualnych korzyści, jakie mogą przynieść zmiany klimatu"[31] [tłum. własne].

Te dwa ujęcia adaptacji widoczne są w definicji adaptacji zaproponowanej w dokumentach Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (dalej: IPCC), w której przez adaptację rozumie się „przystosowanie w systemach naturalnych lub ludzkich w odpowiedzi na rzeczywiste lub oczekiwane bodźce klimatyczne lub ich skutki, w celu złagodzenia szkód lub wykorzystania korzystnych możliwości"[32]. Podobnie jest w opisie tego pojęcia zamieszczonym na europejskiej platformie przystosowania się do zmiany klimatu Climate-ADAPT, zgodnie z którym celem adaptacji jest zarządzanie ryzykiem klimatycznym do akceptowalnego poziomu z wykorzystaniem wszelkich pozytywnych szans, które mogą się pojawić[33]. Termin ten rozumie się również jako „uczenie się, jak żyć z konsekwencjami zmian klimatu"[34].

Jak trafnie zauważa Ilona Przybojewska, na gruncie wiążącego prawa UE pojęcie adaptacji można odnaleźć w różnych aktach prawa pochodnego przyjmowanych w ramach unijnej polityki klimatycznej[35] (polityki UE w dziedzinie środowiska czy energetyki), począwszy od rozporządzenia 2021/1119 (art. 1 akapit 2 oraz art. 5), przez dyrektywę 2003/87/WE (art. 3d ust. 4, art. 13, 10 ust. 3 lit. a i c, załącznik II) oraz rozporządzenie 2021/241[36], aż po rozporządzenie 2020/852, w którym adaptacja do zmian klimatu to jeden z sześciu kwalifikowanych celów środowiskowych[37] sformułowanych na potrzeby stosowania tego aktu. Ostatni z przywołanych aktów zawiera definicję

---

31 I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes*…, s. 34 i przywołana tam literatura.

32 Przywołane za: *Poradnik dotyczący włączania problematyki zmian klimatu i różnorodności biologicznej do oceny oddziaływania na środowisko*, Unia Europejska 2013, s. 8, https://www.cupt.gov.pl/archiwalna/images/zakladki/ochrona_srodowiska/Tlumaczenie_na_polski_-_GDOS_2015.pdf [dostęp: 20.01.2023]. Zob. także IPCC, *2012: Summary for Policymakers* [w:] *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, red. C.B. Field, V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, P.M. Midgley, Cambridge, UK–New York, NY, USA, s. 3: „Adaptation: In human systems, the process of adjustment to actual or expected climate and its effects, in order to moderate harm or exploit beneficial opportunities. In natural systems, the process of adjustment to actual climate and its effects; human intervention may facilitate adjustment to expected climate".

33 Zob. *Adaptation options*, Climate ADAPT, https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/knowledge/adaptation-information/adaptation-measures/index_html?set_language=en [dostęp: 20.01.2023].

34 Zob. *Poradnik dotyczący włączania problematyki zmian klimatu*…, s. 8.

35 I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes*…, s. 37.

36 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2021, s. 17, ze zm.).

37 Tak też I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes*…, s. 37.

legalną pojęcia adaptacji do zmian klimatu, przez które rozumie „proces przystosowywania się do rzeczywistych i oczekiwanych zmian klimatu i ich skutków" (art. 2 pkt 6). Motyw 25 preambuły oraz art. 11 rozporządzenia 2020/852 konkretyzują to pojęcie poprzez przesłankę rezultatu celu środowiskowego adaptacji do zmian klimatu realizowanego przez daną działalność gospodarczą – powinna ona „wnosić istotny wkład w ograniczanie lub powstrzymywanie niekorzystnych skutków obecnych lub oczekiwanych przyszłych warunków klimatycznych albo ryzyka związanego z takimi niekorzystnymi skutkami, wywieranymi na samą działalność lub na ludzi, przyrodę lub aktywa" (motyw 25)[38].

Choć definicje legalne pojęcie adaptacji do zmian klimatu (podobnie jak pojęcie łagodzenia zmian klimatu jako elementu środków mitygujących) w rozporządzeniu 2020/852 (w sprawie taksonomii) sformułowane zostały na potrzeby jego stosowania (oceny zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej dla celów jej finansowania), będącego aktem z obszaru funkcjonowania rynku wewnętrznego (przyjętym na podstawie art. 114 TFUE), to z uwagi na horyzontalny i przekrojowy charakter tego aktu legislacyjnego, a także pojemne treściowo i – co ważne – dynamiczne ujęcie pojęć „łagodzenia zmian klimatu" i „adaptacji do zmian klimatu" (jako ukierunkowany celowo proces) powoduje, że mogą one stanowić przynajmniej punkt odniesienia także dla innych obszarów regulacji prawnej.

Złożoność koncepcji adaptacji do zmian klimatu i terminologii wynika z bardzo wielu czynników (wzajemnie sprzężonych). W analizach podkreśla się nie tylko zróżnicowanie potrzeb adaptacji (biofizycznych i środowiskowych, społecznych, instytucjonalnych, zaangażowania sektora prywatnego, potrzeby w zakresie informacji, pojemności i zasobów)[39], ale i zróżnicowanie opcji i metod adaptacji[40]. Klasyfikuje się je przykładowo na szare środki (odnoszące się do „technologicznych i inżynieryjnych rozwiązań służących poprawie adaptacji terytorium, infrastruktury i ludzi"), zielone środki (opierają się one „ekosystemowym (lub naturalnym) podejściu i wykorzystują liczne usługi zapewniane przez naturalne ekosystemy służące poprawie odporności i zdolności adaptacyjnych") oraz miękkie środki (obejmują one „polityczne, prawne, społeczne, zarządcze i finansowe środki, które mogą zmienić ludzkie zachowania i style rządzenia, przyczyniając się do poprawy zdolności adaptacyjnych i zwiększenia świadomości

[38] Na treść tego motywu i jego znaczenie dla ustalenia pojęcia adaptacji wskazuje także I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes*…, s. 37–38.

[39] I.R. Noble, S. Huq, Y.A. Anokhin, J. Carmin, D. Goudou, F.P. Lansigan, B. Osman-Elasha, A. Villamizar, *2014: Adaptation needs and options* [w:] *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Part A: *Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, L.L. White, Cambridge, UK–New York, NY, USA, s. 839–844, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf [dostęp: 20.01.2023].

[40] Zob. także klasyfikowanie działań ze względu na koszty i korzyści i wyróżnione typy działań inwestycyjnych lub generalnych typu: *win-win, no-regrets, low-regrets*, elastyczne – zob. *Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu*, red. W. Szymalski, Warszawa 2019, s. 47–50, https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik_adaptcity.pdf [dostęp: 20.01.2023].

w kwestiach związanych ze zmianą klimatu"[41]). Inny proponowany podział to podział na opcje strukturalne i fizyczne, opcje społeczne i opcje instytucjonalne[42]. Kontrowersyjna i dyskusyjna pozostaje także kwestia mierników dla adaptacji (zasadność, skuteczność, wydajność, akceptowalność, słuszność, spójność i dalsze)[43] w celu mierzenia jej postępów. Kształt działań adaptacyjnych warunkują zagrożenia[44] i ich potencjalne skutki.

Mozaika rozwiązań adaptacyjnych umożliwia wskazanie jedynie kilku przykładów takich działań. Korzystając z ustaleń zawartych w *Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 SPA*[45], rozwiązania te mają charakter wieloaspektowy (przedmiotowo i podmiotowo), mogą przybrać postać działań legislacyjnych, organizacyjnych, informacyjnych, badań naukowych w różnych sektorach (np. gospodarki budownictwa, energetyki, gospodarki przestrzennej, ochrony zdrowia i wielu dalszych)[46]. Tytułem przykładu są to: opracowanie i wdrożenie metod oceny ryzyka powodziowego i ryzyka podtopień, „przygotowanie systemu energetycznego do zmienionych warunków z uwzględnieniem szczytu zimowego i letniego zapotrzebowania na energię", projektowanie sieci przesyłowych „odpornych" na ekstremalne sytuacje pogodowe, zwiększenie lesistości, zazielenianie miast, „zwiększanie świadomości w zakresie: zmian klimatu i sposobów minimalizowania ich skutków", badania w obszarze zachorowań na choroby klimatozależne i wiele innych[47].

2.2. Mitygacja i adaptacja z perspektywy prawa ochrony środowiska jako przedmiotu interwencji prawodawcy[48] (unijnego i krajowego)

W nauce prawa ochrony środowiska przedmiotem refleksji pozostaje nadal kwestia, jak definiować pojęcie „prawo ochrony środowiska" i jego zakres[49]. Analiza prawa pozytywnego oraz poglądów nauki prawa ochrony środowiska skłania do przyjęcia, że

---

41 Zob. *Exploring potential adaptation options for policy and decision-makers: The Climate-ADAPT Catalogue*, Climate ADAPT, https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/videos/webinar-exploring-potential-adaptation-options-for-policy-and-decision-makers-the-climate-adapt-catalogue?set_language=en [dostęp: 20.01.2023] – tłum. własne.

42 Tak I.R. Noble i in., *2014: Adaptation needs*…, s. 844–849.

43 *Ibidem*, s. 853–854 i przywołana tam literatura.

44 *Ibidem*.

45 Ministerstwo Środowiska, *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Warszawa 2013, s. 36 i nn., https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Strategiczny_plan_adaptacji_2020.pdf [dostęp: 2.05.2023].

46 *Ibidem*, s. 34–36.

47 *Ibidem*, s. 36–42.

48 A. Habuda, *Systemowość prawa ochrony środowiska*… Jest to jedna z perspektyw systemowości prawa ochrony środowiska, którą autor ten analizuje.

49 Zob. np. B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym* prawie ochrony środowiska, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 1–2, s. 18–25; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami systemu prawa* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 71. Zob. także J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 101–114.

o ile pojęcie prawa ochrony środowiska, pomimo jego wieloznaczności[50], najczęściej opisywane jest przez pryzmat przedmiotu i celu regulacji prawnej w tej dziedzinie rzeczywistości, o tyle opis „pola" tego prawa, zakresu regulacji normatywnej tej dziedziny rzeczywistości (aktów prawa tworzących prawo ochrony środowiska), nie jest już tak oczywisty.

Z perspektywy prawa pozytywnego, specyfiki przedmiotu regulacji prawa ochrony środowiska (przy czym posługujemy się terminem „środowisko" w rozumieniu przyjętym w art. 3 pkt 15 prawa ochrony środowiska[51]) i jego celów, uzasadnione jest opisywanie krajowego prawa ochrony środowiska jako systemu przepisów, „których przedmiotem jest ochrona i kształtowanie środowiska"[52], jako ogół „norm prawnych, których przedmiotem jest ochrona środowiska, o ściśle określonych celach i założeniach programowych […]"[53] lub szerzej, w nawiązaniu do treści podstawowych pojęć prawa ochrony środowiska (środowisko, ochrona środowiska), jako „normy prawne nakazujące zaniechanie lub działanie pozwalające na zachowanie lub przywrócenie równowagi ogółu elementów przyrodniczych będących w stanie naturalnym, jak i też przekształconych w wyniku działalności lub bytowania człowieka"[54]. Uwzględniając perspektywę konstytucyjną, prawo ochrony środowiska tworzą normy prawa, które służą zabezpieczeniu i realizacji wartości i dóbr chronionych konstytucyjnie[55], w tym konkretyzują konstytucyjny obowiązek Rzeczpospolitej Polskiej ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP[56]) obowiązek władz publicznych zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP), obowiązek władz publicznych ochrony środowiska i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego wspólnym i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4 Konstytucji RP), powszechny obowiązek dbałości o środowisko i ponoszenia

---

50 Zob. R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 101–104.

51 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

52 J. Rotko, *Ustawa* Prawo wodne…, s. 101. Zob. także zaproponowaną przez T. Bojara-Fijałkowskiego koncepcję prawa środowiska, które tworzy prawo ochrony środowiska i prawo zarządzania środowiskiem. Autor ten definiuje prawo środowiska jako „reguły dotyczące środowiska i różnej aktywności z nim związanej czy też na nim prowadzonej, w tym jego ochrony i zarządzania jego elementami", T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 28.

53 R. Paczuski, *Ochrona środowiska*…, s. 104.

54 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019, s. 18–19. Autorka ta definiuje także prawo ochrony środowiska jako prawo regulujące „stosunki społeczne związane ze środowiskiem, jego ochroną i eksploatacją jego zasobów", *ibidem*, s. 29.

55 Jak podkreśla M. Florczak-Wątor, konstytucja czyni zdrowe środowisko jedną z wartości konstytucyjnych objętych troską państwa i jego obywateli, M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

56 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

odpowiedzialności za jego pogorszenie (art. 86 Konstytucji RP), także konstytucyjne prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP).

Na poziomie unijnym ze względu na brak definicji legalnej pojęcia środowiska w prawie pierwotnym, różnice w sposobie jego definiowania w prawie pochodnym oraz doktrynie, wyznaczenia „pola" unijnego prawa ochrony środowiska można dokonać przez pryzmat celów polityki Unii w dziedzinie środowiska i zakresu regulacji, ujmowanego w takich kategoriach jak: „pojęcie kapitału naturalnego", „pojęcie zdrowia" oraz „pojęcie zielonej gospodarki"[57], obejmując jego zakresem także regulacje dotyczące horyzontalnych i globalnych zarazem wyzwań związanych ze zmianami klimatu[58]. To szerokie ujęcie zakresu unijnego prawa ochrony środowiska potwierdza definicja legalna pojęcia „prawo ochrony środowiska" zawarta w rozporządzeniu nr 1367/2006[59], w świetle którego pojęcie prawo ochrony środowiska „oznacza przepisy prawne Wspólnoty, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, określonych w Traktacie: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego" (art. 2 ust. 1 lit. f rozporządzenia 1367/2006).

Tak ujmowane prawo ochrony środowiska jest przedmiotem licznych krajowych aktów powszechnie obowiązującego prawa o zróżnicowanej randze (konstytucja, akty prawa powszechnie obowiązującego), przedmiocie i celach (ochrona środowiska, jego zasoby, ochrona życia i zdrowia[60]), które z jednej strony poddawane są próbom porządkowania i klasyfikacji[61], z drugiej aktualizują pytania o przynależność niektórych ustaw, określonych jako „działowe" (jak choćby prawo wodne czy prawo geologiczne i górnicze), do „szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska (bądź o ich rozdzielności)"[62].

---

57 A. Sikora, *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 2, s. 6.

58 *Ibidem*.

59 Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 264 z 25.09.2006, s. 13, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1367/2006).

60 Jak podkreśla J. Ciechanowicz-McLean,„tradycyjne ujęcie prawa ochrony środowiska jako obszaru regulacji prawnej, obejmującego ogół norm prawnych mających za przedmiot ochronę środowiska, koncentruje się na podkreśleniu specyfiki przedmiotu ochrony, ze wskazaniem opartym na wyróżnieniu dóbr chronionych: środowiska i jego elementów, ochrony życia i zdrowia człowieka oraz identyfikacji określonych zagrożeń: odpady, hałas, promieniowanie elektro- magnetyczne, chemikalia", J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki*…, s. 35–36.

61 Zob. np. M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 12–13 (autor ten wyróżnia ustawy horyzontalne, sektorowe i pozasektorowe); J. Ciechanowicz-McLean, *Aktualne problemy nauki*…, s. 35.

62 J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne*…, s. 104; o wątpliwościach dotyczących zaliczenia niektórych ustaw działowych do prawa ochrony środowiska J. Rotko, w nawiązaniu do poglądów literatury, pisze na s. 102–104 przywołanego artykułu.

Tę mozaikę źródeł prawa i przedmiotowego zróżnicowania wewnętrznego prawa ochrony środowiska dodatkowo wzmacnia dynamika tego obszaru regulacji prawnej na przestrzeni lat, jego otwartość na zmieniającą się rzeczywistość (przemiany cywilizacyjne, „tempo procesów degradujących środowisko"[63] i ich skutki dla obecnych i przyszłych pokoleń, „zagrożenia ekosystemów Ziemi oraz różnych form życia, w tym życia ludzkiego"[64]), a także multicentryczność systemu prawa i zachodzące procesy globalizacji i europeizacji prawa ochrony środowiska[65]. Warto w tym miejscu powrócić do wskazanych przez Janinę Ciechanowicz-McLean aktualnych problemów nauki prawa ochrony środowiska, wśród których autorka ta wymienia m.in. problematykę globalizacji prawa, którą rozumie „jako rosnący wpływ integracji międzynarodowej na system prawa krajowego lub obowiązywanie wspólnych rozwiązań prawnych ponad granicami państw, np. w ramach organizacji międzynarodowych, czy też przez dostosowywanie obowiązujących rozwiązań prawnych do zmieniającej się i zglobalizowanej rzeczywistości, w tym globalnych zagrożeń środowiska. Globalizacja wyznacza pewien sposób rozumienia prawa jako instrumentu rozwiązywania problemów o zasięgu globalnym"[66]. Pogląd ten staje się jeszcze bardziej aktualny, jeśli przenieść go na poziom UE. Prawo ochrony środowiska w Polsce w istotnym stopniu ukształtowane jest przez prawo unijne, jest wysoce zeuropeizowanym obszarem regulacji prawnej[67].

Powiązanie mitygacji i adaptacji z klimatem jako zasobem środowiska w rozumieniu art. 3 pkt 13 p.o.ś. bezpieczeństwem ekologicznym jako wartością konstytucyjną (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP) odnoszącą się do stanu współistnienia człowieka (obecnych i przyszłych pokoleń) i środowiska, w tym klimatu (którego zmiany stanowią zagrożenie egzystencjalne), z jednej strony, a z drugiej strony, z celami polityki Unii w dziedzinie środowiska (art. 191 TFUE) i szerokim rozumieniem pojęć „środowisko" i „prawo ochrony środowiska" (unijne) przemawia za formalnym zaliczeniem aktów prawnych zawierających podstawy prawne mitygacji i adaptacji do systemu prawa ochrony środowiska. Tym bardziej że, jak trafnie podkreśla się w literaturze, w prawie unijnym ochronę klimatu od początku lokowano w sferze ochrony środowiska – początkowo w ramach ogólnych kompetencji UE do zawierania umów międzynarodowych w sferze ochrony środowiska, zaś na mocy rewizji lizbońskiej – w ramach wyraźnie wprowadzonego do art. 191 TFUE nowego celu polityki Unii w dziedzinie środowiska, tj. rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie

63 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania*…, s. 19.

64 A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji „rdzenia konstytucyjności" Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny" 2021, nr 3, s. 69.

65 Tak m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 57. Zob. także J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo środowiska*…; B. Iwańska, *§ 52. Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia*) [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 3, Warszawa 2014, s. 709–739.

66 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania*…, s. 18–20.

67 B. Iwańska, *§ 52. Europeizacja*…, s. 709–739.

środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu[68]. Rezultatem związania Unii „traktatami zaliczonymi do ściśle rozumianego prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej"[69] i obowiązku podjęcia przez jej instytucje działań implementacyjnych było przyjęcie wiążących aktów prawa pochodnego, w tym rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie), w którym – jak wskazano już wcześniej – określony został w art. 2 nie tylko wiążący cel osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r. (wraz z celami pośrednimi), realizowany zasadniczo przez działania mitygacyjne (głównie zobowiązania redukcyjne), ale także ustanowione zostały ramy służące osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu ustanowionego w art. 7 Porozumienia paryskiego (adaptacja). Zauważyć należy, że podstawą prawną rozporządzenia 2021/1119 jest art. 192 ust. 1 TFUE, zawierający kompetencję UE w dziedzinie środowiska.

Określony w rozporządzeniu 2021/1119 wiążący cel osiągnięcia neutralności klimatycznej Unii do 2050 r. oraz cele pośrednie stanowią kryterium dla działań podejmowanych przez Unię, także przez państwa członkowskie w wielu innych niż ochrona środowiska politykach (sektorach). Ten integracyjny wymiar celu neutralności klimatycznej (i celów pośrednich) widoczny jest w motywach i treści rozporządzenia zarówno odnoszących się do celów działań Unii w dziedzinie klimatu, jak i innych obszarach. W motywie 9 preambuły do rozporządzenia 2021/1119 czytamy, że: „podejmowane przez Unię i państwa członkowskie działania w dziedzinie klimatu powinny mieć na celu ochronę ludzi i naszej planety, dobrobytu, dostatku, gospodarki, zdrowia, integralności ekosystemów i różnorodności biologicznej przed zagrożeniem wynikającym ze zmiany klimatu, w kontekście Agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i w ramach dążenia do realizacji celów porozumienia paryskiego […]".

Zaś w motywie 25 preambuły do rozporządzenia 2021/1119 prawodawca unijny podkreśla, iż: „[t]ransformacja w kierunku neutralności klimatycznej wymaga zmian w całym spektrum polityki oraz wspólnego działania we wszystkich sektorach gospodarki i ze strony wszystkich grup społeczeństwa […]. W swoich konkluzjach […] Rada Europejska stwierdziła, że wszystkie istotne unijne przepisy i polityki muszą być spójne z celem neutralności klimatycznej i muszą przyczyniać się do jego osiągnięcia […]".

To przenosi uwagę na integracyjny wymiar ochrony środowiska naturalnego rozumianej jako dbałość o „dziedzictwo naturalne i przeciwdziałanie nieodwracalnym skutkom industrializacji oraz warunek egzystencji obecnych i przyszłych pokoleń"[70] oraz zjawisko integracyjności prawa ochrony środowiska.

---

68 C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej…*, s. 25.

69 *Ibidem*, s. 24.

70 A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego…*, s. 59.

2.3. Mitygacja i adaptacja z perspektywy integracyjności prawa ochrony środowiska

Perspektywa integracyjności prawa ochrony środowiska powiązana jest z zagadnieniem usytuowania prawa ochrony środowiska w systemie prawa polskiego, w kontekście dokonywania podziałów na tradycyjne gałęzie prawa, ale i dalsze wyróżnianie subgałęzi, (kompleksowych) działów prawa czy ich dziedzin, przy równoczesnej refleksji nad zjawiskiem „pogranicza", wyrażonego w postaci przenikania się i wzajemnych relacji między gałęziami prawa, subgałęziami, działami czy dziedzinami prawa[71]. Także z pytaniem o miejsce ochrony środowiska naturalnego w systemie prawa, czego wyrazem są m.in. badania dotyczące konstytucyjnego wymiaru „działań Unii i państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska w celu zwalczania nieodwracalnych zmian i zagrożeń ekosystemów Ziemi oraz różnych form życia, w tym życia ludzkiego" („ochrona środowiska i walka ze zmianami klimatu jako postulat uniwersalny")[72].

Ustalenie miejsca prawa ochrony środowiska w systemie prawa zależy od przyjętych kryteriów. Choć brak powszechnej zgody w kwestii uznania prawa ochrony środowiska za samodzielną (odrębną) gałąź prawa[73], to poza sporem pozostaje ujęcie prawa ochrony środowiska, jego struktury normatywnej, w kategorie systemu (podsystemu prawa). Przychylając się do poglądów o zasadności wyróżnienia prawa ochrony środowiska jako kompleksowej dziedziny (gałęzi) prawa[74], przy uznaniu niejednolitości metody regulacji oraz wyraźnie wyeksponowanego integracyjnego i przekrojowego charakteru środowiska i jego ochrony[75], uzasadniona jest refleksja nad integralnością

---

[71] Zob. B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym* …, s. 18–25; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku*…, s. 71; J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne*…, s. 101–114. Zob. też *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2017; J. Zimmermann, *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

[72] A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego*…, s. 69.

[73] Poglądy są zróżnicowane: od tych wyrażających wolę pozostawienia tej kwestii nadal otwartej (zob. A. Lipiński, *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa?*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2007, nr 2, s. 9; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002, s. 23; J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne*…, s. 102), przez te ujmujące prawo ochrony środowiska jako zbiór norm „będących celowym przekrojem przez różne dziedziny prawa" (tak o poglądach wyrażanych w literaturze M. Górski, *System prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 35), aż po te wyróżniające prawo ochrony środowiska jako kompleksowy dział/dziedzinę/gałąź prawa czy odrębną/samodzielną gałąź prawa (zob. m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina*…, s. 55; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania*…, s. 18; L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 60–75; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku*…, s. 70–71).

[74] Szczególnie jeśli uwzględnić nie tylko proces ewolucji tego prawa i jego konsolidacji nie tylko poprzez jego przedmiot, ale także wspólne pojęcia, zasady prawne, swoiste instytucje czy instrumenty prawne (rozwiązania materialne i procesowe), cechy właściwe prawu ochrony środowiska, a także dążenie – na kolejnych etapach rozwoju prawa ochrony środowiska – do jego porządkowania. Zob. m.in. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania*…, s. 18.

[75] A. Wasilewski trafnie podkreśla, że problematyki ochrony środowiska, której zakres jest bardzo szeroki i niejednolity, nie można ograniczyć „do jakiejś jednej określonej dziedziny życia społecznego" (A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu*

tego obszaru regulacji prawnej, w jej wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Ten pierwszy odnieść można do cech systemu prawa ochrony środowiska, jego spójności, czynników sprzyjających wewnętrznemu integrowaniu się prawa ochrony środowiska „w jeden całościowy system"[76], ale także jego „wewnętrznego zróżnicowania przedmiotowego"[77] (jego specjalizacji). Ten drugi – do integracji prawa ochrony środowiska z innymi dziedzinami prawa, styku prawa ochrony środowiska z innymi wyróżnianymi obszarami prawa[78].

W tym kontekście przywołać należy poglądy Janiny Ciechanowicz-McLean, która wyodrębnia nowy obszar badawczy o specyficznym charakterze, definiując go jako prawo ochrony klimatu, nazywane także prawem zmian klimatu lub prawem klimatycznym[79]. Nie przesądzając o nazwie tego nowego obszaru badawczego, autorka ta podkreśla jego uniwersalny (z punktu widzenia źródeł prawa) oraz integracyjny charakter. Zauważa, że „jest to obszar graniczący z prawem ochrony środowiska, prawem gospodarczym, prawem administracyjnym, prawem finansowym. Obejmuje on wszystkie normy, które chociażby w najmniejszym zakresie wspierają cele ochrony klimatu przed zmianami. Obszar ten wykorzystuje również instrumenty innych dziedzin prawa ochrony środowiska, takich jak prawo ochrony przyrody, prawo geologiczne i górnicze"[80]. Janina Ciechanowicz-McLean sugeruje „zaliczenie prawa zmian klimatu do gospodarczego prawa środowiska", bowiem „obszar ten łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą (zwłaszcza przedsiębiorców, ale także i państwa) przy pomocy instrumentów prawno-ekonomicznych, jak np.: handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych"[81]. Poglądy te wpisują się nie tylko w proces „wewnętrznego zróżnicowania przedmiotowego"[82] prawa ochrony środowiska (jego specjalizacji), ale także integracji prawa ochrony środowiska z innymi dziedzinami prawa.

W podobnym duchu wypowiadają się i inni autorzy. Przykładowo Ilona Przybojewska wskazuje, że polityka klimatyczna UE na obecnym etapie rozwoju „bywa określana jako nowa wyłoniona dyscyplina prawa", która pozostaje na styku ochrony powietrza

---

Jagiellońskiego, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 513), jest ona „wszechobecna w codziennym życiu współczesnych społeczeństw" (A. Wasilewski, *Wprowadzenie* [w:] P. Czepiel, B. Iwańska, A. Wasilewski, *Ustawa o ochronie środowiska i inne akty prawne ze skorowidzem*, Kraków 1996, s. 11).

76 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 30.

77 *Ibidem*, s. 28.

78 B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku…* Autor ten zauważa: „Nawet jeśli poprzestać jedynie na stwierdzeniu, że prawo ochrony środowiska jest jedynie kompleksową gałęzią prawa, a nie gałęzią prawa z własną metodą regulacji stosunków społecznych, to i tak poza sporem pozostaje pewna odrębność prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa. Wyodrębnienie prawa ochrony środowiska w ramach systemu prawa sprzyja badaniu relacji pomiędzy prawem ochrony środowiska a innymi gałęziami prawa, działami prawa czy wreszcie kompleksowymi gałęziami prawa. Dzisiaj nie kwestionuje się samodzielności prawa ochrony środowiska", *ibidem*, s. 70–71.

79 J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy…*, s. 10.

80 *Ibidem*, s. 11.

81 *Ibidem*.

82 P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne…*, s. 28.

i polityki klimatycznej[83]. Autorka ta, w kontekście formalnego wyodrębnienia polityki energetycznej UE (art. 194 TFUE), wskazuje na jej ścisłe powiązanie z polityką UE w dziedzinie środowiska (art. 191 TFUE), czego wyrazem jest pojęcie „environmental energy legislation"[84]. Jerzy Sommer podkreśla integracyjny wymiar polityki ochrony środowiska i uznaje przeciwdziałanie zmianom klimatu za jeden z głównych celów tej polityki[85]. Marcin Stoczkiewicz wskazuje, że z uwagi na przedmiot regulacji prawo ochrony klimatu „uznaje się zazwyczaj za wyodrębniony dział prawa ochrony środowiska", zauważa jednak, że prawo to ewoluuje w kierunku interdyscyplinarnym[86]. Podkreśla, że prawo ochrony klimatu wyrasta z prawa ochrony środowiska, integruje je, ale także poza nie wykracza[87].

Mitygacja i adaptacja jako odpowiedź na zmiany klimatu stanowią wyraźny przykład integracyjności polityki i prawa ochrony środowiska, i ich pogranicza (styku) z innymi politykami (polityką energetyczną, transportową, rolną, zdrowotną czy finansową) oraz przedmiotami ingerencji prawodawcy (prawo gospodarcze, prawo handlowe, prawo rolne, prawo transportowe, prawo sanitarne, prawo finansowe, także w obszarze praw człowieka). Stanowią również wyraźny przejaw konieczności przekrojowego wymiaru działań Unii i państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska (zgodnie z zasadą integracji) oraz przejaw płynnych granic prawa ochrony środowiska[88], którego zakres opisuje się jako szeroki[89] bądź wręcz „wszechogarniający" (*all-embracing*)[90].

W tym kontekście wskazać jedynie należy, że ramy prawne realizacji obowiązków redukcyjnych (łagodzenia) w poszczególnych sektorach oraz środki (instrumenty prawne) służące ich realizacji zależne są od rodzaju (charakteru) źródła powodowanej emisji[91] oraz rodzajów pochłaniaczy (naturalne, przykładowo lasy czy oceany, oraz technologiczne, np. technologie bezpośredniego wychwytywania dwutlenku). Na poziomie UE tworzą je obowiązujące lub projektowane akty legislacyjne regulujące m.in. unijny system handlu emisjami pochodzącymi z przemysłu, podatek węglowy na towary importowane, wiążące krajowe cele redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektorów nieprzemysłowych, wykorzystanie lasów w UE do zrównoważenia emisji CO_2, czy ustanawiające nowe cele redukcji emisji CO_2 z samochodów. Przyjmowane są one nie tylko na podstawie kompetencji Unii w dziedzinie środowiska (art. 192 TFUE)[92],

---

83 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe*…, s. 72.

84 *Ibidem*.

85 J. Sommer, *Koncepcja zintegrowanej prawnej ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2010, nr 4, s. 6.

86 M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 26.

87 *Ibidem*, s. 26.

88 D. McGillivray, J. Holder, *Locating EC Environmental Law*, „Yearbook of Environmental Law" 2001, s. 157.

89 J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 27.

90 L. Krämer, *EU Environmental Law*, London 2012, s. 1–4.

91 J. Goździewicz-Biechońska, *Prawne instrumenty*…, s. 15.

92 Zob. nie tylko rozporządzenie 2021/1119, ale także dyrektywa 2003/87/WE.

ale także innych dziedzin (np. energetyki – art. 194 TFUE[93] czy rynku wewnętrznego – art. 114 TFUE[94]), zgodnie z zasadą integracji, w świetle której „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju" (art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[95] oraz art. 11 i 191 TFUE). Implementacja przepisów unijnych do prawa krajowego w dziedzinie klimatu ma charakter rozproszony – jest przedmiotem wielu aktów prawa, przyjmowanych w dziedzinie środowiska, choć nie wyłącznie. Jedynie tytułem przykładu wskazać można na ustawę – Prawo energetyczne[96], która reguluje całokształt spraw związanych z polityką energetyczną państwa. Celem ustawy jest „tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego[97], oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopoli, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii" (art. 1 ust. 2 p.e.). Zgodnie z art. 13 p.e. celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu.

Czynnikiem spajającym te rozproszone sektorowo akty prawa pochodnego i akty prawa krajowego (z uwagi na przekrojowy charakter działań mitygujących i adaptacyjnych) jest neutralność klimatyczna do 2050 r. jako wiążący cel Unii.

Podobny, a nawet silniejszy wymiar integracyjny ma adaptacja do zmian klimatu, z uwagi na jej cele, obszary czy sektory, w których te działania są podejmowane (gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo, różnorodność biologiczna, zdrowie, energetyka, budownictwo, transport, gospodarka przestrzenna, finanse, także kwestie migracji i społeczne oraz dalsze). Uwzględnianie kwestii przystosowania się do zmiany klimatu w różnych obszarach i sektorach, kompleksowa i zintegrowana polityka dostosowawcza jest jednym z warunków efektywności podejmowanych działań i stosowanych rozwiązań.

Niezależnie od zewnętrznej integracji prawa ochrony środowiska z innymi obszarami prawa, można także zaobserwować – czego dowodzą środki (działania) mitygacyjne i adaptacyjne w ramach ochrony klimatu – wewnętrzne integrowanie się tego obszaru zarówno poprzez czynniki spajające oba te rodzaje działań, jako warunek

---

93 Zob. np. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, s. 82, ze zm.).

94 Zob. np. rozporządzenie 2020/852.

95 Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389.

96 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.; dalej: p.e.).

97 Rozumianego jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska" (art. 3 pkt 16 p.e.).

podstawowy i konieczny powodzenia w ogóle działań na rzecz ochrony klimatu – potrzeba kompleksowych i spójnych działań.

Ukierunkowanie na integrację w zarządzaniu ryzykiem klimatycznym w Unii Europejskiej wyrażone zostało wprost w postanowieniach rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie) skierowanych zarówno do instytucji UE, jak i państw członkowskich. Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia 2021/1119 określa wytyczne, którymi kierować się powinni adresaci tej normy przy tworzeniu strategii politycznych dotyczących przystosowania się do zmian klimatu. W konsekwencji tego każdy ze sporządzonych przez państwa członkowskie tego typu dokumentów powinien charakteryzować się: 1) spójnością, 2) wzajemnym wsparciem, 3) dostarczaniem dodatkowych korzyści strategiom sektorowym[98].

Co więcej, rozporządzenie 2021/1119 wskazuje, że w przypadku stwierdzenia braku spójności środków podjętych przez państwo członkowskie z zapewnieniem postępów w zakresie przystosowania Komisja jest uprawniona do wydania zaleceń (art. 7 ust. 2 i 3). Zalecenia powinny uzupełniać się z najbardziej aktualnymi zaleceniami dla poszczególnych państw wydawanymi w ramach europejskiego semestru (art. 7 ust. 3 lit. c).

2.4. Mitygacja i adaptacja – różnice i podobieństwa

Podejmując próbę scharakteryzowania i porównania mitygacji oraz adaptacji, należy w pierwszej kolejności wskazać, że są to obecnie równorzędne mechanizmy (nie tylko prawne), wzajemnie się uzupełniające, stanowiące odpowiedź na zmiany klimatu (zob. art. 2 i 3 Ramowej konwencji czy też art. 2 Porozumienia paryskiego). I o ile działania mitygacyjne (przede wszystkim redukcyjne) wymagają działania zbiorowego, stąd słuszne działania te (wiążące cele tych działań) są inicjowane na poziomie międzynarodowym, a następnie realizowane na poziomie państw stron (w przypadku państw członkowskich poprzez działania prawne UE, a następnie poziomie krajowym), o tyle działania (i zobowiązania) adaptacyjne mogą polegać – i niejednokrotnie polegają – na działaniu lokalnym, regionalnym czy krajowym[99]. Choć, co potwierdzają działania Komisji Europejskiej, stopniowo, począwszy od miękkiej koordynacji działań dostosowania do zmian klimatu na poziomie Unii, aż po Europejskie prawo klimatyczne, następuje przenoszenie „inicjatywy w działaniach adaptacyjnych z modelu «bottom up» w kierunku układu odgórnej koordynacji"[100].

Jeśli chodzi o charakter (naturę), to zarówno działania, jak i zobowiązania mitygacyjne są bardziej rygorystyczne niż adaptacyjne[101]. Wydaje się, że nawet uwzględniając specyfikę działań adaptacyjnych (zarówno w aspekcie łagodzenia zmian klimatu,

---

98 Zob. szerzej na ten temat E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021, s. 62.

99 Zob. C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej*…, s. 20.

100 Tak W. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu*…, s. 63.

101 Zob. D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford 2017, s. 11.

jak i przystosowania się do zachodzących zmian), nie jest możliwe sformułowanie konkretnych (poza ogólnymi kierunkami) wskazań czy też celów takich działań. Z tego względu w rozporządzeniu 2021/1119, w celu koordynacji działań adaptacyjnych na poziomie unijnym i państw członkowskich, Komisja Europejska przyjmuje unijną strategię w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu (art. 5 ust. 2), a instytucje Unii i państwa członkowskie zapewniają również, aby stosowane w Unii i w państwach członkowskich strategie polityczne dotyczące przystosowania się do zmiany klimatu były spójne, wzajemnie się wspierały, dostarczały dodatkowych korzyści strategiom sektorowym i działały na rzecz lepszej integracji kwestii przystosowania się do zmiany klimatu we wszystkich obszarach polityki (art. 5 ust. 3).

Wspomniana trudność i niejednoznaczność charakteru i materii działań adaptacyjnych wynika z tego, że adaptacja do zmian klimatu to, po pierwsze, odpowiedź na zmiany klimatu, obserwowane, ale i przewidywane w przyszłości; po drugie, w adaptacji do zmian klimatu chodzi przecież nie tylko o adaptacje systemów naturalnych, ale i ludzkich. Po trzecie, adaptacja – o czym czasem się zapomina – powinna polegać na ograniczeniu skutków zagrożeń i wykorzystaniem ewentualnych korzyści. Po czwarte, adaptacja dotyczy wszystkich szczebli decyzyjnych, wszystkich obszarów kraju, i większości sektorów gospodarki – i w tym znaczeniu na charakter horyzontalny, a jednocześnie sektorowy (punktowy). Wreszcie, działania adaptacyjne powinny być – z jednej strony – podejmowane z wyprzedzeniem (prospektywne działania), ale i – z drugiej strony – w odpowiedzi na zaistniałe zjawiska (reaktywne działania).

Całość materii w aspekcie działań adaptacyjnych ulega jeszcze skomplikowaniu, ponieważ o ile sam charakter zachodzących zmian klimatu w ujęciu ogólnym oceniany jest negatywnie, to w pewnych aspektach (zwłaszcza krótkoterminowych) zmiany klimatu będą powodować dwojakie skutki z perspektywy wpływu na gospodarkę i społeczeństwo – pozytywny (np. „wzrost średniej temperatury powietrza będzie miał pozytywne skutki m.in. w postaci wydłużenia okresu wegetacyjnego, skrócenia okresu grzewczego oraz wydłużeniu sezonu turystycznego”[102]) i negatywny.

Mając to na względzie (zarówno uwarunkowania i specyfikę adaptacji), adaptacja do zmian klimatu powinna być realizowana w sposób zrównoważony i proporcjonalny[103], jedynie bowiem takie podejście pozwala uwzględnić wiele wskazanych tu (a z całą pewnością niestanowiących pełnego opisu cech i uwarunkowań działań adaptacyjnych) aspektów i zapewnić spójność podejmowanych działań. Aby działania adaptacyjne do zmian klimatu były zrównoważone, po pierwsze, nie mogą się one ograniczać tylko do łagodzenia tych zmian, ale nie mogą także (same w sobie) przyczyniać się do zmian klimatu (pogłębiając je czy aktywizując). Po drugie, działania adaptacyjne powinny opierać się na naturalnych funkcjach ekosystemów, z uwzględnieniem zdolności środowiska do naturalnej regeneracji. Po trzecie, uwzględniając złożoność

[102] Zob. Ministerstwo Środowiska, *Strategiczny plan adaptacji*…, s. 32–33.

[103] Szerzej na temat uwarunkowań i specyfiki adaptacji zob. informacje i dane udostępniane na Europejskiej platformie przystosowania się do zmiany klimatu Climate-ADAP, http://climate-adapt.eea.europa.eu [dostęp: 3.02.2023].

działań adaptacyjnych (wskazaną powyżej), ich podejmowanie w jednym obszarze lub sektorze (w związku z charakterem działań) nie może ograniczać możliwości adaptacji innych obszarów czy sektorów.

Powyższe potwierdza także integracyjny wymiar mitygacji i adaptacji – zarówno ten zewnętrzny, jak i wewnętrzny.

3. Mitygacja i adaptacja – kontynuacja i dynamika zmian na tle ewolucji koncepcji ochrony środowiska

Negatywny wpływ zmian klimatu staje się coraz bardziej wyraźny i dostrzegany przez społeczność zasiedlającą niemal każdą szerokość geograficzną. Wraz z postępowaniem globalnego ocieplenia negatywne skutki zmian klimatu, oddziałujące dotychczas lokalnie, przyjmują obecnie wymiar regionalny, a nawet ogólnoświatowy, co wpływa na pogorszenie jakości życia niemal całej ludzkości. Powszechność problemu oraz potencjalnie wysokie koszty społeczno-ekonomiczne przyczyniły się do objęcia tego zjawiska badaniami naukowymi oraz ustanowienia przedmiotem dyskusji międzynarodowej na forum ONZ, a także zmian prawnych.

W prawie ochrony środowiska można zaobserwować na przestrzeni lat ewolucję i zmianę koncepcji ochrony środowiska. Przyczyn takich zjawisk, jak wskazuje się w literaturze[104], można upatrywać w różnych czynnikach: w rozwoju cywilizacyjnym i technologicznym; zmianie stanu badań nad środowiskiem, zagrożeniami dla niego i sposobami radzenia sobie z tymi zagrożeniem; reakcji na pojawiające się nowe zagrożenia (GMO, efekt cieplarniany itp.), czy także wzroście świadomości jednostek co do roli, jaką odgrywają warunki środowiska w życiu. To zaś m.in. sprawia, że pojawiają się w obszarze prawa ochrony środowiska nowe koncepcje, takie jak: postulat odejścia od antropocentrycznego postrzegania prawa środowiska na rzecz ekoncentrycznego (*right of nature*)[105]; odejście od paradygmatu prawa ochrony środowiska na rzecz prawa środowiska czy prawa zrównoważonego rozwoju[106] czy od ochrony sektorowej na rzecz zintegrowanej[107]. W Unii Europejskiej z kolei można zaobserwować w ostatnich latach swoiste wyodrębnienie polityki klimatycznej z polityki środowiskowej, a jednocześnie powiązanie aspektów klimatycznych z polityką energetyczną[108].

W aspekcie zmian klimatu należy postrzegać działania mitygacyjne i adaptacyjne, zarówno jako kontynuacje, jeśli chodzi o aspekt redukcyjny emisji, jak i zmianę dotychczasowego podejścia – jeśli chodzi o działania adaptacyjne. Ta zmiana podejścia widoczna jest w ewolucji przepisów prawa w badanym obszarze, ale także w sposobie

---

104 Zob. B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego*…, s. 60 i nn.

105 Zob. np. J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Prawa człowieka i środowisko*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 3, s. 81–109; B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego*…, s. 65 i nn.

106 Zob. np. T. Bojar-Fijałkowski, *Równe prawo do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości* [w:] M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo zarządzania środowiskiem. Aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Gdańsk 2017, s. 28 i nn.

107 B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego*…, s. 62 i nn.

108 Zob. I.R. Noble i in., *2014: Adaptation needs*…

reagowania na zmiany klimatyczne. W tym kontekście wskazać należy, że sam termin „adaptacja", choć szeroko stosowany w agendzie zmian klimatycznych, jest powszechnie uważany za słabo rozwiniętą (może nawet najsłabiej) część reżimu prawnego zmian klimatycznych[109]. Problematyka adaptacji do zmian klimatu pozostawała dość długo na dalszym planie za działaniami mitygacyjnymi[110]. Jak wskazuje się w literaturze, wynikało to po części także z problemów z jasnym zdefiniowaniem i określeniem, co dokładnie stanowi adaptację, jak śledzić jej realizację i skuteczność (problem metod pomiaru i kryteriów oceny), a jak odróżnić go od efektywnego (zrównoważonego) rozwoju[111]. Unijne podstawy działań w zakresie adaptacji do zmian klimatu, w przeciwieństwie do instrumentów mitygujących (redukcyjnych), rozwijały się dość powoli. Wynikało to m.in. z pojawiających się wątpliwości dotyczących postanowień traktatowych i zakresu kompetencji UE w aspekcie możliwości regulowania zagadnień adaptacyjnych na poziomie unijnym[112]. Ale było także wynikiem skoncentrowania się Unii Europejskiej na tworzeniu rozwiązań prawnych umożliwiających realizację ilościowych zobowiązań redukcyjnych w ramach Protokołu z Kioto oraz Porozumienia paryskiego, a także ograniczoną wiedzą na temat związku i wpływu zmian klimatu na intensywność zjawisk o charakterze katastrof naturalnych czy też zjawisk atmosferycznych oraz zróżnicowany rozkład i intensywność występowania tego rodzaju zjawisk fizycznych w poszczególnych regionach Unii[113].

W Unii Europejskiej zmiany w postrzeganiu zagadnień adaptacyjnych zaczęły kształtować się w pierwszej dekadzie XXI w., jako efekt – z jednej strony – badań i obserwacji naukowych, prezentowanych przez IPCC w kolejnych raportach, a z drugiej strony – ogłoszenia przez Komisję Europejską trzech dokumentów o charakterze *soft law* (wskazanych dalej) nakreślających kierunki działania Unii w obszarze adaptacji do zmian klimatu[114]. Istotnym motorem aktywności UE w obszarze adaptacji była realizacja Porozumienia paryskiego, które – obok celów redukcyjnych – wyznaczyło także cel adaptacyjny (art. 2 ust. 1 lit. b) oraz wprowadziło mechanizm monitorowania i weryfikacji działań podejmowanych przez strony Porozumienia (art. 23).

Powyższe spowodowało, że działania UE w zakresie adaptacji do zmian klimatu miały charakter ewolucyjny, począwszy od instrumentów prawa miękkiego (opracowana przez Komisję Europejską w 2007 r. zielona księga[115] oraz opublikowana w kwietniu 2009 r. biała księga „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania"[116]

---

109 E. Albrecht, M. Schmidt, M. Mißler-Behr, S.P.N. Spyra, *Implementing Adaptation Strategies by Legal, Economic and Planning Instruments on Climate Change*, Berlin–Heidelberg 2014, s. 1.

110 Zob. I. Przybojewska, *Adaptation to Climate Changes*…, s. 34 i nn.

111 Zob. I.R. Noble i in., *2014: Adaptation needs*…, s. 853 i nn.

112 E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu*…, s. 43 i wskazana tam literatura.

113 Zob. szerzej *ibidem*, s. 42–43.

114 Zob. *ibidem*, s. 64.

115 Zielona księga Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE {SEC(2007)849} COM(2007) 354 final, Bruksela, 29.06.2007.

116 Biała księga „Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania" COM(2009) 147 final, Bruksela, 1.04.2009.

czy też opublikowana w kwietniu 2013 r. *Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*[117]) aż po przyjęcie w czerwcu 2021 r. rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie) i wydanej w 2021 r. nowej *Strategii w zakresie przystosowania do zmian klimatu*[118]. Wyraźnie zatem dostrzegalne jest w ostatnim okresie skoncentrowanie działań Unii także na działaniach adaptacyjnych, które stają się w obszarze prawa klimatu równorzędne z działaniami mitygującymi. Można wręcz zaobserwować pewną intensyfikację działań unijnych w sferze adaptacji, które w pewnym sensie nadrabiają pewnie zaległości w obszarze koordynacji działań mitygujących.

Potwierdzają to postanowienia Strategii UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu z 2021 r. podkreślające konieczność nadania „bardziej systemowego charakteru działaniom adaptacyjnym" oraz wsparcie „rozwoju unijnych ram działania na rzecz adaptacji na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach", przy jednoczesnej świadomości „znaczenia krajowych i regionalnych planów oraz strategii adaptacyjnych, jako instrumentów systemowego podejścia do adaptacji do zmian klimatu"[119] oraz roli szczebla lokalnego jako fundamentu przystosowania się do zmian klimatu[120]. Ma to prowadzić do budowania systemu rozwiązań pozwalającego na przyspieszenie przystosowania się do zmian klimatu[121].

W kontekście ewolucyjnego podejścia do zmian klimatu zauważyć także należy, że mitygacja to całokształt znanych i kontynuowanych działań, które mają na celu ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie ich pochłaniania przez ekosystemy. Adaptacja do zmian klimatu zaś z kolei to działania podejmowane, aby zmniejszyć skutki zmian klimatu dla gospodarki, społeczeństwa oraz środowiska. Działania adaptacyjne mogą mieć różny charakter, treść i przebieg. Adaptacja to proces przystosowywania się do zmieniających się warunków klimatycznych, gdy mamy świadomość, że bez względu na wysiłki czy działania mające na celu łagodzenie zmian klimatu (mitygacyjne), zjawiska klimatyczne nadal będą dla nas coraz większym zagrożeniem. W *Strategii UE w zakresie przystosowania do zmian klimatu* z 2021 r. wskazano, że „rozwiązania służące przystosowaniu się do zmiany klimatu często stanowią środki typu «*no regret*», czyli takie, które przyniosą korzyści niezależnie od tego, w jaki sposób zmieni się klimat. Wynika to z faktu, że przynoszą one wiele równoległych korzyści (co dotyczy głównie rozwiązań opartych na zasobach przyrody i zapobiegania ryzyku

---

117 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu*, COM(2013) 216 final, Bruksela, 16.04.2013.

118 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*, COM(2021) 82 final, Bruksela, 24.02.2021; dalej: komunikat COM(2021) 82.

119 Zob. szerzej E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu*…, s. 56–57.

120 *Ibidem*.

121 Zob. M. Hajto, Z. Cichocki, A. Kuśmierz, J. Borzyszkowski, *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko. Podręcznik*, Warszawa 2021, s. 42–44, https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IOS-PIB_Zmiany-klimatu-i-adaptacja-do-zmian-klimatu-w-ocenach-oddzialywania-na-srodowisko.-PODRECZNIK-1-skompresowany.pdf [dostęp: 20.01.2023].

związanemu z klęskami żywiołowymi) oraz z potrójnej korzyści związanej z przystosowaniem się do zmian klimatu: zapobieganie ofiarom w ludziach, stratom przyrodniczym i stratom materialnym; generowanie korzyści ekonomicznych dzięki ograniczaniu ryzyka, zwiększeniu wydajności i pobudzaniu innowacji; oraz korzyści społeczne, środowiskowe i kulturalne"[122].

Na koniec warto powrócić do systemowych zagadnień ochrony środowiska. Mitygacja i adaptacja jak w soczewce skupiają potrzebę integracyjności i przekrojowości neutralności klimatycznej jako celu polityki Unii i państw członkowskich w dziedzinie środowiska. To zaś przekłada się i wzmacnia dyskusję o pograniczu prawa ochrony środowiska, jego specjalizacji, wyodrębnianiu nowych obszarów regulacji prawnych. Warto wrócić do przywołanych poglądów doktryny opisujących szeroki zakres (źródła) prawa ochrony środowiska. Także tych dotyczących miejsca prawa ochrony środowiska w systemie prawa, jego specjalizacji, jego przekrojowego i integracyjnego charakteru (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym). Mitygacja i adaptacja są przejawem kontynuacji opisywanych zjawisk integracyjności i specjalizacji w obszarze prawa ochrony środowiska, są też wyrazem dynamiki zmian uzasadniających poglądy o wyodrębnieniu się nowego obszaru badawczego – nazwanego przez Panią Profesor Janinę Ciechanowicz-McLean prawem klimatu (prawem zmian klimatu).

Gdy uwzględni się z jednej strony przekrojowy i różnorodny charakter działań i instrumentów adaptacyjnych podejmowanych na różnych płaszczyznach i sektorach, a z drugiej strony fakt, że środki (instrumenty) realizujące adaptacje wykorzystują różne instrumenty i formy działania (także instrumenty prawne), pojawia się wątpliwość, czy możemy wszystkie te rozwiązania zaliczyć do instrumentów ochrony środowiska.

Jeżeli przez ochronę środowiska w ogólności (jego poszczególnych komponentów w szczególności) rozumieć działania (wszelkie) mające na celu zachowanie i przywracanie równowagi przyrodniczej (art. 3 pkt 18 p.o.ś.)[123], zaś dyrektywą tych działań jest racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowania jego zasobami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, to działania adaptacyjne, będące odpowiedzią na zmiany klimatu jako komponentu środowiska, mieszczą się we wskazanym rozumieniu ochrony środowiska. Kryterium takich działań – racjonalność kształtowania środowiska i gospodarowania oraz zasada zrównoważonego rozwoju – zakłada z istoty i wymaga uwzględnienia różnych czynników i ich wzajemnych powiązań, a więc podejścia systemowego, skoordynowanego, a także racjonalnie zaplanowanego. Niewątpliwe w świetle przepisów rozporządzenia 2021/1119 (Europejskiego prawa o klimacie) działania adaptacyjne (art. 5) to działania wchodzące w zakres ochrony środowiska. Dodatkowym argumentem jest fakt, że ochrona środowiska jest wartością nie tylko o znaczeniu ustrojowym, mającą swoje zakotwiczenie w normach Konstytucji RP, ale także i w porządku prawnym Unii Europejskiej oraz na płaszczyźnie międzynarodowej.

---

122 E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu*…, s. 2–3.

123 Przy tym równowaga przyrodnicza to „stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej" (art. 3 pkt 32 p.o.ś.).

Odrębną kwestią, wykraczającą poza ramy niniejszego tekstu, jest odpowiedz na pytanie, czy w związku z takim rozumieniem ochrony środowiska i jego zakresu – poprzez odwołanie się do zasad zrównoważonego rozwoju, nie byłoby właściwsze użycie pojęcia „prawo zrównoważonego rozwoju", co, wydaje się, lepiej oddawałoby istotę rzeczy.

Literatura

Albrecht E., Schmidt M., Mißler-Behr M., Spyra S.P.N., *Implementing Adaptation Strategies by Legal, Economic and Planning Instruments on Climate Change*, Berlin–Heidelberg 2014.

Boć J., Samborska-Boć E. [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2002.

Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L., *International Climate Change Law*, Oxford 2017.

Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.

Bojar-Fijałkowski T., *Równe prawo do środowiska należytej jakości w założeniach sprawiedliwości* [w:] M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo zarządzania środowiskiem. Aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, Gdańsk 2017.

Ciechanowicz-McLean J., *Aktualne problemy nauki prawa ochrony środowiska*, „Studia Prawnoustrojowe UAM" 2019, nr 43.

Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo środowiska. Podstawowe zagadnienia*, Gdańsk 2021.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2019.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.

Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 37.

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Prawa człowieka i środowisko*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 3.

Essential EU Climate Law, red. E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda, Cheltenham–Northampton 2021.

Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 74* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

Goździewicz-Biechońska J., *Prawne instrumenty redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze non-ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 10.

Górski M. [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.

Górski M., *System prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.

Habuda A., *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.

Hajto M., Cichocki Z., Kuśmierz A., Borzyszkowski J., *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko. Podręcznik*, Warszawa 2021, https://klimada2.ios.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IOS-PIB_Zmiany-klimatu-i-adaptacja-do-zmian-klim-

atu-w-ocenach-oddzialywania-na-srodowisko.-PODRECZNIK-1-skompresowany.pdf [dostęp: 20.01.2023].

IPCC, *2012: Summary for Policymakers* [w:] *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, red. C.B. Field, V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, P.M. Midgley, Cambridge, UK–New York, NY, USA.

Iwańska B., *§ 52. Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia*) [w:] *Europeizacja prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 3, Warszawa 2014.

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

Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.

Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012.

Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.

Krämer L., *EU Environmental Law*, London 2012.

Lipiński A., *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa?*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2007, nr 2.

Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2002.

McGillivray D., Holder J., *Locating EC Environmental Law*, „Yearbook of Environmental Law" 2001.

Mik C., *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021.

Noble I.R., Huq S., Anokhin Y.A., Carmin J., Goudou D., Lansigan F.P., Osman-Elasha B., Villamizar A., *2014: Adaptation needs and options* [w:] *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Part A: *Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, L.L. White, Cambridge, UK–New York, NY, USA, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf [dostęp: 20.01.2023].

Paczuski R., *Ochrona środowiska. Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.

Poradnik adaptacji miasta do zmiany klimatu, red. W. Szymalski, Warszawa 2019, https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/poradnik_adaptcity.pdf [dostęp: 20.01.2023].

Poradnik dotyczący włączania problematyki zmian klimatu i różnorodności biologicznej do oceny oddziaływania na środowisko, Unia Europejska 2013, https://www.cupt.gov.pl/archiwalna/images/zakladki/ochrona_srodowiska/Tlumaczenie_na_polski_-_GDOS_2015.pdf [dostęp: 20.01.2023].

Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska, red. A. Kaźmierska-Patrzyczna, P. Korzeniowski, M. Stahl, Warszawa 2017.

Przybojewska I., *Adaptation to Climate Changes with Particular Focus on the Legal Environment of the Energy Sector*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 3.

Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

Rakoczy B., *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 2.

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

Rakoczy B., *O publicznym i prywatnym* prawie ochrony środowiska, „Samorząd Terytorialny" 2018, nr 1–2.
Rotko J., *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
Sikora A., *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji „rdzenia konstytucyjności" Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny" 2021, nr 3.
Sikora A., *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021, nr 2.
Sommer J., *Koncepcja zintegrowanej prawnej ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka" 2010, nr 4.
Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.
Thorgeirsson H., *Objective (Article 2.1)* [w:] *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, red. D. Klein, M. Pia Carazo, M. Doelle, J. Bulmer, A. Higham, Oxford 2017.
Trzewik J., *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.
Wasilewski A., *Dynamika zmian i kontynuacja we współczesnym prawie administracyjnym wyzwaniem dla doktryny prawa (na przykładzie prawa o ochronie środowiska)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
Wasilewski A., *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. S. Biernat, Kraków 2000.
Wasilewski A., *Wprowadzenie* [w:] P. Czepiel, B. Iwańska, A. Wasilewski, *Ustawa o ochronie środowiska i inne akty prawne ze skorowidzem*, Kraków 1996.
Wróblewski E., *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021.
Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015.
Zimmermann J., *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.

Streszczenie

Mariusz Baran, Barbara Iwańska

Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w systemie prawa ochrony środowiska

Odpowiedź systemu prawnego na kryzys klimatyczny opiera się na dwóch podstawowych kierunkach działania (środkach) – mitygacji oraz adaptacji. Pojęcie mitygacji klimatycznej rozumieć można szeroko i odnieść je do całokształtu działań, które mają na celu ograniczanie antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie ich pochłaniania przez pochłaniacze. Termin „adaptacja", pomimo że obecnie jest już szeroko stosowany w agendzie zmian klimatycznych, nie ma jednolitej definicji. Złożoność koncepcji adaptacji do zmian klimatu i terminologii wynika z bardzo wielu czynników (wzajemnie sprzężonych) – zróżnicowania potrzeb adaptacji

czy zróżnicowania opcji i metod adaptacji – co przekłada się ma mozaikę możliwych rozwiązań adaptacyjnych.

Z perspektywy polityki oraz prawa ochrony środowiska jako przedmiotu interwencji prawodawcy (jego źródeł, dynamiki rozwoju, otwartości i cech) mitygacja i adaptacja stanowią wyraźny przykład integracyjności polityki i prawa ochrony środowiska i ich pogranicza z innymi politykami oraz przedmiotami ingerencji prawodawcy. Dzieje się tak, ponieważ mitygacja i adaptacja jak w soczewce skupiają potrzebę integracyjności i przekrojowości neutralności klimatycznej jako celu polityki Unii i państw członkowskich w dziedzinie środowiska. Integracyjny wymiar mitygacji i adaptacji (zarówno w jej aspekcie zewnętrznym, jak i wewnętrznym), uzasadniający podejmowanie kompleksowych i spójnych działań w różnych obszarach, stanowi nie tylko przejaw kontynuacji zjawiska integracyjności i specjalizacji w obszarze prawa ochrony środowiska.

Przekrojowy i różnorodny charakter działań przede wszystkim adaptacyjnych, podejmowanych na różnych płaszczyznach i sektorach oraz zróżnicowanie środków realizujących adaptacje wykorzystujących różne instrumenty i formy działania (także instrumenty prawne) nie uzasadnia wprawdzie ich wyłączenia z zakresu kategorii instrumentów (prawa) ochrony środowiska. Uzasadnia natomiast pytanie, czy w kontekście charakteru działań (instrumentów) adaptacyjnych oraz pojęcia ochrony środowiska rozumianego jako podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, które polegają w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego, nie byłoby właściwe użycie pojęcia instrumentów „(prawa) zrównoważonego rozwoju", co, wydaje się, lepiej oddawałoby istotę rzeczy.

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, prawo ochrony klimatu, działania mitygacyjne, działania adaptacyjne.

Summary

Mariusz Baran, Barbara Iwańska

Mitigation and adaptation – dynamics of changes and continuation in the environmental law system

The legal system's response to the climate crisis is based on two main courses of action (measures) i.e. mitigation and adaptation. The term climate mitigation can be understood broadly and refers to the totality of measures that aim to reduce anthropogenic emissions of greenhouse gases and increase their uptake by sinks. The term "adaptation", although now widely used in the climate change agenda, does not have a uniform definition. The complexity of climate change adaptation concepts and terminology is due to a great many factors – the diversity of adaptation needs or the diversity of adaptation options and methods, which translates into a mosaic of possible adaptation solutions.

From the perspective of environmental policy and law as an object of the legislator's intervention (its sources, dynamics of development, openness and characteristics), mitigation and adaptation are a clear example of the inclusiveness of environmental policy and law, and their

interface with other policies and objects of the legislator's intervention. Because mitigation and adaptation focus, as if through a lens, the need for inclusiveness and the cross-cutting nature of climate neutrality as an objective of EU Member State environmental policy. The integrative dimension of mitigation and adaptation (both in its external and internal aspects), justifying comprehensive and coherent action in different areas, is not only a manifestation of the continuation of the phenomenon of integrability and specialisation in the field of environmental law.

The cross-cutting and diverse nature of the primarily adaptation activities undertaken at various levels and sectors and the diversity of measures implementing adaptation using various instruments and forms of action (including legal instruments) does not justify their exclusion from the category of environmental protection (law) instruments. It does, however, justify the question whether in the context of the nature of adaptation measures (instruments) and the notion of environmental protection understood as undertaking or abandonment of measures enabling, preserving or restoring natural equilibrium, which consist in particular in the rational shaping of the environment and the management of environmental resources in accordance with the principle of sustainable development, the prevention of pollution and the restoration of natural elements to their proper state, it would not be appropriate to use the notion of instruments of "(law) of sustainable development", which, it seems, would better reflect the essence of the matter.

Keywords: environmental protection law, climate protection law, mitigation activities, adaptation activities.

Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki
mkrol@wpia.uni.lodz.pl
ORCID: 0000-0001-9689-2266

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.05

Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego

Wprowadzenie

Jednym z globalnych wyzwań współczesnego prawa ochrony środowiska pozostaje przeciwdziałanie skutkom i dostosowanie do zmian klimatu. Obok nieracjonalnego zarządzania zasobami naturalnymi, zanieczyszczenia powietrza, ziemi i wody, niewłaściwej gospodarki chemikaliami i odpadami, a także wynikającej z tego utraty różnorodności biologicznej czy spadku usług świadczonych przez ekosystemy, zmiany klimatu mogą zakłócać korzystanie z bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska. W konsekwencji szkody wyrządzone w środowisku mają negatywne skutki, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, dla skutecznego korzystania z wszystkich praw człowieka.

Jak podkreślono w kilku rezolucjach Rady Praw Człowieka ONZ (United Nations Human Right Council, HRC) odnoszących się do środowiska[1], zmiany klimatu mają wiele konsekwencji dla skutecznego korzystania z praw człowieka. Ekstremalne zjawiska atmosferyczne mogą powodować m.in.: 1) ograniczenia prawa do życia; 2) obniżenie poziomu i jakości produkcji rolnej, co ma wpływ na prawo do żywności czy prawo do odpowiedniej żywności; 3) degradację elementów środowiska i spadek usług ekosystemowych, oznaczającą ograniczenie prawa do zasobów naturalnych, co wpływa na podmiotowe prawo do środowiska.

Dane gromadzone na poziomie międzynarodowym dają podstawy do wskazania, że degradacja gleb, utrata różnorodności biologicznej oraz szkody wyrządzone ekosystemom mogą mieć katastrofalne i rozproszone geograficznie konsekwencje dla jakości życia społeczności lokalnych, rolników i osób zamieszkujących obszary

[1] HRC Resolution 46/7 Human rights and the environment on 23 March 2021, A/HRC/RES/46/7 (dalej: HRC Resolution 46/7); HRC Resolution 37/8 Human rights and the environment on 22 March 2018, A/HRC/RES/37/8; czy HRC Resolution 34/20 Human rights and the environment on 24 March 2017, A/HRC/RES/34/20.

wiejskie[2], które są bezpośrednio uzależnione od produktów lasów, rzek, jezior, terenów podmokłych i oceanów w zakresie dostarczanej żywności czy zasobów naturalnych, co powoduje dalszą nierówność i marginalizację społeczności lokalnych.

W doktrynie prawa ochrony środowiska Janina Ciechanowicz-McLean[3] stawia pytanie, czy prawo międzynarodowe dysponuje w XXI w. efektywnymi instrumentami rozwiązywania globalnych problemów i jaki powinien być charakter tych instrumentów. Zdaniem autorki pojawiające się w skali całego świata zagrożenia środowiska spowodowały powstanie globalnego prawa środowiska, gdzie wzrasta rola i liczba międzynarodowych konwencji, także w zakresie zmian klimatu[4]. Autorka wskazuje cztery kierunki rozwoju tego prawa, wśród których odnajdujemy urzeczywistnienie prawa człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku. Podejmując się kontynuacji wskazanej przez autorkę tezy, badania skoncentrowano na ukazaniu wpływu zmian klimatu na podmiotowe prawo do środowiska w aktach i dokumentach przyjmowanych na poziomie międzynarodowym[5]. Poszukiwanie odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze wymagało analizy i oceny aktów i dokumentów prawnomiędzynarodowych dotyczących praw człowieka w zakresie, w jakim odnoszą się one do prawa do środowiska i jego elementów: wody, powierzchni ziemi, czystego powietrza oraz prawa do bezpiecznego, stabilnego klimatu. Główny nurt rozważań wymagał uprzedniej analizy podstawowych kategorii pojęciowych prawa ochrony klimatu[6] oraz odniesienia tych kategorii do kwestii usług ekosystemowych.

---

[2] UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018, A/RES/73/165, dalej: Deklaracja NZ w sprawie praw chłopów.

[3] J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo ochrony środowiska*, Gdańsk 2021, s. 15.

[4] *Ibidem*, s. 154–155.

[5] Przez pojęcie „akt prawnomiędzynarodowy" rozumie się przejaw woli przypisany podmiotowi lub podmiotom prawa międzynarodowego, z którym prawo międzynarodowe wiąże określone skutki prawne. Badania obejmują akty o charakterze powszechnym i prawotwórczym obowiązujące *pro foro externo*, do takich należą umowy międzynarodowe (m.in. konwencje) i uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych tworzone dla państw. W teorii prawa międzynarodowego dominuje pogląd, iż niektóre typy uchwał organów organizacji międzynarodowych nie są aktami prawnymi (normatywnymi) i są zaliczane do *soft law*. Z tego względu w niniejszym opracowaniu rezolucje organizacji międzynarodowych (m.in. uchwały Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych i Rady Praw Człowieka ONZ określono jako dokumenty o charakterze zaleceń. Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 33–34; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2020, s. 31–32, 121–124, 177–178, a także B. Krzan, *Akty jednostronne organizacji międzynarodowych* [w:] *Istota źródła w porządku prawa międzynarodowego*, red. J. Kolasa, Wrocław 2016, s. 127–137.

[6] W polskiej doktrynie prawa pojawiają się trzy grupy poglądów. Zgodnie z pierwszym mamy do czynienia z tworzeniem się prawa klimatycznego (*in statu nascendi*), tak: M. Adamczak-Retecka, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Gdańsk 2017, s. 29 i 76. Dostrzegamy pogląd o wyodrębnianiu prawa ochrony klimatu czy wręcz wykraczaniu kwestii adaptacji do zmian klimatu poza prawo ochrony środowiska, zob. M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 26 i wskazana tam literatura. Inaczej J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 3, s. 9. Autorka w swoich rozważaniach o instrumentach prawnych ochrony klimatu przyjmuje ich rozumienie jako jednych z wielu instrumentów prawa ochrony

1. Klimat i zmiany klimatu

Klimat stanowi element przyrodniczy środowiska, jest integralną częścią zasobów naturalnych danego obszaru, a jego zmiana może wpłynąć na stan bioty[7], życie ludzi oraz wykonywanie działalności gospodarczej. Klimat w wąskim ujęciu jest zwykle definiowany[8] jako średnia pogody, czyli statystyczny opis w kategoriach średniej, uwzględniający zmienności odpowiednich wielkości w okresie czasu od miesięcy do milionów lat[9]. W szerszym ujęciu klimat oznacza pewien stan systemu klimatycznego. W literaturze przedmiotu[10] pojęcie „system klimatyczny" definiuje się jako system globalny, uzależniony od pięciu elementów: atmosfery, hydrosfery, kriosfery, litosfery i biosfery. Elementy te są ze sobą powiązane rozmaitymi sprzężeniami, jednakże największy wpływ na zmiany klimatu wywiera zmiana składu chemicznego atmosfery, związana z emisją zanieczyszczeń do powietrza. System klimatyczny zmienia się w czasie pod wpływem swojej własnej wewnętrznej dynamiki oraz z powodu czynników zewnętrznych, takich jak erupcje wulkanów, wahania słoneczne, wymuszenia orbitalne oraz czynniki antropogeniczne, do których zalicza się zmiany składu atmosfery, ale też zmiany w użytkowaniu ziemi.

Teoretyczne koncepcje naukowe znalazły odzwierciedlenie w aktach prawa międzynarodowego. W art. 1 ust. 3 Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych

środowiska, ponieważ klimat jest jednym z elementów środowiska. W innym miejscu wskazuje interdyscyplinarność prawa ochrony klimatu. Jej zdaniem jest to obszar graniczący z prawem ochrony środowiska, prawem gospodarczym, prawem administracyjnym, czy prawem finansowym. Autorka proponuje zaliczenie prawa ochrony klimatu do gospodarczego prawa środowiska, zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, t. 37, s. 10–11. Podobny spór istnieje w doktrynie czeskiej i niemieckiej. Za wyodrębnieniem wypowiedział się M. Michalovič, *Vzostup klimatického práva* [w:] *Právo Životního Prostředi Ve 3. Tisíciletí: Výzvy, Přístupy, Nástroje*, red. M. Damohorský, W. Radecki, V. Stejskal, Praha 2022, s. 11–19, natomiast zalicza prawo ochrony klimatu do prawa ochrony środowiska F. Kerschner, *Climate Protection – Law: Quo Vadis?* [w:] *Adaptation to climate change from the perspective of private and public (international, European and national) law*, red. M. Damohorský, F. Kerschner, V. Stejskal, E.M. Wagner, Beroun 2021, s. 105. Rozważając analizowane poglądy, dostrzega się niezaprzeczalny rozrost regulacji prawnej odnoszącej się do przeciwdziałania skutkom zmian klimatu na szczeblu międzynarodowym, unijnym i krajowym, które wymagają podjęcia szczegółowych badań naukowych, a to uzasadnia wyodrębnienie tego działu prawa ze względu na przedmiot. Jednakże regulacje prawne odnoszące się do prawa klimatycznego dotyczą poszczególnych elementów biosfery: powietrza, wód, gruntów czy różnorodności biologicznej, a zatem niewątpliwie stanowią element prawa ochrony środowiska.

[7] Biota to flora i fauna występująca na danym obszarze, *Dictionary of Global Climate Change*, red. W.J. Maunder, Berlin–Heidelberg 2013, s. 22.

[8] *Annex VII: Glossary* [w:] IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge–New York 2021, s. 2222, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_AnnexVII.pdf [dostęp: 10.09.2023]; dalej: IPCC 2021, *Annex VII: Glossary*.

[9] Klasyczny okres uśredniania tych zmiennych, zgodnie z definicją Światowej Organizacji Meteorologicznej (The World Meteorological Organization), wynosi 30 lat. Przez odpowiednie wielkości przyjmuje się najczęściej zmienne powierzchniowe, takie jak temperatura, opady i wiatr.

[10] IPCC 2021, *Annex VII: Glossary*, s. 2224 czy Z. Karaczun, L. Indeka, *Ochrona środowiska*, Warszawa 1996, s. 129–131.

w sprawie zmian klimatu[11] definiuje się pojęcie „system klimatyczny" jako całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie. Jak wskazuje Marcin Stoczkiewicz[12], odpowiednikiem pojęcia „system klimatyczny" w prawie unijnym jest pojęcie „klimat", które jest używane w wielu aktach prawa wtórnego oraz dokumentach wyznaczających ramy polityki klimatycznej w kontekście celu, jakim jest ochrona systemu klimatycznego w konwencji klimatycznej.

Pojęcie „zmiana klimatu" w dokumentach IPCC jest definiowane jako zmiana stanu klimatu, możliwa do zidentyfikowania poprzez zastosowanie testów statystycznych, zmiana średniej lub jako zmienność właściwości klimatu, która utrzymuje się przez dłuższy czas, zwykle dziesiątki lat lub dłużej[13]. Pogoda jest codziennym przejawem klimatu. Klimat danego regionu jest określany jako średnie wielokrotne warunki pogodowe z uwzględnieniem zmian sezonowych[14]. Zmiana klimatu może być spowodowana naturalnymi procesami, zarówno poprzez czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne, takie jak: modulacje cykli słonecznych, wybuchy wulkanów i trwałe antropogeniczne zmiany w składzie atmosfery lub w użytkowaniu ziemi[15]. W art. 1 ust. 2 konwencji klimatycznej zmianę klimatu definiuje się jako zmianę, która jest przypisywana bezpośrednio lub pośrednio działalności człowieka, zmienia skład globalnej atmosfery i jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu, obserwowanej w porównywalnych okresach. Konwencja klimatyczna wprowadza wyraźnie rozróżnienie między zmianą klimatu powodowaną przez działalność człowieka, zmieniającą skład atmosfery, a zmiennością klimatu z przyczyn naturalnych.

W art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[16] pojęcie „zmiana klimatu" jest odnoszone do określenia celu polityki UE dotyczącej zwalczania tych zmian. Jest to jedno z pojęć o największym znaczeniu, dlatego często prawo ochrony klimatu nazywane jest prawem zmian klimatu, czyli dziedziną, która ma na celu zapobieganie negatywnym skutkom działalności człowieka[17]. Wpływem zmian klimatu określa się konsekwencje zagrożeń dla środowiska i ludzi, w których ryzyka wynikają z interakcji związanych z klimatem (w tym ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi), narażeniem czy zwiększoną podatnością na nie. Wpływ zmian klimatu może być zarówno: bezpośredni, jak i pośredni (ten obejmuje zwłaszcza wpływ na zdrowie ludzi); krótkotrwały i długotrwały; może obejmować zarówno kontynentalnie, jak i regionalnie zróżnicowane skutki[18].

---

[11] Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Yorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238, dalej: konwencja klimatyczna), ratyfikowana przez Polskę w 1996 r.

[12] M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu*…, s. 20–21.

[13] IPCC 2021, *Annex VII: Glossary*, s. 2222.

[14] J. Cowie, *Zmiany klimatyczne. Przyczyny, przebieg i skutki dla człowieka*, Warszawa 2007, s. 4 czy M. Kistowski, *Klimat* [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 92.

[15] IPCC 2021, *Annex VII: Glossary*, s. 2222.

[16] Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.

[17] J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy*…, s. 7, 10.

[18] IPCC 2021, *Annex VII: Glossary*, s. 2222. Do długoterminowych skutków zmian klimatu zalicza się zmniejszenie się ilości lodu morskiego i zwiększone rozmarzanie wiecznej zmarzliny, wzrost liczby

Oddziaływania klimatu odnoszą się do wpływu na życie, gospodarstwa domowe, zdrowie i dobrobyt, ekosystemy i gatunki, systemy gospodarcze, społeczne i kulturowe, usługi (w tym usługi ekosystemowe) oraz infrastrukturę. Skutki zmian klimatu mogą być określane jako konsekwencje czy rezultaty i mogą być zarówno korzystne, jak i niekorzystne[19]. Artykuł 1 ust. 1 konwencji klimatycznej definiuje „negatywne skutki zmian klimatu", które w rozumieniu tego przepisu oznaczają przekształcenia spowodowane zmianami klimatu w środowisku fizycznym lub biocie, mające znaczący szkodliwy wpływ na skład, odporność lub wydajność naturalnych sterowanych ekosystemów lub na działanie systemów socjoekonomicznych albo na zdrowie i dobrobyt człowieka. Zobowiązania do redukcji gazów cieplarnianych, przyjęte w 1998 r. Protokołem z Kioto[20], wprowadziły limity emisji dla państw stron konwencji klimatycznej, a ponadto Protokół z Kioto w art. 2 ust. 1 lit. a wskazuje konieczność wdrożenia wielu instrumentów prawnych. Obok generalnych założeń wzmocnienia krajowych polityk ograniczenia emisji w przepisie tym wskazano obowiązek rozwoju źródeł energii odnawialnej czy redukcji emisji z transportu, a także promocji zrównoważonych form rolnictwa.

Negatywne oddziaływanie klimatu jest zróżnicowane. Powszechnie utożsamiamy zmiany z ociepleniem klimatu. Nasilające się anomalie pogodowe w trzeciej dekadzie XXI w. stanowią potwierdzenie coraz szybciej postępujących zmian klimatu[21]. Rosnąca globalna temperatura z wysokim prawdopodobieństwem w najbliższym czasie osiągnie lub nawet przekroczy 1,5°C[22]. Poza wpływem na powietrze emisji gazów cieplarnianych zmiany klimatu oznaczają zmniejszenie ilości opadów w wielu strefach geograficznych. Wpływa to na ekosystemy lądowe, dostęp ludzi i zwierząt do wody pitnej oraz poziom plonów. Jak wskazuje Anna Przyborowska-Klimczak[23], powszechniejsze konsekwencje niż wzrost temperatury mają zmiany dotyczące dostępu do zasobów wody słodkiej, zarówno nadmiary (powodzie), jak i niedobory wody, powodujące w niektórych rejonach świata ekstremalne susze. Zmiany klimatu mogą też oznaczać utrudnienia w dostępie do innych zasobów naturalnych m.in. zasobów gruntów w krajach rozwijających się[24].

---

okresów upalnych i intensywnych opadów oraz zmniejszenie zasobów wodnych w regionach półsuchych, IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. *Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge–New York 2022, s. 9–13, https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/ [dostęp: 10.09.2023]; dalej: IPCC 2022.

19 IPCC 2021, *Annex VII: Glossary*, s. 2235.

20 Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684; dalej: Protokół z Kioto).

21 W dniu 1 stycznia 2023 r. odnotowano temperaturowy rekord Polski. Na stacji meteorologicznej IMGW w Głuchołazach (woj. opolskie) temperatura wynosiła aż 18,7°C o godzinie 4:10 czasu urzędowego w Polsce. Komunikat METEO, IMGW-BIP METEO POLSKA z 10:48 z dnia 1 stycznia 2023 r.

22 IPCC 2022, s. 8.

23 A. Przyborowska-Klimczak, *Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi i przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom na forum międzynarodowym* [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 433.

24 G. Parola, *The dangerous rise of Land Grabbing through Climate Change Mitigation policies: the examples of Biofuel and REDD+*, „Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria o Direito" 2020, nr 12(3), s. 568–582.

Ta sytuacja stanowi także zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego, co dotyczy 70% światowego rolnictwa, zwłaszcza na obszarach, które są zasilane wodami opadowymi[25]. Raporty Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka (High Commissioner for Human Rights, HCHR) odnoszące się do oceny związków między zmianami klimatycznymi a prawami człowieka (w tym prawem do żywności)[26], wskazywały na duży wpływ zmian klimatu na potencjał produkcji żywności, zwiększający się wraz ze wzrostem średniej globalnej temperatury w zakresie od 1°C do 3°C, nasilający się zwłaszcza na średnich i wysokich szerokościach geograficznych. W deklaracji NZ w sprawie praw chłopów Zgromadzenie Ogólne wyraziło zaniepokojenie obciążeniem spowodowanym przez degradację środowiska i zmiany klimatu dla osób pracujących w rolnictwie. Należy także zauważyć, że w krajach rozwijających się większość osób żyjących w ubóstwie mieszka na obszarach wiejskich i polega na działalności rolniczej zarówno w celu zapewnienia żywności dla swoich rodzin, jak i generowania dochodów[27]. Wszystkie te przewidywania potwierdza szósty raport IPCC w sprawie zmian klimatu z 2022 r.[28], w którym zauważono, że skutki zmian klimatycznych mają negatywny wpływ na rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i akwakulturę, coraz bardziej utrudniając wysiłki zmierzające do zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich.

Janina Ciechanowicz-McLean i Maciej Nyka[29] wskazali na początku drugiej dekady XXI w., iż ochrona praw człowieka i ochrona środowiska wraz z osiągnięciem pokoju i bezpieczeństwa to fundamentalne wartości współczesnego społeczeństwa międzynarodowego. Prawa te są od siebie zależne, stąd w ostatnich latach nastąpiło silniejsze powiązanie tematyki zmian klimatu i globalnego bezpieczeństwa, bo skutkiem negatywnego oddziaływania klimatu mogą być masowe migracje i uchodźctwo klimatyczne, spory graniczne, utrata terytoriów czy rywalizacja w dostępie do zasobów[30].

---

25 IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva 2015, s. 15–16 i 69, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf [dostęp: 10.09.2023] czy UNEP, *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy planet, healthy people*, Nairobi 2019, s. 202, 208, dalej: GEO-6.

26 UNHRC, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15.01.2009, A/HRC/10/61, motive 25, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement [dostęp: 10.09.2023]; dalej: UNCHR 2009, czy OHCHR, 2009 Report on Activities and Results, s. 23, https://www.ohchr.org/sites/default/files/I_OHCHR_Rep_2009_complete_final.pdf [dostęp: 10.09.2023].

27 UNGA, *Right to food: note by the Secretary-General. Interim report of the special Rapporteur on the right to food*, 5.08.2015, A/70/287, motive 30, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Food/A-70-287.pdf [dostęp: 10.09.2023].

28 IPCC 2022, s. 48.

29 J. Ciechanowicz McLean, M. Nyka, *Human rights and the environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 3, s. 83.

30 S. Kolarz, *Różne wizje ochrony środowiska wewnątrz ONZ*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych", 25.01.2022, nr 13, s. 2, czy B. Panek, *Masowe migracje i uchodźctwo w dobie globalizacji* [w:] B. Panek, R. Stawicki, *Świat wobec wyzwań i zagrożeń w drugiej dekadzie XXI wieku*, Warszawa 2018, s. 72–75.

2. Usługi ekosystemowe

Zmiany klimatu należą do najważniejszych czynników powodujących zmiany w ekosystemach, obok nadmiernej eksploatacji zasobów i zanieczyszczeń środowiska. Zagrożenia, jakie one stwarzają dla warunków życia i bezpieczeństwa żywnościowego, powodują bezpośrednie zagrożenie dla korzystania z innych praw człowieka, w tym prawa do zdrowia i życia. Wzrost globalnej średniej temperatury będzie miał poważne i negatywne skutki dla ekosystemów na całym świecie. Wpływ i tempo tych zmian oddziałuje na dostęp do zasobów naturalnych, od których zależy poziom dostarczanych przez środowisko dóbr i usług ekosystemowych.

Przez usługi ekosystemowe, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 rozporządzenia nr 1143/2014[31], rozumie się w ustawodawstwie europejskim bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka. Do usług tych najczęściej doktryna przyrodnicza i ekonomiczna[32] zalicza cztery główne rodzaje świadczeń: 1) usługi produkcyjne, czyli produkcję dóbr ekosystemowych, takich jak żywność, woda, surowce, zasoby genetyczne, zasoby medyczne; 2) usługi regulujące, do których należą m.in. regulacja jakości powietrza, jakości wody, regulacja klimatu, amortyzacja ekstremalnych zjawisk pogodowych, regulacja cykli hydrologicznych, pochłanianie odpadów, zapobieganie erozji, kontrola płodności gleb i cyklu składników odżywczych, zapylanie i kontrola biologiczna upraw; 3) usługi przestrzeni życiowej, przede wszystkim siedliska dla gatunków wędrownych i utrzymywanie różnorodności w puli genetycznej; 4) usługi kulturalne, takie jak bodźce estetyczne, możliwości do rekreacji i turystyki, inspiracja dla kultury, sztuki i designu, duchowe doświadczenia i wspomaganie rozwoju kognitywnego.

Dokonana w raporcie ONZ pt. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*[33] ocena identyfikująca stan ekosystemów na przełomie wieków ukazała degradację środowiska postępującą w tempie i z intensywnością nieznaną w żadnym innym porównywalnym okresie w historii ludzkości. Twórcy raportu podkreślili, że brak radykalnych działań prowadzić będzie do dalszego pogorszenia poziomu tych usług, czego skutki będą w pierwszej połowie XXI w. barierą dla osiągnięcia milenijnych celów rozwoju ONZ (*Millennium Development Goals*)[34] czy bardziej współczesnych 17 celów zrównoważonego

---

[31] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z 4.11.2014, s. 35, ze zm.).

[32] E.P. Odum, *The strategy of ecosystem development. An understanding of ecological succession provides a basis for resolving man's conflict with nature*, „Science" 1969, t. 164, s. 262–270, czy R. Costanza, R. de Groot, L. Braat, I. Kubiszewski, L. Fioramonti, P. Sutton, S. Farber, M. Grasso, *Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem services" 2017, t. 28, s. 5–6.

[33] Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington 2005, https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf [dostęp: 4.01.2023].

[34] Millennium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly, 55th session, New York, September 2000, A/RES/55/2.

rozwoju ONZ (*Sustainable Development Goals*, SDG)[35]. Wpływa to bezpośrednio na realizację podstawowych praw człowieka, w tym prawa do życia i prawa do żywności.

Usługi ekosystemowe, których stan ulega ciągłemu pogorszeniu, są niezbędne do pozyskiwania pożywienia i prowadzenia produkcji żywności. Obniżenie usług ekosystemowych wywołuje dwa rezultaty:

1) skutkuje spadkiem dostępności żywności pozyskiwanej w środowisku m.in. w zakresie rybactwa i rybołówstwa, który spowodowany jest nadmierną eksploatacją, złymi praktykami połowu, nadmiernymi przyłowami;
2) skutkuje spadkiem efektywności produkcji żywności uprawianej czy hodowanej, m.in. z powodu zmniejszenia żyzności zdegradowanych gleb, deficytu wody, wzrostu temperatur.

Likwidacja głodu i niedoborów żywności, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, o których mowa w celu 2 SDG, są powiązane z rolnictwem i uzależnione od usług ekosystemowych. Dotyczy to zwłaszcza zadań służących realizacji tego celu wymienionych w pkt 2.4 Agendy 2030, odnoszących się do zrównoważonego rolnictwa[36]. Dane ONZ[37] ujawniają ograniczony dostęp do zasobów naturalnych, od których są zależne ekosystemy rolnicze wykazujące się niską odpornością na zmiany klimatyczne (m.in. poprzez kurczenie się zasobów gruntów, zmniejszenie się zasobów wodnych, zanieczyszczenie powietrza, także emisje z rolnictwa).

3. Prawa do środowiska jako prawa człowieka trzeciej generacji

Trzecia generacja praw człowieka to tzw. prawa solidarnościowe, czyli prawa solidarności międzyludzkiej, świadomości, przynależności do jednej ludzkiej wspólnoty. Odnoszą się do takich kompleksowych praw, jak prawo do rozwoju, prawo do pokoju, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do samostanowienia, partycypacji i komunikacji[38]. Do tej kategorii zaliczono także prawo do środowiska czy coraz częściej artykułowane prawo do czystego, zdrowego środowiska.

---

35 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, przyjęta w dniu 25 września 2015 r., https://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 10.09.2023]; dalej: Agenda 2030.

36 Cel 2 SDG: Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo. Zadanie 2.4 Agendy 2030: Do 2030 r. utworzyć systemy zrównoważonej produkcji żywności oraz wdrożyć praktyki odpornego rolnictwa mające zwiększyć wydajność i produkcję, podtrzymywać ekosystemy, wzmocnić zdolność przystosowania się do zmian klimatycznych, ekstremalnych zjawisk pogodowych, suszy, powodzi i innych katastrof, a także mające stopniowo poprawiać jakość gleby i gruntów, https://www.un.org.pl/cel2 [dostęp: 1.09.2023].

37 GEO-6, s. 202.

38 E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistnienia praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1990, z. 3–4, s. 118. Typologię praw człowieka według generacji z katalogiem praw poszczególnych generacji przedstawiają także J. Ciechanowicz-McLean, P. Dembicki, *Prawa człowieka do życia i do środowiska* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018, s. 52.

Rozwój praw człowieka od lat 50. XX w. następował niezależnie od kształtującej się dopiero w latach 70. idei prawa do środowiska. Jak wskazują Janina Ciechanowicz-McLean i Maciej Nyka[39], prawa te ewoluowały niezależnie od siebie, ale są ze sobą bardzo silnie skorelowane. Zgodnie z fundamentalną tezą, przyjętą współcześnie w dokumentach ONZ, wszystkie prawa człowieka są uniwersalne, niepodzielne, współzależne i powiązane[40]. Dotyczy to także praw trzeciej generacji, a zatem również prawa do środowiska, które przez lata było wywodzone z prawa człowieka do życia i znaczenia środowiska dla zapewnienia dobrobytu ludzi (godnego i dobrego życia)[41]. Takie ujęcie było wywodzone z zasady 1 Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska Człowieka z 1972 r.[42] (dalej: deklaracja sztokholmska), która statuuje, że istnieje „podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości pozwalającej na godne i dobre życie". Deklaracja sztokholmska odzwierciedla ogólne uznanie współzależności i wzajemnego powiązania praw człowieka i środowiska.

Odzwierciedlenie podmiotowych praw do środowiska odnajdujemy w dokumentach końcowych Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój" z Rio de Janeiro z 1992 r., w załączniku I „Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju"[43] (dalej: deklaracja z Rio). Prawo do środowiska, prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii zaakcentowano zarówno w art. 1 deklaracji sztokholmskiej, jak i w art. 1 deklaracji z Rio.

Koncepcja prawa do środowiska może występować pod dwoma postaciami:

1) pod postacią grupy praw środowiskowych (praw do środowiska) obejmujących m.in.: prawo do czystej wody; prawo do nieskażonej gleby; prawo do czystego powietrza; prawo do nieskażonego otoczenia; prawa do zdrowego ekosystemu i różnorodności biologicznej; prawo do zdrowej i zrównoważonej żywności. Współcześnie w tej grupie wyodrębnia się też prawo do stabilnego klimatu[44]. Jak wskazują Janina Ciechanowicz-McLean i Krystyna Klenowska[45], w takim wypadku zamiast jednolitej kategorii wyróżnić można zestaw praw środowiskowych dotyczących różnych zasobów środowiska. To ujęcie odpowiada doktrynalnemu wyróżnieniu wielu publicznych praw podmiotowych do środowiska[46];

---

39 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human rights*…, s. 84.

40 HRC Resolution 46/7.

41 UNCHR 2009, s. 7.

42 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Report of the United Nations Conference of Human Environment, Stockholm 5–16 June 1972, United Nations 1973, s. 3–5.

43 United Nations General Assembly, Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3–14 June 1992), A/CONF.151/26 (Vol. I), *Annex I: Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development*, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf [dostęp: 10.09.2023].

44 S. Vanderheiden, *Atmospheric Justice. A Political theory of Climate Change*, Oxford 2008, s. 241.

45 J. Ciechanowicz-McLean, K. Klenowska, *Prawo dostępu do czystej wody* [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010, s. 307.

46 E.K. Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021, s. 110.

2) jako prawo ich syntezy, np. prawo do zdrowego i niezanieczyszczonego środowiska, prawo do równowagi ekologicznej czy (najczęściej spotykane) prawo do środowiska[47]. Znaczenie podmiotowego ujęcia tego prawa na szczeblu międzynarodowym zostało zaakcentowane jako fundamentalna zasada, poprzez statuowanie go w przepisie art. 1 projektu Globalnego paktu na rzecz środowiska[48].

4. Prawo do wody

Zmiany klimatu oddziałują także na prawo każdego do wody (słodkiej, pitnej). Woda jest podstawą życia na Ziemi. Wraz z powietrzem, woda jest elementarnym warunkiem egzystencji, stanowiącym podstawowy czynnik ekologicznych cykli[49]. Ekosystemy wodne (tereny podmokłe, rzeki, jeziora, źródła i warstwy wodonośne) pomagają utrzymywać globalny cykl hydrologiczny, obieg węgla i składników odżywczych. Cywilizacja ludzka jest uzależniona od wody, jest ona niezbędna do życia w gospodarstwach domowych, do produkcji żywności w gospodarstwach rolnych, pozyskiwania żywności w rybołówstwie i rybactwie, do produkcji energii, wypoczynku i turystyki[50]. Zmiany klimatyczne, a w tym globalne ocieplenie, negatywnie wpływają na dostępność zasobów wodnych dla ponad jednej szóstej ludności świata zaopatrywanej w wodę pochodzącą z topnienia lodowców i pokryw śnieżnych w łańcuchach górskich. Ekstremalne zjawiska pogodowe, takie jak susze i powodzie będą również miały wpływ na dostęp do wody[51]. Zmiany klimatu zwiększą istniejące obciążenia zasobów wodnych i spotęgują problem dostępu do bezpiecznej wody pitnej, którego obecnie odmawia się szacunkowo 1,1 mld ludzi na świecie, co jest główną przyczyną chorób i zgonów spowodowanych odwodnieniem organizmu. W tym zakresie zmiana klimatu oddziałuje na inne przyczyny stresu wodnego, takie jak wzrost liczby ludności, degradacja środowiska, niewłaściwa gospodarka wodna, ubóstwo i nierówności. Jak wynika z interdyscyplinarnych badań naukowych, negatywne skutki zmiany klimatu dla zaopatrzenia

47 J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne prawo…*, s. 50.

48 Resolution adopted by the General Assembly on 10 May 2018 72/277: Towards a Global Pact for the Environment, A/RES/72/277, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25982/UNGARES_72_277.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 10.09.2023].

49 J. Ciechanowicz-McLean, K. Klenowska, *Prawo dostępu…*, s. 306.

50 H.A. Radwan, S. Elattar, R. Khmes, *Global Water Resources*, https://www.scribd.com/document/479998374/Radwan-Waterresources5f-docx# [dostęp: 26.01.2023], czy M.A. Khan, *Agriculture and Looming Environmental Threat of Water Scarcity* [w:] *idem*, *Water Resources Management and Sustainable Agriculture*, New Dehli 2008, s. 3–16, czy *idem*, *Ecological Vulnerability of Kashmir Valley Flood-Plain Wetlands Ecosystem: Hydrological Regime and Sedimentation Flux* [w:] *idem*, *Water Resources Management and Sustainable Agriculture*, New Dehli 2008, s. 107–126.

51 IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva 2007, s. 48–49, https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/ [dostęp: 10.09.2023].

w wodę i skutecznego korzystania z prawa do wody można złagodzić przez przyjęcie odpowiednich środków i polityk[52].

Raporty Wysokiego Komisarza do spraw Praw Człowieka[53] wskazują na konieczność monitorowania jakości wód, ilości zużycia wody, racjonalnej dystrybucji wody, zapewnienia dostępu do bezpiecznej wody i urządzeń sanitarnych, a także dokonywania oceny ryzyka. Państwa powinny posiadać informacje na temat głównych użytkowników i podmiotów zanieczyszczających wodę (rolniczych, przemysłowych, handlowych i instytucjonalnych oraz gospodarstw domowych). Informacje te powinny być poddane analizie w ramach publicznych procedur oceny stanu wody.

Proces jurydyzacji koncepcji podmiotowego prawa do wody rozpoczął się w latach 70. XX w.[54] Pierwszym dokumentem proklamującym to prawo na poziomie międzynarodowym była deklaracja dublińska przyjęta dnia 31 stycznia 1992 r.[55], która w zasadzie 4 stwierdza, że niezbędne jest uznanie podstawowego prawa wszystkim istotom dostępu do czystej wody i urządzeń sanitarnych po przystępnej cenie. Prawo do wody jest wywodzone z treści art. 11 (prawo do odpowiedniego standardu życia) i art. 12 (prawo do zdrowia) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych[56]. W listopadzie 2002 r. Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przyjął komentarz ogólny nr 15 do Paktu[57], dotyczący prawa do wody, który został zakwalifikowany jako interpretacja do wskazanych art. 11 i 12. Zgodnie z przyjętą wykładnią prawo człowieka do wody jest niezbędne do prowadzenia życia z zachowaniem godności ludzkiej. Jest ono warunkiem wstępnym realizacji innych praw człowieka. Prawo do wody uznano za prawo każdego do wystarczającej, bezpiecznej, akceptowalnej i fizycznie dostępnej oraz przystępnej cenowo wody, zarówno do użytku osobistego, jak i domowego. Woda została uznawana nie tylko za ograniczony zasób naturalny i dobro publiczne, ale także za prawo człowieka. Przyjęcie tego dokumentu było postrzegane jako decydujący krok w kierunku uznania prawa do wody za prawo powszechne.

Postanowienia odnoszące się do wody odnajdujemy także w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (art. 14 ust. 2 lit. h)[58] oraz Konwencji

---

52 UNCHR 2009, s. 11.

53 *Ibidem*.

54 J. Ciechanowicz-McLean, K. Klenowska, *Prawo dostępu*…, s. 308.

55 The Dublin Statement on Water and Sustainable Development [w:] *International Conference on Water and the Environment: Development issues for the 21st century, 26–31 January 1992, Dublin, Ireland. The Dublin Statement and Report of the Conference*, s. 1 i nn., https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30961/ICWE.pdf?sequence=1&isAllowed=y [dostęp: 10.09.2023].

56 Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

57 CESCR general comment No. 15 (2002) on the right to water (art. 11–12), par. 2. Komentarz zawiera dalsze wytyczne dotyczące treści normatywnej prawa do wody i związanych z nim obowiązków państw.

58 Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71).

o prawach osób niepełnosprawnych (art. 28 ust. 2 lit. a)[59]. Ich unormowania wyraźnie odnoszą się do dostępu do usług wodnych w odniesieniu do zapewnienia odpowiedniego standardu życia. Natomiast Konwencja o prawach dziecka[60] dotyczy zapewnienia „czystej wody pitnej" jako jednego ze środków, które państwa powinny podjąć w celu zwalczania chorób i niedożywienia.

Taka szeroka interpretacja prawa do wody znalazła odzwierciedlenie w rezolucji 64/292 Zgromadzenia Ogólnego ONZ[61], w której wyraźnie uznano prawo człowieka do wody i urządzeń sanitarnych, podkreślając, że czysta woda pitna i urządzenia sanitarne są niezbędne do pełnego korzystania z życia i realizacji wszystkich praw człowieka. W rezolucji wskazano, że prawo człowieka do bezpiecznej wody pitnej i urządzeń sanitarnych wywodzi się z prawa do odpowiedniego standardu życia i jest nierozerwalnie związane z prawem do najwyższego osiągalnego poziomu zdrowia fizycznego i psychicznego, a także prawa do życia i godności człowieka. Dokument ten wzywa też państwa i organizacje międzynarodowe do zapewnienia środków finansowych, pomocy w budowaniu potencjału i transferu technologii, aby pomóc krajom, w szczególności rozwijającym się, w zapewnieniu bezpiecznej, czystej, dostępnej i przystępnej cenowo wody pitnej i urządzeń sanitarnych.

Prawo do wody jako prawo człowieka w odniesieniu do naruszeń godności ludzkiej było wielokrotnie podnoszone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) m.in. w sprawie *Önerylidiz v. Turkey*[62]. Natomiast zanieczyszczenie wody zostało uznane przez Trybunał w sprawie *Tătar v. Romania*[63] nie tylko za naruszenie prawa do wody, ale jak wskazał Trybunał, za naruszenie kilku innych praw człowieka, w tym prawa do „korzystania ze zdrowego i chronionego środowiska".

Mimo środków podejmowanych na poziomie międzynarodowym od kilku dekad, Raport Specjalnego Sprawozdawcy do spraw Praw Człowieka i Środowiska, przyjęty przez Radę Praw Człowieka ONZ w 2021 r.[64], wykazał istnienie globalnego kryzysu wodnego, spowodowanego nadmiernym zużyciem wody[65], zanieczyszczeniem wód

---

59 Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

60 Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

61 Rezolucja 64/292 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 28 lipca 2010 r. Prawo człowieka do wody i urządzeń sanitarnych, A/RES/64/292, wraz z późniejszą rezolucją Rady Praw Człowieka 64/292 z 8 lipca 2010 r., A/HRC/15/L.14.

62 Wyrok ETPC z dnia 30 listopada 2004 r., 48939/99, *Önerylidiz v. Turkey*, ECHR 2004-XII. Szerzej na ten temat: O. Śniadach, M. Adamczak-Retecka, *Prawo do wody jako element prawa ochrony środowiska? Rozważania na gruncie art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych*, red. D. Kornobis-Romanowska, Sopot 2016, s. 239.

63 Wyrok ETPC z dnia 27 stycznia 2009 r., 67021/01, *Tătar v. Romania*.

64 HRC, *Human rights and the global water crisis: water pollution, water scarcity and water-related disasters. Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, A/HRC/46/28, adopted on 46. session (22 February – 19 March 2021).

65 Światowe zużycie wody jest sześciokrotnie wyższe niż 100 lat temu i nadal rośnie o 1% rocznie, czyli dwa razy szybciej niż ludzka populacja. Ponad połowa dostępnych na świecie przepływów wody

powierzchniowych i gruntowych, niszczeniem terenów podmokłych i katastrofalnymi szkodami wyrządzanymi ekosystemom słodkowodnym.

5. Prawa odnoszące się do gruntów

Prawo do ziemi (powierzchni ziemi) jako takie nie jest wymienione bezpośrednio w żadnym akcie prawnomiędzynarodowym odnoszącym się do praw człowieka. Jednakże można znaleźć różne elementy dotyczące tego prawa w instrumentach dotyczących bezpośrednio lub pośrednio do ziemi[66]. Prawa te w szerokim zakresie normują korzystanie, kontrolę i rozporządzanie nieruchomościami gruntowymi. Obejmują one prawa do zajmowania, korzystania z gruntów i zasobów, rozporządzania i obciążania gruntów, pobierania korzyści. Z normatywnego punktu widzenia prawa do gruntów zazwyczaj należą do kategorii praw rzeczowych[67]. Prawa do gruntów, w szczególności prawo dostępu do gruntów, są jednak kluczowym zagadnieniem w zakresie praw człowieka. Stanowią podstawę dostępu do żywności, mieszkań i rozwoju, a bez dostępu do gruntów wiele osób znajduje się w sytuacji skrajnej niepewności ekonomicznej[68].

W państwach rozwijających się dostęp i prawa do gruntów często są oparte na systemach, w których najbiedniejsi i mniej wykształceni nie posiadają zabezpieczenia własności gruntów. Kontrola praw do gruntów może wręcz stać się narzędziem ucisku i kolonizacji. Poza sytuacjami związanymi z przemocą i konfliktami, regulacje prawne i rozwiązania ustrojowe w zakresie praw do gruntów znajdują się często w centrum istotnych reform gospodarczych i społecznych. Prawa do gruntów odgrywają rolę katalizatora wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego i ograniczania ubóstwa[69].

Jak wskazano w literaturze przedmiotu[70], prawie 50% ludności wiejskiej na świecie nie korzysta z bezpiecznych praw umożliwiających dostęp do gruntów, a szacuje się, że prawie jedna czwarta ludności świata jest bezrolna, co sprawia, że brak bezpieczeństwa dostępu do gruntów jest wyraźnym składnikiem ubóstwa. W ciągu ostatnich dziesięcioleci część państw przyjęła drastyczne reformy gruntowe, mające prowadzić do ograniczenia ubóstwa, zwiększenia sprawiedliwości, rozwoju inwestycji i innowacji w rolnictwie oraz zrównoważonego rozwoju. Grunty rolne stają się niezwykle cenne ze względu na większe zainteresowanie inwestorów, pojawia się zjawisko zawłaszczania ziemi (*landgrabbing*), zmiany w systemach produkcji rolnej, wzrost liczby ludności,

---

słodkiej jest zawłaszczana na potrzeby człowieka. Rolnictwo odpowiada za około 70% światowego zużycia słodkiej wody, przemysł za 19%, a gospodarstwa domowe za 12%, *ibidem*, s. 4.

66 *Food and Human Rights in Development*, red. W.B. Eide, U. Kracht, t. 1: *Legal and institutional Dimensions and Selected Topics*, Antwerpen–Oxford 2005, s. 151.

67 J. Gilbert, *Land rights as human rights*, „SUR. International Journal on Human Rights" 2013, t. 10, nr 18.

68 R. Pastuszko, *Dostęp do zasobów gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019, s. 151.

69 Szerzej: K. Dalrymple, *Expanding rural land tenures to alleviate poverty*, Melbourne 2005.

70 R. Pastuszko, *Dostęp do zasobów...*, s. 152 i wskazana tam literatura.

migracje i zmiany środowiskowe. Obejmuje to zakrojone na szeroką skalę inwestycje zagraniczne w rolnictwie w państwach rozwijających się, co prowadzi do nowych problemów związanych z poszanowaniem prawa miejscowej ludności do gruntów.

Zmiany klimatyczne nasiliły procesy zawłaszczania gruntów. Jak wskazuje Radosław Pastuszko[71], zauważalne od kilkunastu lat skupienie na środkach kompensujących zmiany klimatyczne, które doprowadziły do nabycia dużych obszarów gruntów z przeznaczeniem na produkcję oleju palmowego lub biopaliw, tworzy również model nabywania gruntów na potrzeby korzyści gospodarczych ze szkodą dla miejscowej ludności, która traci dostęp do gruntów na rzecz inwestorów międzynarodowych.

Prawo do gruntów jest w dużej mierze nieobecne w normatywnym systemie praw człowieka, chociaż pojawiło się kilka apeli o uznanie także tego prawa na mocy aktów prawnomiędzynarodowych[72]. Jednakże pomimo tych inicjatyw żaden akt prawa międzynarodowego publicznego odnoszący się do prawa człowieka nie uznał prawa do gruntów za kwestię kluczową. Wśród podstawowych międzynarodowych norm dotyczących praw człowieka prawa do gruntów wymieniane są tylko raz, w kontekście praw kobiet na obszarach wiejskich[73]. Można też wskazać aspekt pośredni dostępu do zasobu gruntów rolnych, w tym jako prawa do integralności kulturowej, jako kwestii równości płci, jako prawa do odpowiedniego mieszkania[74]. W tym kontekście prawo dostępu do zasobów gruntów pojawiło się w Deklaracji NZ o prawach chłopców przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w 2018 r.

6. Prawo do czystego powietrza

Zanieczyszczenie powietrza ma negatywny wpływ na różnorodność biologiczną i ekosystemy. Różne substancje zanieczyszczające powietrze powodują lub przyczyniają się do zakwaszenia jezior, eutrofizacji estuariów i wód przybrzeżnych oraz bioakumulacji rtęci w wodnych sieciach pokarmowych. Zanieczyszczenia powietrza (np. przez kwaśne deszcze) niszczą również ekosystemy lądowe, w tym lasy, użytki zielone i gleby. Narażenie na działanie ozonu obniża tempo fotosyntezy u wielu roślin, szkodzi również dzikim zwierzętom. Niektóre substancje zanieczyszczające powietrze mają szkodliwy

---

71 *Ibidem*, s. 152, czy G. Parola, *The dangerous rise*…, s. 569.

72 R. Plant, *Land rights in human rights and development: Introducing a new ICJ initiative*, „International Commission of Jurists Review" 1993, t. 51, s. 10–30.

73 W odniesieniu do praw kobiet i dostępu do ziemi Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet wymaga od państw stron wzięcia pod uwagę szczególnych problemów, z jakimi borykają się kobiety wiejskie, i zapewnienia im równego traktowania w dostępie do ziemi i w rolnictwie – zob. *Food and Human Rights...*, s. 152, czy R. Pastuszko, *Dostęp do zasobów...*, s. 156–158. Szczególną sytuację kobiet w rolnictwie wskazano w dokumencie FAO, *Women: The key to food security*, Rome 1997, https://www.fao.org/3/x0171e/x0171e00.htm#TopOfPage [dostęp: 10.09.2023], czy FAO, *The State of Food and Agriculture 2010–2011. Women in Agriculture: Closing the Gender Gap for Development*, Rome 2011.

74 *Food and Human Rights...*, s. 151–153.

wpływ na wydajność rolnictwa. Szacuje się, że w zależności od regionu 79–121 mln ton upraw jest traconych rocznie z powodu ozonu w warstwie przyziemnej, co prowadzi do potencjalnych naruszeń prawa do żywności[75].

Zanieczyszczenie powietrza ma charakter powszechny, dotyka wszystkich, powodując naruszenia prawa do zdrowego środowiska. Coraz więcej dowodów łączy zanieczyszczenie powietrza z narażeniem na szeroki zakres skutków zdrowotnych, w tym choroby układu oddechowego, choroby kardiologiczne, neurologiczne, onkologiczne, neonatologiczne. W raporcie Banku Światowego z 2016 r.[76] oszacowano, że globalne koszty zanieczyszczenia powietrza przekraczają 5,11 trylionów dolarów amerykańskich rocznie[77]. Jednak ciężar związanych z tym chorób ma nieproporcjonalnie duży wpływ na niektóre wrażliwe populacje (dzieci, osoby starsze, kobiety). Europejski Trybunał Obrachunkowy w raporcie specjalnym z 2018 r.[78] stwierdził, że zanieczyszczenie powietrza jest największym zagrożeniem środowiskowym dla zdrowia publicznego, odpowiedzialnym za ponad 1000 przedwczesnych zgonów każdego dnia w całej UE.

Sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r. Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości[79] rozpoczęła proces przyjmowania prawnomiędzynarodowych uregulowań dotyczących ochrony atmosfery. Akt ten wprowadzał także definicję zanieczyszczenia powietrza. Kolejnym aktem była Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r.[80], która dotyczyła negatywnych skutków działalności człowieka zmieniających warstwę ozonową. Podjęte działania nie przyniosły skutków w zakresie poprawy stanu jakości powietrza. Dlatego w 2000 r. Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wezwał państwa do sformułowania krajowych polityk mających na celu zmniejszenie i wyeliminowanie zanieczyszczenia powietrza.

Ochrona powietrza jest przedmiotem kilku dokumentów podejmowanych na szczeblu ONZ odnoszących się do prawa do środowiska i prawa do bezpiecznego klimatu. Wysoki Komisarz ds. Praw Człowieka w raporcie z 2011 r.[81] oraz Rada Praw Człowieka w rezolucji 35/24 z 2017 r.[82] podkreślili konieczność podjęcia szybkich działań na rzecz przeciwdziałania zanieczyszczeniom, wymieniając obok innych elementów

---

75 F. Sun, Y. Dai, X. Yu, *Air pollution, food production and food security: A review from the perspective of food system*, „Journal of Integrative Agriculture" 2017, t. 16, nr 12, s. 2945–2962.

76 World Bank Group, *The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action*, Washington 2016, s. 50, http://documents.worldbank.org/curated/en/781521473177013155/The-cost-of-air-pollution-strengthening-the-economic-case-for-action [dostęp: 10.09.2023].

77 Tj. 5 bilionów w systemie europejskim.

78 Sprawozdanie specjalne nr 23/2018 „Zanieczyszczenie powietrza – nasze zdrowie nadal nie jest wystarczająco chronione" (Dz. Urz. UE C 324 z 13.09.2018, s. 5).

79 Dz. U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311.

80 Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488.

81 UNHRC, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Analytical study on the relationship between human rights and the environment*, 16.12.2011, A/HRC/19/34, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/174/08/PDF/G1117408.pdf?OpenElement [dostęp: 10.09.2023].

82 HRC Resolution 35/24 Rights in cities and other human settlements on 23 June 2017, A/HRC/RES/35/24.

środowiska, także powietrze. W raporcie Specjalnego Sprawozdawcy w zakresie praw człowieka dotyczącym korzystania z bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska z 2018 r.[83] podkreślono potrzebę ograniczenia katastrofalnych dla zdrowia skutków zanieczyszczeń powietrza.

Praktyczna nieobecność na poziomie międzynarodowym sprawia, że w literaturze przedmiotu, obok prawa do czystego środowiska, bardzo powoli toruje sobie drogę także koncepcja prawa do czystego powietrza czy oddychania czystym powietrzem[84]. Pierwszym krokiem ku jego urzeczywistnieniu powinna być rezolucja Zgromadzenia Ogólnego NZ, uznająca prawo do czystego powietrza i określająca jego treść – co nada temu prawu większe znaczenie i prestiż, a także umożliwi dochodzenie go przed organami międzynarodowymi.

7. Prawo do środowiska

Powiązanie zagadnień prawa człowieka i prawa do środowiska nastąpiło dopiero w ostatniej dekadzie XX w. Wtedy to zwrócono uwagę na wspólne elementy występujące w obydwu systemach normatywnych, ze wskazaniem na prawo do życia jako *ratio legis* rozwoju norm prawa do środowiska[85]. W doktrynie[86] zauważono też, że obie te dyscypliny pokrywają się. Niektóre prawa człowieka zostały wykorzystane do ochrony środowiska albo też specjalnie w tym celu powstały nowe rodzaje praw.

Stąd też w dyskusjach dotyczących wpływu zmian środowiska na prawa człowieka podkreśla się najważniejsze obszary zagrożeń: naruszenie prawa do życia, prawa do zdrowia oraz prawa do przeżycia (zapewnienie dostępu do wody i żywności)[87]. W związku z ujawnionymi danymi dotyczącymi smogu i skutków skażeń powietrza na życie i zdrowie ludzi, w doktrynie[88] pojawiła się ostatnio koncepcja podmiotowego

---

83 HRC, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, 24.01.2018, A/HRC/37/59, https://digitallibrary.un.org/record/1474985 [dostęp: 10.09.2023].

84 S. Jankovic, *Conceptual Problems of the Right to Breathe Clean Air*, „German Law Journal" 2021, t. 22, nr 2, s. 168–183.

85 M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 39.

86 S.J. Turner, *Introduction: A Brief History of Environmental Rights and the Development of Standards* [w:] *Environmental Rights. The Development of Standards*, red. S.J. Turner, D.L. Shelton, J. Razzaque, O. McIntyre, J.R. May, Cambridge 2019, s. 1.

87 Określenia „prawo do przeżycia" w kontekście zapewnienia dostępu do żywności używa H. Machińska, *Prawa człowieka i środowisko – perspektywa sformułowania prawa do środowiska w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013, s. 38.

88 M. Hejbudzki, *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, z. 43, s. 121.

prawa do życia w czystym środowisku. W Polsce prawo to jest wywodzone z cywilnoprawnej konstrukcji dóbr osobistych człowieka[89].

Powiązanie tych praw znajduje potwierdzenie w dokumentach przyjmowanych na szczeblu międzynarodowym. Najczęściej wskazywaną podstawą prawa do środowiska jest wspomniana już zasada 1 deklaracji sztokholmskiej i zasada 1 deklaracji z Rio. Ponadto na mocy zasady 10 deklaracji z Rio ustanowiono prawo do informacji o środowisku, na poziomie międzynarodowym normatywnie uszczegółowione i wyraźnie powiązane z prawem człowieka do życia w środowisku odpowiednim dla jego zdrowia i pomyślności w art. 1 konwencji z Aarhus z 1998 r.[90] Celem prawa do informacji o środowisku jest przyczynienie się do ochrony prawa każdej osoby z obecnych i przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jego dobrostanu.

W doktrynie podkreślono[91], że koncepcja zrównoważonego rozwoju i prawa człowieka do zdrowego środowiska powinny być głównym celem przyszłych konwencji i porozumień międzynarodowych, a trzonem tych aktów powinno być zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, integracja ochrony środowiska z rozwojem gospodarczym, prawo do rozwoju wynikające z praw człowieka, w tym prawo do zdrowego środowiska, jego ochrony dla obecnych i przyszłych pokoleń oraz udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Poglądy te znajdują odzwierciedlenie w dokumentach przyjmowanych na poziomie międzynarodowym w drugiej dekadzie XXI w. Problem wpływu zmian środowiska na prawa człowieka zauważono m.in. w rezolucjach Rady Praw Człowieka ONZ: 16/11 (2011)[92], 19/10 (2012)[93], 25/21 (2014)[94], 28/11 (2015)[95]. W 2012 r. rezolucją 19/10 powołano też Specjalnego Sprawozdawcę do spraw Praw Człowieka i Środowiska (art. 2).

W ostatnich latach Rada Praw Człowieka ONZ zintensyfikowała prace w tym obszarze, przyjmując kilka rezolucji, m.in. 45/30 z dnia 7 października 2020 r. – Prawa dziecka: realizacja praw dziecka poprzez zdrowe środowisko[96] i 45/8 z dnia 6 października 2020 r. – Prawa człowieka do czystej wody pitnej i urządzeń sanitarnych[97], czy 46/7 z dnia 23 marca 2021 r. – Prawa człowieka i środowisko[98]. Przełomowe znaczenie

---

89 W polskim orzecznictwie sądowym wskazano fakt naruszenia prawa do życia w nieskażonym środowisku w kilku orzeczeniach: wyrok SO w Warszawie z dnia 17 grudnia 2012 r., V Ca 2570/12, LEX nr 1871265, czy wyrok SA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2014 r., VI ACa 1446/13, LEX nr 1540954.

90 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

91 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Environmental law…*, s. 34 –36.

92 HRC Resolution 16/11 Human rights and the environment on 24 March 2011, A/HRC/RES/16/11.

93 HRC Resolution 19/10 Human rights and the environment on 22 March 2012, A/HRC/RES/19/10.

94 HRC Resolution 25/21 Human rights and the environment on 28 March 2014, A/HRC/RES/25/21.

95 HRC Resolution 28/11 Human rights and the environment on 26 March 2015, A/HRC/RES/28/11.

96 HRC Resolution 45/30 Rights of the child: realizing the rights of the child through a healthy environment on 7 October 2020, A/HRC/RES/45/30.

97 HRC Resolution 45/8 The human rights to safe drinking water and sanitation on 6 October 2020, A/HRC/RES/45/8.

98 HRC Resolution 46/7.

w tym zakresie miała przyjęta w dniu 8 października 2021 r. rezolucja 48/13[99], w której HRC uznała prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka. W przeciwieństwie do aktów, które uznawały znaczenie środowiska dla dobrobytu ludzi, rezolucja wprost określiła zrównoważone środowisko jako prawo człowieka. Do tej pory taki charakter nadawała mu tylko Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów (art. 24)[100] oraz Protokół z San Salvador do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 11)[101].

Współzależność ochrony środowiska i praw człowieka podkreślono w raporcie sekretarza generalnego J.H. Knoxa, przyjętym rezolucją Zgromadzenia Ogólnego NZ dnia 19 lipca 2018 r.[102], gdzie zauważono tendencję do powszechnego uznania zdrowego środowiska za podstawy dla pełnego korzystania z szerokiego zakresu praw człowieka. Ten nowy paradygmat w prawach człowieka określono jako „ekologizację" (*greening*) praw człowieka, uznając, że wiele z tych praw (takich jak prawo do życia, zdrowia, wody i własności) współcześnie zależy od zdrowego środowiska.

Ukoronowaniem działań podejmowanych od kilku lat przez Radę Praw Człowieka była rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 28 lipca 2022 r. – Prawo człowieka do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska[103]. W ten sposób ONZ rekomenduje krajom członkowskim uznanie prawa do zdrowego środowiska i jego ochronę poprzez ratyfikację instrumentów międzynarodowych, a także ich implementację w przepisach prawa krajowego.

8. Prawo do bezpiecznego klimatu

Prawo do bezpiecznego klimatu, podobnie jak prawo do środowiska, jest wywodzone z prawa do życia. Na kwestie zmian klimatu na forum międzynarodowym zwrócono już uwagę w latach 80. XX w. w rezolucji 43/53 o ochronie globalnego klimatu dla obecnych i przyszłych pokoleń[104]. Jak wskazano, klimat jest podstawowym czynnikiem

[99] HRC Resolution 48/13 The human right to a clean, healthy and sustainable environment on 8 October 2021, A/HRC/RES/48/13.

[100] The African Charter on Human and Peoples' Rights (Banjul Charter), adopted 27 June 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force 21 October 1986, http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/African_Charter_Human_Peoples_Rights.pdf [dostęp: 10.09.2023].

[101] Protokół dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z dnia 17 listopada 1988 r., San Salvador. Polski tekst protokołu w: *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. Zubik, t. 2: *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 116.

[102] Resolution of the UN General Assembly Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, A/73/188.

[103] UNGA Resolution 76/300 The human right to a clean, healthy and sustainable environment on 28 July 2022, A/RES/76/300.

[104] UNGA Resolution 43/53 Protection of global climate for present and future generation of mankind on 6 December 1988, A/RES/43/53.

życia na ziemi, zatem zmiany klimatu powinny stać się przedmiotem zainteresowania całej społeczności międzynarodowej[105].

Pod koniec XX w. w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[106] dostrzeżono kontekst ochrony środowiska, gdy zastosowanie znajduje art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[107], z więc w sytuacjach, gdy zagrożenie środowiska stanowi jednocześnie zagrożenie życia ludzkiego. W ten sposób rozwinięta została doktryna pozytywnych obowiązków władz publicznych tworzenia ram prawnych i administracyjnych ochrony przed zagrożeniem dla istoty prawa do życia. W tym ujęciu obowiązkiem państw jest radykalne ograniczanie emisji gazów cieplarnianych, aby chronić prawo społeczeństw do życia. Z tego ujęcia wynika prawo do środowiska, a zawężając, prawo do stabilnego klimatu.

Prawo do bezpiecznego, stabilnego klimatu, w którym upatruje się skuteczny instrument ograniczania zmian klimatu, bez wątpienia nie jest obecnie bezpośrednio uzewnętrznione w postaci normy prawnej w akcie prawa pozytywnego. Prawo to doczekało się już wstępnej konceptualizacji, stało się przedmiotem ożywionego dyskursu prawnego oraz sporów sądowych o jego uznanie[108]. W literaturze przedmiotu Steve Vanderheiden[109] sformułował koncepcję prawa do stabilnego klimatu jako prawa człowieka. Prawo to jest jego zdaniem oczywistym następstwem prawa do środowiska. Odnosi to prawo do zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwości międzypokoleniowej. Każdy ma prawo do stabilnego klimatu, zarówno obecne, jak i przyszłe pokolenia[110].

Na początku XXI w. problem obserwowanych zmian pogodowych i występowanie nagłych zjawisk atmosferycznych na skalę niespotykaną dotąd w niektórych rejonach świata był przedmiotem wielu rezolucji Rady Praw Człowieka, w których wyraźnie podkreślono związki tego prawa ze zmianami klimatu. Można w tym zakresie wskazać m.in. rezolucję 7/23 z dnia 28 marca 2008 r. – Prawa człowieka i zmiana klimatu[111], gdzie wyrażono obawę, że zmiany klimatu „stanowią bezpośrednie i daleko sięgające zagrożenie dla ludzi i wspólnot na całym świecie". Zobowiązano też Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka do przygotowania badania dotyczącego relacji pomiędzy zmianami klimatu a prawami człowieka.

W rezolucji Rady Praw Człowieka 10/4 z dnia 25 marca 2009 r. – Prawa człowieka a zmiana klimatu[112] zwrócono uwagę, że „konsekwencje zmian klimatu mają zarówno bezpośredni, jak i pośredni wpływ na rzeczywiste korzystanie z praw człowieka, co będzie odczuwane najbardziej dotkliwie przez te grupy ludności, które już teraz znajdują

105 Szerzej na temat rezolucji zob. A. Przyborowska-Klimczak, *Zagrożenia związane*…, s. 438.
106 Wyrok ETPC z dnia 28 października 1998 r., 23452/94, *Osman v. Great Britain*, pkt 115–116.
107 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
108 M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu*…, s. 382.
109 S. Vanderheiden, *Atmospheric Justice*..., s. 241.
110 *Ibidem*, s. 128–129.
111 HRC Resolution 7/23 Human rights and climate change on 28 March 2008, A/HRC/RES/7/23.
112 HRC Resolution 10/4 Human rights and climate change on 25 March 2009, A/HRC/RES/10/4.

się w trudnej sytuacji". W kolejnej rezolucji 18/22 z dnia 30 września 2011 r.[113] potwierdzono, że obowiązki oraz standardy i zasady w zakresie praw człowieka mają potencjał, by wzmocnić tworzenie międzynarodowych i krajowych polityk w obszarze zmian klimatu, promując spójność polityki, legitymizację oraz trwałe wyniki. Rada podkreśliła także globalny charakter zmian klimatu, który wymaga globalnych rozwiązań. Prawo człowieka do stabilnego klimatu powinno zostać uznane za jedno z praw podstawowych w związku z poważnym zagrożeniem, jakie zmiany klimatu powodują dla prawa do życia w adekwatnym środowisku[114]. Podkreślono to w rezolucji 48/14[115], w której ustanowiono też Specjalnego Sprawozdawcę do Spraw Promowania i Ochrony Praw Człowieka w Kontekście Zmian Klimatycznych. Jego mandat ma wspierać rozwój prawa do środowiska m.in. przez formułowanie zaleceń dotyczących włączania problematyki praw człowieka do polityki i prawodawstwa klimatycznego.

Podsumowanie

Skutki związane ze zmianami klimatycznymi mają wiele konsekwencji dla skutecznego korzystania z praw człowieka. Mogą one mieć charakter bezpośredni, np. ekstremalne zjawiska pogodowe mogą stanowić zagrożenie dla prawa do życia, obniżyć poziom produkcji rolnej, co wpływa na prawo do żywności; zanieczyszczenia elementów środowiska mogą wpływać na prawo do środowiska, prawo do czystego powietrza czy prawo do wody. Oddziaływania te mają również pośredni i stopniowy wpływ na prawa człowieka w takich sferach jak rosnące obciążenie systemów opieki zdrowotnej, wzrost zapotrzebowania na pożywienie z banków żywności czy podatność na zagrożenia związane z migracjami ze względów klimatycznych. Korelatem prawa do wody czy prawa do żywności są obowiązki państw podjęcia aktywnych działań mitygujących ryzyko i adaptacyjnych w odpowiedzi na wywołane zmianami klimatu skutki środowiskowe, m.in. budowa urządzeń melioracji nawadniających czy studni na obszarach stopniowo pustynniejących[116]. Trzeba też zaznaczyć, że zapewnienie prawa do bezpiecznego, stabilnego klimatu musi być dokonywane równolegle z przeciwdziałaniem globalnym zagrożeniom niebezpośrednio klimatycznym, np. utratą różnorodności biologicznej, niezrównoważonym zużyciem zasobów naturalnych, degradacją gruntów i ekosystemów czy szybko postępującą urbanizacją, zmianami demograficznymi,

113 HRC Resolution 18/22 Human rights and climate change on 17 October 2011, A/HRC/RES/18/22.
114 S. Vanderheiden, *Atmospheric Justice...*, s. 241.
115 HRC Resolution 48/14 Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change on 8 October 2021, A/HRC/RES/48/14.
116 Szerzej na ten temat: O. Quirico, J. Bröhmer, M. Szabó, *States, climate change and tripartite human rights: The missing link* [w:] *Climate Change and Human Rights. An international and comparative law perspective*, red. O. Quirico, M. Boumghar, London–New York 2016, s. 19, czy A. Franca, *Climate change and interdependent human rights to food, water and health. The contest between harmony and invention* [w:] *Climate Change and Human Rights. An international and comparative law perspective*, red. O. Quirico, M. Boumghar, London–New York 2016, s. 87.

pogłębiającymi nierównościami społecznymi i ekonomicznymi czy światową pandemią. Te zagrożenia wpływają na prawa człowieka należące do trzech generacji tych praw, przede wszystkim prawa do życia, prawa do zdrowia czy prawa do żywności.

Od lat obserwujemy znaczący wzrost zainteresowania na poziomie międzynarodowym problematyką prawa do środowiska i jego elementów, a w ostatnim dwudziestoleciu także prawa do stabilnego klimatu. I choć rola uchwał organizacji międzynarodowych w tworzeniu prawa międzynarodowego jest niezaprzeczalna, to trzeba pamiętać, że obecnie bardzo liczne rezolucje przyjmowane przez Zgromadzenie Ogólne czy Radę Praw Człowieka ONZ są uważane za zalecenia i nie są prawnie wiążące dla państw członkowskich[117]. Urzeczywistnienie tych praw statuowanych na poziomie międzynarodowym musi nastąpić w aktach rangi konwencji, a następnie poprzez ich ratyfikację i implementowanie w prawodawstwach krajowych. A to długa droga do urzeczywistnienia praw człowieka do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska oraz prawa do stabilnego, bezpiecznego klimatu.

Literatura

Adamczak-Retecka M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Gdańsk 2017.

Annex VII: Glossary [w:] IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge–New York 2021, https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_AnnexVII.pdf [dostęp: 10.09.2023].

Ciechanowicz-McLean J., *Globalne prawo ochrony środowiska*, Gdańsk 2021.

Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 3.

Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, t. 37.

Ciechanowicz-McLean J., Dembicki P., *Prawa człowieka do życia i do środowiska* [w:] *Prawa człowieka a ochrona środowiska – wspólne wartości i wyzwania*, red. B. Gronowska, B. Rakoczy, J. Kapelańska-Pręgowska, K. Karpus, P. Sadowski, Toruń 2018.

Ciechanowicz-McLean J., Klenowska K., *Prawo dostępu do czystej wody* [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010.

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Human rights and the environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 3.

Costanza R., de Groot R., Braat L., Kubiszewski I., Fioramonti L., Sutton P., Farber S., Grasso M., *Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, t. 28.

Cowie J., *Zmiany klimatyczne. Przyczyny, przebieg i skutki dla człowieka*, Warszawa 2007.

Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014.

[117] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe*…, s. 121, czy W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe*…, s. 158–162.

Czech E.K., *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*, Białystok 2021.

Dalrymple K., *Expanding rural land tenures to alleviate poverty*, Melbourne 2005.

Dictionary of Global Climate Change, red. W.J. Maunder, Berlin–Heidelberg 2013.

FAO, *The State of Food and Agriculture 2010–2011. Women in Agriculture: Closing the Gender Gap for Development*, Rome 2011.

FAO, *Women: The key to food security*, Rome 1997, https://www.fao.org/3/x0171e/x0171e00.htm#TopOfPage [dostęp: 10.09.2023].

Food and Human Rights in Development, red. W.B. Eide, U. Kracht, t. 1: *Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Antwerpen–Oxford 2005.

Franca A., *Climate change and interdependent human rights to food, water and health. The contest between harmony and invention* [w:] *Climate Change and Human Rights. An international and comparative law perspective*, red. O. Quirico, M. Boumghar, London–New York 2016.

Gilbert J., *Land rights as human rights*, „SUR. International Journal on Human Rights" 2013, t. 10, nr 18.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2020.

Hejbudzki M., *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, z. 43.

IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva 2007, https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/ [dostęp: 10.09.2023].

IPCC, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Geneva 2015, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf [dostęp: 10.09.2023].

IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge–New York 2022, https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/ [dostęp: 10.09.2023].

Jankovic S., *Conceptual Problems of the Right to Breathe Clean Air*, „German Law Journal" 2021, t. 22, nr 2.

Karaczun Z., Indeka L., *Ochrona środowiska*, Warszawa 1996.

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

Kerschner F., *Climate protection – Law: Quo Vadis?* [w:] *Adaptation to climate change from the perspective of private and public (international, European and national) law*, red. M. Damohorský, F. Kerschner, V. Stejskal, E.M. Wagner, Beroun 2021.

Khan M.A., *Agriculture and Looming Environmental Threat of Water Scarcity* [w:] M.A. Khan, *Water Resources Management and Sustainable Agriculture*, New Dehli 2008.

Khan M.A., *Ecological Vulnerability of Kashmir Valley Flood-Plain Wetlands Ecosystem: Hydrological Regime and Sedimentation Flux* [w:] M.A. Khan, *Water Resources Management and Sustainable Agriculture*, New Dehli 2008.

Kistowski M., *Klimat* [w:] *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009.

Kolarz S., *Różne wizje ochrony środowiska wewnątrz ONZ*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych", 25.01.2022, nr 13.

Krzan B., *Akty jednostronne organizacji międzynarodowych* [w:] *Istota źródła w porządku prawa międzynarodowego*, red. J. Kolasa, Wrocław 2016.

Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich, red. M. Zubik, t. 2: *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, Warszawa 2008.

Machińska H., *Prawa człowieka i środowisko – perspektywa sformułowania prawa do środowiska w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku*, red. Z. Galicki, A. Gubrynowicz, Warszawa 2013.

Michalovič M., *Vzostup klimatického práva* [w:] *Právo Životního Prostředi Ve 3. Tisíciletí: Výzvy, Přístupy, Nástroje*, red. M. Damohorský, W. Radecki, V. Stejskal, Praha 2022.

Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington 2005, https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf [dostęp: 4.01.2023].

Odum E.P., *The strategy of ecosystem development. An understanding of ecological succession provides a basis for resolving man's conflict with nature*, „Science" 1969, t. 164.

OHCHR, *2009 Report on Activities and Results*, https://www.ohchr.org/sites/default/files/I_OHCHR_Rep_2009_complete_final.pdf [dostęp: 10.09.2023].

Panek B., *Masowe migracje i uchodźctwo w dobie globalizacji* [w:] B. Panek, R. Stawicki, *Świat wobec wyzwań i zagrożeń w drugiej dekadzie XXI wieku*, Warszawa 2018.

Parola G., *The dangerous rise of Land Grabbing through Climate Change Mitigation policies: The examples of Biofuel and REDD+*, „Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria o Direito" 2020, nr 12(3).

Pastuszko R., *Dostęp do zasobów gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019.

Plant R., *Land rights in human rights and development: Introducing a new ICJ initiative*, „International Commission of Jurists Review" 1993, t. 51.

Przyborowska-Klimczak A., *Zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi i przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom na forum międzynarodowym* [w:] *Świat wobec współczesnych wyzwań i zagrożeń*, red. J. Symonides, Warszawa 2010.

Quirico O., Bröhmer J., Szabó M., *States, climate change and tripartite human rights: The missing link* [w:] *Climate Change and Human Rights. An international and comparative law perspective*, red. O. Quirico, M. Boumghar, London–New York 2016.

Radwan H.A., Elattar S., Khmes R., *Global Water Resources*, https://www.scribd.com/document/479998374/Radwan-Waterresources5f-docx# [dostęp: 26.01.2023].

Riedel E., *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistnienia praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1990, z. 3–4.

Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

Sun F., Dai Y., Yu X., *Air pollution, food production and food security: A review from the perspective of food system*, „Journal of Integrative Agriculture" 2017, t. 16, nr 12.

Śniadach O., Adamczak-Retecka M., *Prawo do wody jako element prawa ochrony środowiska? Rozważania na gruncie art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych*, red. D. Kornobis-Romanowska, Sopot 2016.

Turner S.J., *Introduction: A Brief History of Environmental Rights and the Development of Standards* [w:] *Environmental Rights. The Development of Standards*, red. S.J. Turner, D.L. Shelton, J. Razzaque, O. McIntyre, J.R. May, Cambridge 2019.

UNEP, *Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy planet, healthy people*, Nairobi 2019.

UNGA, *Right to food: note by the Secretary-General. Interim report of the special Rapporteur on the right to food*, 5.08.2015, A/70/287, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Food/A-70-287.pdf [dostęp: 10.09.2023].

UNHRC, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15.01.2009, A/HRC/10/61, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/103/44/PDF/G0910344.pdf?OpenElement [dostęp: 10.09.2023]

Vanderheiden S., *Atmospheric Justice. A Political theory of Climate Change*, Oxford 2008.

World Bank Group, *The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action*, Washington 2016, http://documents.worldbank.org/curated/en/781521473177013155/The-cost-of-air-pollution-strengthening-the-economic-case-for-action [dostęp: 10.09.2023].

Streszczenie

Monika A. Król

Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego

Jednym z globalnych wyzwań współczesnego prawa ochrony środowiska pozostaje przeciwdziałanie skutkom i dostosowanie do zmian klimatu. Zmiany te mogą zakłócać, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, korzystanie z bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska. Celem artykułu było ukazanie wpływu zmian klimatu na podmiotowe prawo do środowiska w aktach i dokumentach przyjmowanych na poziomie międzynarodowym. Poszukiwanie odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze wymagało analizy i oceny aktów i dokumentów organizacji międzynarodowych dotyczących praw człowieka w zakresie, w jakim odnoszą się one do prawa do środowiska oraz prawa do bezpiecznego i stabilnego klimatu. Główny nurt rozważań wymagał uprzedniej analizy podstawowych kategorii pojęciowych prawa ochrony klimatu oraz odniesienia tych kategorii do kwestii usług ekosystemowych. Badania dowodzą, że rola uchwał organizacji międzynarodowych w tworzeniu prawa międzynarodowego jest niezaprzeczalna, ale trzeba pamiętać, że bardzo liczne rezolucje przyjmowane przez Zgromadzenie Ogólne czy Radę Praw Człowieka ONZ są uważane za zalecenia i nie są prawnie wiążące dla państw członkowskich. Urzeczywistnienie tych praw statuowanych na poziomie międzynarodowym musi nastąpić w aktach rangi konwencji, a następnie poprzez ich ratyfikację i implementowanie w prawodawstwach krajowych.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, prawo do środowiska, klimat, zmiany klimatu, usługi ekosystemowe.

Summary

Monika A. Król

Environmental threats posed by climate change and the subjective right to the environment in instruments of international law

One of the global challenges of contemporary environmental law remains countering the effects of and adapting to climate change. These changes can disrupt, both directly and indirectly, the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. The aim of this article was to show the impact of climate change on the subjective right to the environment in acts and documents adopted at the international level. The search for an answer to the basic research question required an analysis and evaluation of the human rights instruments and documents of international organisations insofar as they relate to the right to the environment and the right to a safe and stable climate. The main thrust of the deliberations required a prior analysis of the basic conceptual categories of climate law and relating these categories to the issue of ecosystem services. Research shows that the role of the resolutions of international organisations in creating international law is undeniable, but it should be borne in mind that a large number of resolutions adopted by the UN General Assembly or the Human Rights Council are considered recommendations and are not legally binding on member states. The actualization of these internationally-stated rights must take place in acts of the rank of binding conventions, and then through their ratification and implementation in national legislation.

Keywords: human rights, right to environment, climate, climate change, ecosystem services.

Tomasz Bojar-Fijałkowski
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
tbojar@ukw.edu.pl
ORCID: 0000-0001-6979-8207

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.06

Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców – o zapomnianych prawnych instrumentach zarządzania środowiskowego

Wprowadzenie

Pierwsze dekady nowego tysiąclecia bezspornie potwierdziły zmiany klimatu ziemi, które nauka przewidywała, a którym ludzkość nie umiała czy też nie chciała wystarczająco przeciwdziałać. Obserwowane globalne ocieplenie rodzi realne skutki społeczne, w tym gospodarcze. Wszyscy w jakimś zakresie i stopniu musimy włączyć się w działania na rzecz ochrony klimatu i przeciwdziałania jego zmianom. Dotyczy to zarówno jednostek, jak i organizacji, także tych niezwiązanych z gospodarczym korzystaniem ze środowiska. Cele klimatyczne pojawiają się również w działalności przedsiębiorców. Warto zastanowić się, jakimi instrumentami mogą się oni posługiwać dla zwiększenia ekologizacji swojej działalności w zakresie klimatu, jeśli się na takie działania zdecydują. Jak funkcjonują prawne instrumenty wspomagające proekologiczne działania organizacji na rzecz klimatu?

Próba odpowiedzi na te pytania wymaga zastosowania wobec aktualnie obowiązujących regulacji analizy dogmatycznoprawnej, a w celu pełniejszego zrozumienia – wykorzystania metody historycznoprawnej wobec regulacji wcześniejszych. Tak zakreślone problemy badawcze determinują układ pracy. Część pierwsza przedstawia ewolucję prawa środowiskowego – od gatunkowej ochrony przyrody do prawa klimatycznego. Podniesiono tu także wątek pojęcia prawa klimatycznego oraz jego relacji z prawem ochrony klimatu i prawem klimatu. Część druga skupia się na wskazaniu miejsca celów klimatycznych wśród celów organizacji. Jako że cele te są najczęściej nieobligatoryjne, warto zastanowić się, gdzie w planach organizacji mogą się pojawić i dlaczego. Uwzględniono tu także kazus szczególnych przedsiębiorców, jakimi są spółki publiczne Skarbu Państwa, i jednostek samorządu terytorialnego. Część trzecia, zarazem ostatnia, stawia hipotezę, że dobrym instrumentem realizacji celów klimatycznych w organizacji są systemy zarządzania środowiskowego. Po wyjaśnieniu ogólnych relacji zarządzania, zarządzania środowiskowego i systemów zarządzania środowiskowego wskazano możliwości, jakie systemy te dają organizacji w zakresie

środowiska i klimatu, oraz propozycje działań mogących upowszechnić ten instrument wśród przedsiębiorców. Całość kończą wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*. Pracę oparto na krajowej oraz międzynarodowej literaturze prawa klimatycznego i zarządzania środowiskowego. Stan prawny aktualny na dzień 30 września 2023 r.

Nie mniej ważnym celem autora jest uhonorowanie niniejszą pracą osoby Pani Profesor Janiny Ciechanowicz-McLean. Stąd dobór omawianych zagadnień łączących aktywność naukową Pani Profesor w zakresie prawa środowiskowego ogólnie, a szczególnie prawa klimatycznego, z zainteresowaniami naukowymi autora, do których został przez Janinę Ciechanowicz-McLean zmotywowany. Cel ten stanowi także uzasadnienie dla licznych odniesień do prac z bogatego dorobku Szanownej Pani Profesor też z innych, może mniej znanych, obszarów badawczych.

1. Od ochrony przyrody do prawa klimatycznego

Początki polityki ochrony środowiska, niegdyś zawężonej do ochrony przyrody, ukształtowały się w połowie XVIII w.[1] W Polsce ochrona wybranych elementów przyrody, ze względów obronnych czy też dla zabezpieczenia regaliów królewskich sięga XV w.[2] Pierwsze umowy multilateralne w obszarze środowiska dotyczyły ochrony jego wybranych elementów[3], głównie wód mórz i oceanów. Prawne zainteresowanie klimatem, jeszcze tak nienazwanym, łączy się z ochroną warstwy ozonowej, w tym z przyjęciem Konwencji wiedeńskiej[4] z Protokołem montrealskim. Jednak dopiero w wyniku szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r.[5] pojawił się akt prawa międzynarodowego poświęcony konkretnie ochronie klimatu[6]. Przełom przyniósł koniec XX w., kiedy zaczęto kwestie środowiska, w tym klimatu, ujmować w kategorii bezpieczeństwa ekologicznego[7]. W konwencji klimatycznej, w mojej ocenie, przewidywano instrumenty miękkie, bardziej prowadzące do zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju stron

---

1 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995, s. 12.

2 L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 7–32.

3 W tym: ptaków pożytecznych dla rolnictwa (1902), połowu wielorybów (1931), oczek sieci rybackich i wymiarów ryb (1946), zanieczyszczeniom morza olejami (1954), szelfu kontynentalnego (1958), morza pełnego (1958), Antarktydy (1959), zasobów łososia w Morzu Bałtyckim (1962), zakazu prób broni nuklearnej w atmosferze, w przestrzeni kosmicznej i pod wodą (1963), obszarów wodno-błotnych (1971), fok antarktycznych (1972).

4 Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488).

5 Podczas konferencja ONZ „Środowisko i rozwój" przyjęto: Deklarację z Rio, Agendę 21, Deklarację o ochronie lasów i Konwencję o różnorodności biologicznej.

6 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238; dalej: konwencja klimatyczna).

7 Na szczególną uwagę zasługuje Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36).

konwencji. Działania te nie powinny być arbitralnie lub w nieusprawiedliwiony sposób dyskryminujące, albo w sposób ukryty ograniczające handel międzynarodowy[8].

W prawie polskim ochrona powietrza, nie w kontekście klimatu, tylko zdrowia publicznego, pojawiła się już u zarania II Rzeczpospolitej[9]. W ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska[10] przewidziano karę do trzech lat pozbawienia wolności za naruszenie obowiązków mających na celu ochronę powietrza[11]. Jednakże jej celem nie była ochrona klimatu, a życia i zdrowia ludzi, świata roślin i zwierząt, gospodarki. Ustawa – Prawo ochrony środowiska poświęciła[12] więcej uwagi kwestiom powietrza. Razem z innymi aktami stworzyła ramy systemu obejmującego oceny jakości powietrza, ochronę, działania naprawcze, regulacje i kontrolę zanieczyszczeń w postaci pozwoleń, działania kompensacyjne, pomiary emisji, opłat, nawet pomoc publiczną dla przedsiębiorców na ochronę środowiska[13]. Ustawa o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową[14] wprowadziła do polskiego systemu prawnego instrumenty służące realizacji zobowiązań z Konwencji wiedeńskiej[15] z protokołem montrealskim i dalszymi[16]. Regulacja ta wpisywała się także w polskie przygotowywania do członkostwa w Unii Europejskiej.

Doktryna jeszcze na początku XXI w. nie dostrzegała potrzeby wyodrębnienia klimatu spośród elementów środowiska. Jednakże w literaturze krajowej wyodrębnił się termin „gospodarcze prawo środowiska"[17]. Znaczna część zagadnień przypisywanych gospodarczemu prawu środowiska odnosi się bezpośrednio do kwestii wpływu na klimat przez przedsiębiorców[18], działalność gospodarczą, instrumenty ekonomiczne

---

[8] J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, t. 51, nr 3, s. 12. Dziś można ocenić, że to bardziej instrumenty międzynarodowego prawa konkurencji, z obszaru zainteresowania Światowej Organizacji Handlu. Okazały się one mało efektywne w odniesieniu do klimatu, a może bardziej wobec wolnorynkowej gospodarki.

[9] Art. 2 zasadniczej ustawy sanitarnej z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz. Pr. P. P. Nr 63, poz. 371 ze zm.; nie obowiązuje) umieszcza ochronę czystości powietrza pośród zadań ministra zdrowia publicznego. Więcej zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 56–57.

[10] W art. 107 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 ze zm.; nie obowiązuje).

[11] Był to okres preferowania odpowiedzialności karnej oraz przekonania o skuteczności instrumentów prawnych w ochronie elementów środowiska.

[12] W art. 85–96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.).

[13] J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 67–85.

[14] Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o postępowaniu z substancjami zubożającymi warstwę ozonową (Dz. U. Nr 52, poz. 537 ze zm.; nie obowiązuje).

[15] Konwencja wiedeńska o Ochronie Warstwy Ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 448).

[16] J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska*…, s. 86.

[17] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

[18] Więcej: E. Zębek, *Obowiązki i działania przedsiębiorców w zakresie ochrony powietrza na tle obowiązujących regulacji prawnych* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 260–270.

ochrony klimatu, w tym handel emisjami[19] czy energetykę[20]. Podsumowując, ewolucja prawa ochrony środowiska, jak zauważa Janina Ciechanowicz-McLean, przebiegała od ochrony przyrody przez zieloną gospodarkę do ochrony klimatu właśnie[21].

Prawo klimatyczne powinno być zatem rozumiane jako zespół norm prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz prawa krajowego, mających na celu przeciwdziałanie antropogenicznym zmianom klimatu[22] oraz reagowanie na już występujące skutki takich zmian. Jak wskazuje Janina Ciechanowicz-McLean, prawo klimatyczne ma specyficzny i interdyscyplinarny charakter, gdyż tworzone jest „z góry do dołu": począwszy od prawa międzynarodowego, poprzez regulacje na szczeblu regionalnym, aż do regulacji krajowych. Jest to obszar na pograniczu prawa środowiska, prawa administracyjnego oraz finansowego. Obejmuje wszystkie normy, które służą realizacji celu, którym jest zapobieganie antropogenicznym zmianom klimatu, i łączy prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne za pomocą instrumentów prawno-ekonomicznych[23]. Janina Ciechanowicz-McLean opowiada się, a autor ten pogląd podziela, za zaliczeniem prawa klimatycznego do gospodarczego prawa środowiska, gdyż łączy ono prawo ochrony środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne, jak np. handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych czy system zarządzania emisjami tych gazów[24].

Warto także rozważyć różnice między pojęciami „prawo klimatu" i „prawo klimatyczne"[25]. „Prawo klimatu", gdzie „klimat" jest rzeczownikiem w dopełniaczu, należy rozumieć jako reguły ukierunkowane na coś lub kogoś, w tym przypadku klimat, któremu się nadaje określone prawa. Powinno być zatem ono rozumiane jako reguły dotyczące klimatu oraz różnej aktywności z nim związanej lub też prowadzonej wobec niego, w tym jego ochrony. Natomiast „prawo klimatyczne" powinno być rozumiane jako wszelkie regulacje proklimatyczne, adresowane do różnych podmiotów, których działalność ma wpływ na klimat, którzy nań oddziałują w różnoraki sposób[26]. Tak rozumiane prawo klimatyczne to reguły dotyczące różnych aktywności mających na celu dobro klimatu, uwzględniające klimat jako wartość w działalności gospodarczej lub

---

19 Więcej: T.S. Kierciel, *Zezwolenie na udział we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 108–112.

20 Więcej: M. Krzykowski, *Formalnoprawne aspekty składowania dwutlenku węgla w polskim ustawodawstwie – wybrane zagadnienia* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017, s. 247–264.

21 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 36–50.

22 *Ibidem*, s. 12.

23 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawnoekonomiczne aspekty zmian klimatu* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. I. Grochowska, L. Karski, Warszawa 2011; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu,* Warszawa 2016, s. 99.

24 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Environmental Law*, Warszawa 2016, s. 43.

25 Analogicznie do różnicy między pojęciami „prawo środowiska", „prawo ochrony środowiska", „prawo zarządzania środowiskiem" i „prawo środowiskowe". Więcej zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne*…, s. 28–30.

26 T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat" 2022, nr 2, s. 27.

codziennej aktywności jednostki, to „prawo oddziaływania na klimat". W nim znajdą się regulacje dotyczące energetyki, transportu, budownictwa, przemysłu czy handlu, którym nie sposób współcześnie odmówić przynależności do prawa klimatycznego. W ocenie autora „prawo ochrony klimatu" jest pojęciem najwęższym, zawiera normy mające na celu ochronę stanu klimatu, wskazanego w jakimś konkretnym momencie. Prawo ochrony klimatu, będąc częścią prawa klimatu, analogicznie do prawa ochrony przyrody, określać musi zakres działań dozwolonych i niedozwolonych wobec elementu środowiska, jakim jest klimat. Natomiast prawo klimatu zawiera się w prawie klimatycznym.

2. Cele klimatyczne w działalności organizacji

Zmiany klimatu niosą ze sobą wyzwania także w obszarach, których dotąd z nimi nie utożsamialiśmy[27]. W działalność na rzecz klimatu po organizacjach międzynarodowych, rządach państw, jednostkach samorządu terytorialnego włączają się organizacje sektora prywatnego i przedsiębiorcy, dla których działania na rzecz środowiska nie są podstawowym przedmiotem działalności. Stąd, o ile nie sposób mieć przekonania, że kolejne umowy międzynarodowe będą z jakichś powodów łatwiejsze do negocjacji i efektywniejsze niż dotychczasowe, o tyle wyraźnie widać skuteczność presji ekonomicznej bogatych rynków, które własnymi regulacjami regionalnymi i krajowymi ustanawiają już bariery wejścia produktów i usług pochodzących z krajów niespełniających standardów środowiskowych. Taka presja, dodatkowo wsparta presją świadomych konsumentów, może przynieść wymierne skutki w zakresie ochrony klimatu.

Europejski Zielony Ład, dotychczasowa doktryna polityczna Unii Europejskiej, staje się prawem powszechnym. Co więcej, unijny legislator tam, gdzie jest to jeszcze możliwe, podwyższa standardy i limity w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wcielenie w życie Europejskiego Zielonego Ładu wpłynie na wiele gałęzi prawa i obszarów aktywności różnorakich organizacji, głównie działalności gospodarczej przedsiębiorców[28]. Tym samym także ci z nich, których działalność jest na pozór daleka od bezpośredniego oddziaływania na środowisko, będą musieli przykładać zdecydowanie większą uwagę do aspektów środowiskowych swojej aktywności.

Podejmowanie działań na rzecz klimatu, także przez organizacje prywatne, już niebawem stanie się warunkiem efektywnego udziału w gospodarce. O potencjale konsumentów do wywierania wpływu na rynki świadczy choćby bojkot przedsiębiorców, którzy nie opuścili rynku rosyjskiego. Ten sam mechanizm może być zastosowany

[27] Jak edukacja prawnicza. Bezdyskusyjnie prawo klimatyczne powinno być przedmiotem kursowym na studiach uniwersyteckich nie tylko prawniczych, ale wszystkich. Zob. D. Ireland-Piper, N. James, *The Obligation of Law Schools to Teach Climate Change Law*, „University of Queensland Law Journal" 2021, t. 40, nr 3, s. 319–350; M.A. Young, *Climate Change and Law: A Global Challenge for Legal Education*, „University of Queensland Law Journal" 2021, t. 40, nr 3, s. 351–370.

[28] T. Bojar-Fijałkowski, *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 39(51), s. 72.

w przyszłości wobec przedsiębiorców niepodejmujących aktywnych działań na rzecz klimatu.

Znaczenie standardów środowiskowych, w tym klimatycznych, zwiększy się wraz ze wzrostem finansowania przedsięwzięć gospodarczych ze środków prywatnych, które może być związane m.in. ze skierowaniem środków Unii Europejskiej do innych niż Polska krajów i regionów czy ogólnym zmniejszeniem wspólnotowego budżetu w wyniku presji płatników netto. Rynek będzie wówczas poszukiwał źródeł finansowania w instytucjach prywatnych, wzrośnie też zainteresowanie marginalizowanymi wciąż instrumentami takimi jak partnerstwo publiczno-prywatne[29]. Tym samym realizacja celów środowiskowych wejdzie na poziom konkretnych organizacji i ich celów wewnętrznych. Spełnienie określonych limitów czy też podjęcie działań klimatycznych stanie się w przyszłości elementem oceny potencjalnych beneficjentów i ich wniosków o finansowanie. Ci, którzy nie będą uwzględniali w swojej działalności troski o środowisko, będą bądź eliminowani bądź pozbawiani punktów w procesach oceny.

Szczególnie aktywni powinni stać się tu przedsiębiorcy publiczni[30], którzy mają wyznaczać właściwe standardy w obszarze społecznej gospodarki rynkowej. Są oni zobowiązani do troski o zrównoważony rozwój i dobro przyszłych pokoleń. Co warto podkreślić, brzmienie ustawy kominowej[31] w art. 4 ust. 6 nie wyklucza ujęcia celów środowiskowych, w tym klimatycznych, wśród celów zarządczych ustanawianych dla zarządów publicznych spółek. Ustawodawca używa tu bowiem zwrotu „mogą stanowić w szczególności", co pozostawia możliwość, aby w praktyce użyć innych lub także innych wyznaczników. Katalog ustawowy[32] jest wciąż otwarty.

W praktyce rady nadzorcze wyznaczające cele zarządcze dla zarządów spółek publicznych trzymają się sztywno listy celów, jakie przykładowo podaje ustawodawca. Pragmatyczni nadzorcy, z obawy czy niezrozumienia, nie wykraczają poza to, co staje się utartą praktyką. Doktryna, jak dotąd, nie podnosi szerzej możliwości wykroczenia poza przykładowe kryteria ujęte w ustawie. Zasadne jest więc, aby to Skarb Państwa

---

[29] Więcej: J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Społeczno-prawne aspekty funkcjonowania ustawy „o partnerstwie publiczno-prywatnym"* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. J. Majewski, Gdańsk 2009, s. 25–39; J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *The regulation of public-private partnership in Poland*, „Ius et Administratio" 2007, z. 4(16), s. 42–51; T. Bojar-Fijałkowski, M. Dziedzic, *Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na tle polskiego ustawodawstwa*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo" 2012, nr 1/1, s. 100–108; B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowe formy realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009.

[30] Czyli spółki należące w więcej niż 50% do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

[31] Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1907; dalej: ustawa kominowa).

[32] Art. 4 ust. 6 ustawy kominowej wymienia przy tym przykładowe cele zarządcze, od których uzależnione jest wynagrodzenie zmienne członków zarządów. Są nimi w skrócie: wzrost zysku; osiągnięcie albo zmiana wielkości produkcji albo sprzedaży; wartość przychodów; zmniejszenie strat, obniżenie kosztów; realizacja strategii lub planu restrukturyzacji; osiągnięcie albo zmiana określonych wskaźników, w szczególności rentowności, płynności finansowej, efektywności zarządzania lub wypłacalności; realizacja inwestycji; zmiana pozycji rynkowej; realizacja prowadzonej polityki kadrowej i wzrost zaangażowania pracowników.

przełamał to błędne i szkodliwe przekonanie. Po pierwsze dlatego, że rolą Skarbu Państwa poprzez nadzór nad spółkami publicznymi jest nie tylko realizacja celów ekonomicznych, ale i innych wpisujących się w społeczną gospodarkę rynkową. Po drugie, gdyż skala oddziaływania Skarbu Państwa na gospodarkę w polskich realiach jest na tyle duża, że jego zachowanie stanowiłoby bodziec i zachętę dla innych właścicieli spółek, w tym w pierwszej kolejności jednostek samorządu terytorialnego.

3. Wykorzystanie instrumentów zarządzania środowiskowego dla realizacji celów klimatycznych

Aktualny etap rozwoju prawa klimatycznego można określić jako jego dominację na płaszczyźnie globalnej i regionalnej pośród regulacji ochrony elementów środowiska, integrację pozostałych polityk wokół klimatu, a ochronę klimatu i przeciwdziałanie efektom jego zmian – jako pierwszy, kluczowy, najszerszy cel polityki i prawa środowiskowego. Równocześnie zaobserwować można ewolucję w zakresie instrumentów wykorzystywanych do celów środowiskowych i klimatycznych. Kierunek ten przebiega od instrumentów prawnych do instrumentów ekonomicznych, takie są m.in. instrumenty zarządzania.

W ramach ogólnego systemu zarządzania organizacją wyodrębnia się, zależnie od jej charakterystyki i specyfiki, różne podsystemy[33]. Jeden z nich, zarządzanie jakością, stał się zalążkiem dla powstania zarządzania środowiskowego, określanego także jako ekozarządzanie, proekologiczne zarządzanie organizacją czy też zarządzanie oddziaływaniem organizacji na środowisko. Jest ono jedną z funkcji zarządzania realizowaną w konkretnej organizacji czy jednostce, choć ustanowioną i monitorowaną przez odpowiednie organy państwa, co podkreśla jego prawno-ekonomiczny charakter[34]. Zarządzanie środowiskowe to proces realizowany przez organizację wewnątrz niej samej, mający na celu minimalizowanie jej negatywnego oddziaływania na wszystkie elementy środowiska. Dokonuje się on na podstawie norm obligatoryjnych, utożsamianych z sektorowym prawem ochrony środowiska, jak i dobrowolnych, na przykład regulujących systemy zarządzania środowiskowego, zachodzące w samej organizacji, wedle reguł i pod kontrolą organów państwa. Poza wartością dla środowiska może mieć ono szersze zastosowanie w zarządzaniu[35].

---

[33] M.in. zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie strategiczne, finansowe czy zarządzanie jakością.

[34] T. Bojar-Fijałkowski, *Nauka o zarządzaniu w gospodarczym prawie środowiska – analiza wybranych pojęć* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, red. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, Toruń 2015, s. 203.

[35] Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji* [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek, Radom 2013, s. 127–144; T. Bojar-Fijałkowski, *Zarządzanie środowiskowe jako instrument wspomagający partycypację społeczną w ochronie środowiska na szczeblu lokalnym* [w:] *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Rzeszów 2013, s. 150–162.

Dwoma podstawowymi instrumentami zarządzania środowiskowego w organizacji są systemy ISO serii 14000[36], będący zbiorem kilkunastu norm dotyczących zarządzania środowiskowego, oraz EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*). Ten drugi jest efektem odchodzenia Unii Europejskiej od rygorów administracyjnoprawnych w kierunku instrumentów opartych na założeniach rynkowych. W odróżnieniu od powstałego w globalnym NGO'sie ISO system EMAS ma swoje unijne[37] i krajowe[38] umocowanie prawne.

Proces wdrożenia systemu zarządzania środowiskowego według (bardziej rygorystycznej od ISO serii 14000) normy EMAS od organizacji wymaga w kolejności: przeprowadzenia przeglądu środowiskowego organizacji; stworzenia sprawnego systemu zarządzania środowiskowego; przeprowadzenia wewnętrznego audytu środowiskowego; opracowania deklaracji środowiskowej; weryfikacji systemu zarządzania środowiskowego przez niezależnego weryfikatora akredytowanego przy Polskim Centrum Akredytacji; złożenia wniosku o rejestrację wraz z oceną weryfikatora do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ). Ten ostatni zasięga w tej procedurze jeszcze opinii właściwego dla siedziby organizacji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, po czym dokonuje, decyzją administracyjną, wpisu organizacji do krajowego rejestru EMAS.

Z obecności w rejestrze organizacja, która decyduje się na to dobrowolnie i samodzielnie ustala swoje cele środowiskowe ponad reguły powszechnie obowiązującego prawa środowiskowego, może uzyskać różnorakie korzyści. Organizacje zarejestrowane w EMAS wskazują wśród korzyści z rejestracji: zrównoważone zarządzanie zasobami, w tym energią i surowcami; zgodność z prawem; stawianie czoła wyzwaniom rynku i wzrastającym oczekiwaniom klienta; przewagę konkurencyjną w aspekcie jakości i dbałości o środowisko; zwiększenie efektywności zarządzania zasobami ludzkimi[39]; wiarygodność i zaufanie klientów, w tym wzmacnianie rozpoznawalności i rynkowej wartości ich firmy; ogólny zrównoważony rozwój działalności[40].

---

[36] Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *System ISO 14001 jako instrument międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2011, nr 4(19).

[37] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE (Dz. Urz. UE L 342 z 22.12.2009, s. 1, ze zm.).

[38] W Polsce system EMAS opiera się na ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2013).

[39] Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Rola pracowników i kontrahentów organizacji zarządzanej środowiskowo w systemach ISO 14001 i EMAS* [w:] *Problemy zarządzania we współczesnych organizacjach. Teoria i praktyka*, red. W. Polak, T. Noch, Gdańsk 2008, s. 7–22; T. Bojar-Fijałkowski, *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji* [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016, s. 77–89.

[40] Więcej: *Działalność środowiskowa przedsiębiorstw mikro, małych i średnich*, red. A. Matuszak-Flejszman, Poznań 2015.

System ekozarządzania i audytu EMAS jako publicznoprawny system może odegrać ważną rolę w realizacji zrównoważonego rozwoju, gdyż dąży do równowagi między ochroną środowiska a spełnianiem potrzeb społeczeństwa, przynosi wyraźne korzyści przedsiębiorcom, organom administracji, społeczności lokalnej, a także społeczeństwu. Mimo tych wszystkich zalet wiążących się z jego wdrożeniem system EMAS jest w Polsce mało znany, a instytucje państwowe w zasadzie nie traktują preferencyjnie przedsiębiorców, którzy realizują cele klimatyczne. Anita Kaźmierska-Patrzyczna i Katarzyna Kaźmierska-Stępniak upatrują takiego stanu rzeczy w niewystarczającej polityce informacyjnej dotyczącej systemu[41].

Marek Górski podkreśla, że system ten, zaimplementowany przez przedsiębiorcę, zarówno publicznego, jak i prywatnego, przyczyni się do lepszego wypełnienia celów w zakresie ochrony środowiska i wyeliminowania naruszeń ochrony środowiska[42]. Niestety, z perspektywy dwóch dekad jego funkcjonowania w Polsce widać, że nadzieje te nie zostały zrealizowane. Rząd nie promuje ani tym bardziej nie obliguje przedsiębiorców wybranych branż do włączania do ogólnych systemów zarządzania instrumentów zarządzania środowiskowego, które w najbardziej oczywisty sposób mogą służyć uwiarygodnieniu proklimatycznej działalności organizacji. Propagowaniu systemów zarządzania środowiskowego nie sprzyjały też zmiany kompetencyjne wobec EMAS. Odpowiedzialność za system krążyła między wojewodami, marszałkami województw, regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska (RDOŚ), aby w końcu trafić do GDOŚ[43].

Przy umocowaniu systemów ISO w sferze prywatnej i relatywnym zainteresowaniu ISO serii 14000 ze strony licznych organizacji, które posiadają już certyfikowany system zarządzania jakością, system EMAS wciąż wymaga aktywności ustawodawcy i administracji rządowej, która jest jego piastunem. Zdecydowanie warto go promować. Motywuje on organizacje do zwiększonej aktywności prośrodowiskowej, także większej troski o klimat, nie generując dla państwa żadnych kosztów ani szczególnych obowiązków. Wydaje się oczywiste, że największą zachętą do uczestnictwa w dobrowolnych systemach zarządzania środowiskowego powinny być przywileje w zakresie prawa środowiskowego ustanowione przez ustawodawcę, np. zwolnienia z części opłat czy wybranych procedur, wydłużenie okresów, na jakie przyznawane są decyzje administracyjne. Motywowanie jest jedną z funkcji zarządzania, która w przypadku rozwoju systemów zarządzania środowiskowego w Polsce wymaga szczególnej aktywności. Tymczasem ustawodawca i administracja rządowa zdają się zapominać o ciekawych instrumentach, którymi w tym zakresie dysponują, czym osłabiają zainteresowanie

---

41 A. Kaźmierska-Patrzyczna, K. Kaźmierska-Stępniak, *Rola systemu ekozarządzania i audytu EMAS w realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2015, z. 18, s. 146.

42 M. Górski, *System EMAS w polskim porządku prawnym* [w:] *Wybrane aspekty zarządzania wiedzą w organizacji*, red. J. Ejdys, Poznań 2005, s. 172.

43 Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Wykonywanie Rozporządzenia (WE) 761/2001 przez organy administracji publicznej w Polsce* [w:] *Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków UE*, red. M. Szewczak, M. Ganczar, Lublin 2011, s. 9–20; T. Bojar-Fijałkowski, *Ocena skuteczności systemu zarządzania środowiskowego jako instrumentu prawa ochrony środowiska na przykładzie EMAS* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 219–240.

oraz aktywność przedsiębiorców i innych organizacji w zakresie ochrony klimatu, a szerzej całego środowiska.

Podsumowanie

Powyższe opracowanie uprawnia do wysunięcia następujących wniosków oraz postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*:

1) ewolucja prawa środowiskowego przebiega od prawnej ochrony przyrody, przez nieco ogólną, ale globalną ideę zrównoważonego rozwoju, do powstania i rozwoju prawa klimatycznego. Równolegle miejsce norm karnoprawnych w prawie środowiskowym zajęły normy administracyjnoprawne, a obok instrumentów prawnych pojawiły się szeroko stosowane instrumenty ekonomiczne;
2) prawo klimatyczne, będące częścią gospodarczego prawa środowiska, to zbiór regulacji służących zmniejszaniu skali oddziaływania organizacji czy jednostki na klimat. Obejmuje ono regulacje w zakresie energetyki, produkcji, handlu itd. Węższym pojęciem jest prawo klimatu, czyli reguły dotyczące różnej aktywności związanej lub też prowadzonej bezpośrednio wobec klimatu. Częścią prawa klimatu jest natomiast prawo ochrony klimatu, skupiające się na ochronie stanu klimatu, określonego w jakimś konkretnym momencie. Prawo ochrony klimatu jest w tym zakresie analogiczne np. do prawa ochrony przyrody;
3) w działania na rzecz klimatu po organizacjach międzynarodowych, rządach państw, jednostkach samorządu terytorialnego włączają się dziś organizacje sektora prywatnego i przedsiębiorcy, dla których nie jest to podstawowym przedmiotem działalności. Ich motywacja jest różnorodna. Bywa, że odpowiadają na wymagania rynku i preferencje coraz bardziej świadomych konsumentów. Istotne są też wymagania prawne, a szczególnie skuteczna jest na tej płaszczyźnie Unia Europejska m.in. poprzez implementację doktryny Europejskiego Zielonego Ładu. Udokumentowana aktywność w zakresie środowiska jest coraz częściej warunkiem formalnym uzyskania finansowania działalności gospodarczej. O ile cele środowiskowe często wyznaczają sobie organizacje prywatne, w tym przedsiębiorcy, o tyle Skarb Państwa jako właściciel wiodących w Polsce spółek nie uwzględnia ich wśród celów zarządczych;
4) w ramach ogólnego systemu zarządzania każdą organizacją można wyodrębnić liczne podsystemy, w tym zarządzania środowiskowego. Jest to proces, realizowany przez organizację, wewnątrz niej samej, mający na celu minimalizowanie jej negatywnego oddziaływania na wszystkie elementy środowiska, w tym klimat. Podstawowymi instrumentami zarządzania środowiskowego w organizacji są systemy ISO serii 14000, będące elementem dużej serii instrumentów wykreowanych przez globalną organizację pozarządową, oraz EMAS, ustanowiony prawnie przez Unię Europejską;

5) użytkownicy systemów zarządzania środowiskowego wskazują na korzyści, jakie płyną z tego faktu, w zakresie prawnym, ekologicznym i ekonomicznym. System EMAS, w odróżnieniu od ISO, ma umocowanie prawne, a za jego prowadzenie odpowiadają organy administracji rządowej. Aktualnym piastunem systemu EMAS w Polsce jest GDOŚ. Największą zachętą do uczestnictwa w dobrowolnych systemach zarządzania środowiskowego powinny być przywileje w zakresie prawa środowiskowego ustanowione przez ustawodawcę, np. zwolnienia z części opłat czy wybranych procedur, wydłużenie okresów, na jakie przyznawane są decyzje administracyjne. Takich w prawie polskim nie ma, nie prowadzi się także szerokiej działalności informacyjnej o możliwościach, jakie daje system EMAS czy zarządzanie środowiskowe w ogóle;
6) ustawodawca i administracja rządowa zdają się zapominać o ciekawych instrumentach ekonomiczno-prawnych, jakimi w tym zakresie dysponują. Osłabiają tym samym zainteresowanie oraz aktywność przedsiębiorców i innych organizacji w zakresie ochrony klimatu, a szerzej – całego środowiska. Informacja o systemach zarządzania środowiskowego oraz zachęty do ich implementacji przyniosłyby szersze uwzględnienie celów klimatycznych w działalności przedsiębiorców i pożytek nam wszystkim.

Literatura

Bojar-Fijałkowski T., *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego w rozwoju administracji publicznej i jej kadr – dobrowolne instrumenty ekonomiczno-prawne w miejsce dobrych regulacji* [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016.

Bojar-Fijałkowski T., *Elementy zarządzania jakością i zarządzania środowiskowego wspomagające nowe zarządzanie publiczne w administracji* [w:] *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek, Radom 2013.

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

Bojar-Fijałkowski T., *Ocena skuteczności systemu zarządzania środowiskowego jako instrumentu prawa ochrony środowiska na przykładzie EMAS* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

Bojar-Fijałkowski T., *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat" 2022, nr 2.

Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.

Bojar-Fijałkowski T., *Rola pracowników i kontrahentów organizacji zarządzanej środowiskowo w systemach ISO 14001 i EMAS* [w:] *Problemy zarządzania we współczesnych organizacjach. Teoria i praktyka*, red. W. Polak, T. Noch, Gdańsk 2008.

Bojar-Fijałkowski T., *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, nr 39(51).

Bojar-Fijałkowski T., *System ISO 14001 jako instrument międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2011, nr 4(19).

Bojar-Fijałkowski T., *Wykonywanie Rozporządzenia (WE) 761/2001 przez organy administracji publicznej w Polsce* [w:] *Finansowanie zadań administracji publicznej ze środków UE*, red. M. Szewczak, M. Ganczar, Lublin 2011.

Bojar-Fijałkowski T., *Zarządzanie środowiskowe jako instrument wspomagający partycypację społeczną w ochronie środowiska na szczeblu lokalnym* [w:] *Praktyczny wymiar demokracji lokalnej. Podmioty, instrumenty i wdrażanie polityk publicznych*, red. A. Kołomycew, B. Kotarba, Rzeszów 2013.

Bojar-Fijałkowski T., Dziedzic M., *Zakres podmiotowy umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym na tle polskiego ustawodawstwa*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo" 2012, nr 1/1.

Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2021, t. 51, nr 3.

Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawnoekonomiczne aspekty zmian klimatu* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. I. Grochowska, L. Karski, Warszawa 2011.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska*, Koszalin 1995.

Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Społeczno-prawne aspekty funkcjonowania ustawy „o partnerstwie publiczno-prywatnym"* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. J. Majewski, Gdańsk 2009.

Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *The regulation of public-private partnership in Poland*, „Ius et Administratio" 2007, z. 4(16).

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Environmental Law*, Warszawa 2016.

Działalność środowiskowa przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, red. A. Matuszak-Flejszman, Poznań 2015.

Gospodarcze prawo środowiska, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

Górski M., *System EMAS w polskim porządku prawnym* [w:] *Wybrane aspekty zarządzania wiedzą w organizacji*, red. J. Ejdys, Poznań 2005.

Ireland-Piper D., James N., *The Obligation of Law Schools to Teach Climate Change Law*, „University of Queensland Law Journal" 2021, t. 40, nr 3.

Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990.

Kaźmierska-Patrzyczna A., Kaźmierska-Stępniak K., *Rola systemu ekozarządzania i audytu EMAS w realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2015, z. 18.

Kierciel T.S., *Zezwolenie na udział we wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

Korbus B.P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowe formy realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2009.

Krzykowski M., *Formalnoprawne aspekty składowania dwutlenku węgla w polskim ustawodawstwie – wybrane zagadnienia* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017.

Young M.A., *Climate Change and Law: A Global Challenge for Legal Education*, „University of Queensland Law Journal" 2021, t. 40, nr 3.

Zębek E., *Obowiązki i działania przedsiębiorców w zakresie ochrony powietrza na tle obowiązujących regulacji prawnych* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

Streszczenie

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Cele klimatyczne w działalności przedsiębiorców – o zapomnianych prawnych instrumentach zarządzania środowiskowego

Obserwowane globalne ocieplenie rodzi realne skutki społeczne, w tym gospodarcze, które dotykają nas wszystkich. Wszyscy w jakimś zakresie i stopniu musimy włączyć się w działania na rzecz ochrony klimatu i przeciwdziałania jego zmianom. Dotyczy to zarówno jednostek, jak i organizacji, także tych niezwiązanych z gospodarczym korzystaniem ze środowiska. Stąd cele klimatyczne pojawiają się w działalności m.in. przedsiębiorców. Warto zastanowić się, jakimi instrumentami mogą posługiwać się organizacje, w tym przedsiębiorcy, dla zwiększenia ekologizacji swojej działalności w zakresie klimatu. Czy istnieją i jak funkcjonują prawne instrumenty wspomagające proekologiczne działania organizacji na rzecz klimatu?

Tekst niniejszy poświęcony jest ewolucji prawa środowiskowego – od gatunkowej ochrony przyrody do prawa klimatycznego. Podniesiono tu także wątek pojęcia prawa klimatycznego oraz jego relacji z prawem ochrony klimatu i prawem klimatu. Podjęto próbę wskazania miejsca celów klimatycznych wśród celów organizacji, przede wszystkim przedsiębiorców. Jako że cele te są najczęściej nieobligatoryjne, warto zastanowić się, gdzie w planach organizacji mogą się pojawić i dlaczego. Uwzględniono tu także kazus szczególnych przedsiębiorców, jakimi są spółki publiczne Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Autor stawia hipotezę, że skutecznym instrumentem realizacji celów klimatycznych w organizacji są systemy zarządzania środowiskowego. Po wyjaśnieniu ogólnych relacji zarządzania, zarządzania środowiskowego i systemów zarządzania środowiskowego wskazano możliwości, jakie systemy te dają organizacji w zakresie ekologizacji i klimatu oraz propozycje działań mogących upowszechnić ten instrument wśród przedsiębiorców.

Poczyniona analiza prowadzi do wniosków *de lege lata* oraz postulatów *de lege ferenda*, m.in. w zakresie potrzeby stworzenia zachęt dla przedsiębiorców do uczestnictwa w dobrowolnych systemach zarządzania środowiskowego w postaci zwolnienia z części opłat czy wybranych procedur, wydłużenia okresów, na jakie przyznawane są decyzje administracyjne. Takich w prawie polskim nie ma, nie prowadzi się także szerokiej działalności informacyjnej o możliwościach, jakie daje system EMAS czy zarządzanie środowiskowe w ogóle. Ustawodawca i administracja rządowa zdają się zapominać o ciekawych instrumentach ekonomiczno-prawnych, którymi dysponują, osłabiając tym samym skłonność przedsiębiorców do uwzględniania celów klimatycznych w ich działalności.

Słowa kluczowe: prawo klimatyczne, cele klimatyczne, przedsiębiorca, zarządzanie środowiskowe, EMAS, ISO.

Summary

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Climate goals in the activities of entrepreneurs and other organisations – about forgotten legal instruments of environmental management

The global warming we are witnessing has real social, including economic, consequences that affect us all. We all need to be involved to some extent and to some degree in climate protection and the fight against climate change. This applies to individuals as well as organizations, including those not involved in the economic use of the environment. Hence, climate objectives appear in the activities of businesses, among others. It is worth considering what instruments can be used by organizations, including entrepreneurs, to increase the greening of their climate-related activities. Are there, and how, legal instruments in place to support the climate-friendly activities of organizations?

This text focuses at the evolution of environmental law from species-based nature conservation to climate law. It also addresses the concept of climate law and its relationship to law of the climate and climate protection law. An attempt is made to indicate the place of climate objectives among the objectives of organizations, primarily entrepreneurs. As these goals are most often non-mandatory, it is worth considering where in the organization's plans they might appear and why. The case study of specific entrepreneurs, such as public companies of the State Treasury and local government units, is also included here. The author hypothesises that environmental management systems are an effective instrument for achieving climate goals in an organization. After explaining the general relations of management, environmental management and environmental management systems, the possibilities that these systems give to an organization in terms of environment and climate are indicated, as well as proposals for actions that could make this instrument more widespread among entrepreneurs.

The analysis leads to conclusions *de lege lata* and postulates *de lege ferenda*, e.g. regarding the need to create incentives for entrepreneurs to participate in voluntary environmental management systems in the form of exemption from part of the fees or selected procedures, extension of the periods for which administrative decisions are granted. Such incentives do not exist in Polish law, nor is there extensive information activity on the opportunities offered by EMAS or environmental management in general. The legislator and the government administration seem to forget about the interesting economic and legal instruments they have at their disposal, thus weakening the inclination of entrepreneurs to take climate objectives into account in their activities.

Keywords: climate law, climate goals, entrepreneur, environmental management, EMAS, ISO.

Kamila Sobieraj
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
sobieraj@kul.pl
ORCID: 0000-0001-6432-4977

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.07

Wyzwania w zakresie wdrażania unijnej polityki klimatycznej w dobie kryzysu energetycznego na przykładzie odnawialnych źródeł energii

Wprowadzenie

Unijne prawo ochrony klimatu od początku swojego rozwoju nie miało charakteru samoistnego w takim znaczeniu, że normy te przenikały i działały w ramach różnych sektorów gospodarki. Wydaje się, że sektorowość (interdyscyplinarność) tego prawa może mieć swoje źródła w treści art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[1]. Przepis ten nakłada wymóg wzięcia pod uwagę (integrowania) ochrony środowiska przy ustalaniu wszelkich polityk i działań UE, w szczególności powinno się to odbywać w celu wspierania zrównoważonego rozwoju. Należy w pełni zgodzić się z twierdzeniami przedstawicieli doktryny wskazującymi, że postanowienia art. 11 TFUE odnoszą się wyłącznie do polityk unijnych, a nie do aktów prawa[2]. Co więcej, wymóg ujęty w treści art. 11 TFUE kierowany jest do organów unijnych, a nie do organów krajowych wdrażających unijne instrumenty prawa. Jednak zwrócić trzeba uwagę na to, że prawo stanowi instrument wdrażania polityk, które powinny spełniać kryterium integralności środowiskowej. Można zatem stwierdzić, że wymóg integracji środowiskowej wpływa pośrednio (przez dokumenty polityczne) na sektorowość unijnego prawa ochrony klimatu, a przez akty unijnego prawa wtórnego na sektorowość prawa krajowego w tym zakresie. Chociaż dokumenty polityczne nie są prawem powszechnie wiążącym, ich postanowienia wyznaczają zakres aktów prawa i wpływają na ich kształt.

Bardzo ścisłe powiązanie pomiędzy prawem ochrony klimatu a funkcjonowaniem różnych sektorów gospodarki niewątpliwie uzasadnia kwalifikację tego obszaru prawa jako gospodarczego prawa ochrony środowiska. Janina Ciechanowicz-McLean wskazała, że prawo ochrony klimatu stanowi „problematykę wspólną i graniczną dla prawa

[1] Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47; dalej: TFUE.

[2] M. Peeters, T. Schomerus, *Sustainable Development and the Law* [w:] *Sustainability science: An introduction*, red. H. Heinrichs, P. Martens, G. Michelsen, A. Wiek, Dordrecht 2016, s. 115; M. Kenig-Witkowska, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy" 2017, t. 1, nr 1, s. 63–64.

gospodarczego publicznego i prawa ochrony środowiska"[3]. Normy prawa ochrony klimatu stanowią zespół norm mających zastosowanie do prowadzenia działalności gospodarczej, która niewątpliwie jest głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych. Co więcej, J. Ciechanowicz-McLean stwierdziła, że prawo ochrony klimatu jest obszarem prawa ochrony środowiska, które jest najbardziej przesiąknięte aspektami gospodarczymi, co uzasadniła tym, że problem środowiskowy, jakim są zmiany klimatu, jest niezwykle ściśle powiązany z rozwojem gospodarczym. Również Leszek Karski określił prawo ochrony klimatu jako obszar gospodarczego prawa ochrony środowiska[4]. Podobnie Anna Walaszek-Pyzioł kwalifikuje prawo ochrony klimatu do gałęzi prawa administracyjnego będącego prawem publicznym (a dokładnie do administracyjnego prawa gospodarczego) ze wszystkimi tego konsekwencjami, jak: stosowana metoda, narzędzia badawcze oraz podstawowy cel, którym jest realizacja dobra wspólnego[5].

Unijne normy prawa ochrony klimatu zostały skierowane głównie do sektorów gospodarki emitujących najwyższe poziomy gazów cieplarnianych, a w związku z tym najbardziej przyczyniających się do zmian klimatu. Za takie sektory uznawane są energetyka, transport, budownictwo, przemysł, użytkowanie ziemi[6]. Przy czym, ze względu na pierwotnie wyłącznie gospodarczy charakter i cele polityk UE i integracji europejskiej, a także strategiczny wpływ sektora energetycznego na funkcjonowanie innych sektorów gospodarki szczególna uwaga została poświęcona na rozbudowę regulacji prawnych odnoszących się do sektora energetycznego, a także sektorów energochłonnych. Zapewnienie stałych dostaw energii po przystępnych cenach ma decydujący wpływ na funkcjonowanie wszystkich sektorów gospodarki. Unijne prawo ochrony klimatu niewątpliwie cechuje połączenie celów ochrony klimatu (redukcji emisji gazów cieplarnianych) z celami transformacji gospodarczej w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i celami bezpieczeństwa dostaw energii (bezpieczeństwa energetycznego)[7]. Ścisłe powiązanie tego obszaru prawa z globalnymi problemami energetycznymi (bezpieczeństwo energetyczne) wynika też z tego, że redukcja emisji gazów cieplarnianych będzie warunkowała koszty dostępności energii, a w konsekwencji konkurencyjność gospodarek[8].

W obliczu obecnej bezprecedensowej sytuacji geopolitycznej spowodowanej inwazją Rosji na Ukrainę oraz coraz większymi wyzwaniami związanymi z pogłębiającym się kryzysem energetycznym (tj. gwałtowny wzrost i niestabilność cen energii, dalsze ograniczenia w dostępie do surowców energetycznych, ataki na infrastrukturę krytyczną, rosnąca inflacja, pogłębianie się ubóstwa energetycznego, ryzyko utraty

---

[3] J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 7.

[4] L. Karski, *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 441.

[5] A. Walaszek-Pyzioł, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 11.

[6] Art. 4 ust. 1 lit. c Konwencji klimatycznej i art. 10 pkt b ppkt i Protokołu z Kioto.

[7] Szerzej J.B. Skjærseth, *Linking EU climate and Energy policies: Policy making, implementation and reform*,„International Environmental Agreements" 2016, t. 16, nr 4, s. 509–523.

[8] M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 105.

konkurencyjności przedsiębiorstw, dalsze pogorszenia się koniunktury gospodarczej, nasilanie się niepokojów społecznych), zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego przybierało szczególnie istotny wymiar gospodarczy (zapewnienie prawidłowości funkcjonowania całej gospodarki) i społeczny (zapewnienie ładu i spokoju społecznego). Zagrożenie stanu bezpieczeństwa energetycznego przestało być jedynie przedmiotem dyskusji politycznych i debat akademickich, a stało się realnym zagrożeniem dla dobrobytu i ładu społecznego. Spowodowało to zintensyfikowanie działań politycznych i legislacyjnych na szczeblu UE[9], aby jak najszybciej zakończyć zależność UE od rosyjskich paliw kopalnych i zapewnić bezpieczeństwo energetyczne UE. Wśród działań proponowanych przez Komisję Europejską można wyodrębnić co najmniej dwie grupy inicjatyw. Po pierwsze, są to inicjatywy obejmujące nadzwyczajne środki tymczasowe o charakterze interwencyjnym zmierzające do zapewnienia wszystkim państwom członkowskim w duchu zasady solidarności dostępu do surowców energetycznych (gazu ziemnego) oraz zmniejszenie zapotrzebowania na energię zwłaszcza z perspektywy zimy 2022/2023[10]. Po drugie, są to inicjatywy zmierzające do podwyższenia celów unijnej polityki klimatycznej do 2030 r. i związanego z nią zakresu obowiązków państw członkowskich w stosunku do tych przedstawionych w pakiecie „Fit for 55", zwłaszcza odnośnie do wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (dalej: OZE) i osiągnięcia wyższego poziomu efektywności energetycznej. Niestety, drugi ze wskazanych kierunków inicjatyw wywołał w niektórych kręgach pytania (wątpliwości), czy zaostrzanie celów unijnej polityki klimatycznej w dobie kryzysu energetycznego jest właściwe[11]. Celem tego opracowania jest chęć odniesienia się do pytania (rozwianie wątpliwości), czy kryzys energetyczny jest uzasadnieniem dla odroczenia realizacji unijnych celów klimatycznych. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w charakterze zmian klimatu i istocie polityki i prawa ochrony klimatu. Tezą stawianą w tym opracowaniu jest twierdzenie, że w dobie narastającego kryzysu energetycznego rośnie znaczenie unijnego prawa ochrony klimatu w zakresie mobilizowania państw członkowskich do podejmowania odpowiednio ambitnych działań na rzecz ochrony klimatu. Pogłębiający się kryzys energetyczny wymaga nie tylko podejmowania działań o charakterze doraźnego wsparcia odbiorców wrażliwych. Zintensyfikowane muszą też zostać działania mogące przynieść skutki długoterminowe, w tym zwiększenie odporności UE i państw członkowskich na negatywne skutki gospodarcze

[9] Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan REPowerEU*, COM(2022) 230 final, 18.05.2022.

[10] Inicjatywy Komisji, które skutkowały przyjęciem m.in. rozporządzenia Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (Dz. Urz. UE L 206 z 8.08.2022, s. 1, ze zm.) oraz rozporządzenia Rady (UE) 2022/2576 z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie zwiększenia solidarności dzięki lepszej koordynacji zakupów gazu, wiarygodnym poziomom odniesienia cen i transgranicznej wymianie gazu (Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022, s. 1).

[11] Zob. np. https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/8599868,czeka-nas-powrot-do-produkcji-energii-z-wegla-to-jeden-ze-scenariuszy-transformacji-raport.html [dostęp: 10.09.2023]; https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/czy-wojna-w-ukrainie-oslabi-zielona-transformacje-energetyczna-ue/ [dostęp: 10.09.2023].

i społeczne, które mogą zostać wywołane przez przyszłe kryzysy energetyczne. Jednocześnie kryzys energetyczny powinien stanowić uzasadnienie dla odpowiedniego doboru środków wdrażania działań na rzecz ochrony klimatu, a zwłaszcza zwiększenia solidarności państw członkowskich również w zakresie ponoszenia ciężarów realizacji działań zmierzających do ochrony wspólnego dobra (ochrony klimatu).

Aktualność zagadnień podejmowanych w tym opracowaniu wynika z obecnej nadzwyczajnej sytuacji geopolitycznej. Bez wątpienia inwazja Rosji na Ukrainę odciśnie głębokie i długotrwałe piętno na sytuacji gospodarczej i społecznej we wszystkich państwach członkowskich. Nie można wykluczyć, że stan względnej stabilności w zakresie zapewnienia stałych dostaw energii po przystępnych cenach nie powróci przez długie lata do Europy. Nie można wreszcie wykluczyć, że podobne kryzysy energetyczne nie będą systematycznie wracały do Europy z większym lub mniejszym natężeniem.

Ograniczenie zakresu tego artykułu do przykładu promowania OZE zostało podyktowane kwestią możliwej objętości tego opracowania. Podkreślić jednak trzeba, że podobne wnioski można wysunąć odnośnie do promowania wzrostu efektywności energetycznej i oszczędności energii. Zarówno promowanie OZE, jak i efektywności energetycznej pozostaje w ścisłym związku z obszarami bezpieczeństwa dostaw energii, zmian klimatu, rynku wewnętrznego oraz rozwoju gospodarczego i społecznego.

Podstawową metodę badawczą stanowi metoda dogmatycznoprawna.

1. Znaczenie działań UE w zakresie dalszego wzrostu wykorzystania OZE w dobie kryzysu energetycznego

Wzrost wykorzystania OZE od początku stanowił (tak jak wzrost efektywności energetycznej) jeden z głównych celów unijnej (wspólnotowej) polityki klimatycznej. Wspieranie OZE, zgodnie z preambułą przyjętej w 2001 r. dyrektywy 2001/77/WE[12], stanowiło ważny element pakietu środków zaradczych niezbędnych w celu wdrożenia postanowień Protokołu z Kioto. Co więcej, dyrektywa ta wytyczyła kierunek dalszego rozwoju prawa unijnego w zakresie zwiększenia zużycia energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych. Kolejna dyrektywa 2009/28/WE[13] w przedmiocie OZE stanowiła kluczowy element pakietu klimatyczno-energetycznego do 2020 r.[14] Dalsze zaostrzanie celów polityki klimatycznej UE odbywało się m.in. poprzez poszerzanie regulacji normujących obowiązek zwiększenia wykorzystania OZE skierowanych do sektorów objętych już regulacjami klimatycznymi oraz rozszerzenie ich na kolejne obszary

[12] Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz UE L 283 z 27.10.2001, s. 33, ze zm.; nie obowiązuje).

[13] 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 (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16, ze zm.; nie obowiązuje).

[14] M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 115.

gospodarki i życia społecznego. Takie poszerzenie odbyło się poprzez przyjęcie w latach 2018–2019 pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków"[15], który wdrażał cele sformułowane w treści konkluzji Rady Europejskiej Ramy polityki klimatyczno-energetycznej UE do roku 2030[16], stanowiące wkład UE i państw członkowskich w osiągnięcie ogólnego celu klimatycznego Porozumienia paryskiego[17]. Rozszerzanie obowiązków w zakresie zwiększenia wykorzystania OZE stało się m.in. elementem pakietu legislacyjnego „Fit for 55", bez których osiągnięcie ambitnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, które zostały określone w Europejskim Zielonym Ładzie, nie wydaje się możliwe.

W kontekście obecnej niestabilnej sytuacji geopolitycznej i coraz większych wyzwań globalnych, tj. inwazji Rosji na Ukrainę, kryzysu energetycznego i gwałtownego wzrostu cen energii, Komisja przedłożyła kilka inicjatyw legislacyjnych zmierzających do zaostrzenia celów i zakresu obowiązków w ramach unijnej polityki klimatycznej. Komisja m.in. uznała istnienie pilnej potrzeby wdrożenia dodatkowych środków sprzyjających wzrostowi wykorzystania OZE (podobnie efektywności energetycznej). Zwiększenie wykorzystania OZE może stanowić (zwłaszcza w perspektywie długoterminowej) jeden z kluczowych elementów wpływających na odporność państw członkowskich na negatywne skutki gospodarcze i społeczne wywołane przez przeszłe kryzysy energetyczne. Wpływa on bowiem w sposób bezpośredni na wzrost wytwarzania wolumenu czystej energii[18] (podobnie wzrost efektywności energetycznej przyczynia się do zmniejszenia zapotrzebowania na energię).

W procedowanym projekcie dyrektywy[19] Komisja zaproponowała podwyższenie celów do 2030 r. w zakresie OZE (podobnie efektywności energetycznej) w stosunku do tych przedstawionych w pakiecie „Fit for 55". Aby osiągnąć te cele, proponuje się poszerzyć zakres obowiązków państw członkowskich m.in. o obowiązek: a) wspierania testowania nowych technologii energii odnawialnej; b) określenia obszarów lądowych i morskich niezbędnych do instalacji elektrowni produkujących energię ze źródeł odnawialnych, aby osiągnąć do 2030 r. krajowe wkłady w zakresie OZE; c) przyjęcia planów wyznaczających „obszary docelowe energii odnawialnej"; d) zapewnienia przyspieszenia procesu wydawania zezwoleń dla instalacji OZE oraz przyłączenia ich do sieci

---

15 Komisja Europejska, *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, Luxembourg 2019, https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1 [dostęp: 10.09.2023].

16 Dostępne na https://www.consilium.europa.eu/media/25163/145369.pdf [dostęp: 10.09.2023].

17 Szerzej K. Sobieraj, *Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, nr 4, s. 177–190.

18 Z. Wiśniewski, *Nowe regulacje prawne odnawialnych źródeł energii a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Zagadnienia wybrane* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyczna, Warszawa 2017, s. 280.

19 Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, COM(2022) 222 final, 18.05.2022.

i magazynów energii; e) zapewnienia, aby nowe budynki były gotowe do wykorzystania energii słonecznej, oraz montowania instalacji energii słonecznej na budynkach. W długim horyzoncie czasowym oraz przy założeniu, że zostaną przeprowadzone szeroko zakrojone procesy modernizacyjne i inwestycyjne propozycje te mogą przynieść wiele korzyści o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Mogą to być w szczególności: redukcja emisji gazów cieplarnianych, oszczędność nieodnawialnych (kopalnych) zasobów środowiska, ochrona zdrowia; ograniczenie zużycia energii, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, w tym zmniejszenie zależności od importowanych paliw kopalnych; zmniejszenie rachunków za energię, dalszy postęp technologiczny – zarówno w zakresie aktualnie znanych sposobów wytwarzania energii, jak i w zupełnie nowych technologiach, ale także w technologiach magazynowania energii. Proponowane regulacje będą się jednak wiązać (zwłaszcza w perspektywie krótkoterminowej) z koniecznością przeprowadzenia szerokich procesów inwestycyjnych i reform, co będzie się łączyło z dużymi kosztami dla państw i szeregiem wyzwań dla organów publicznych, przedsiębiorców oraz społeczeństwa.

Kryzys energetyczny nie powinien stanowić uzasadnienia dla odraczania realizacji unijnych celów klimatycznych. Sytuacja taka powoduje większe wyzwanie dla unijnego prawa w zakresie mobilizowania państw członkowskich do ambitnych działań na rzecz klimatu. W przypadku braku mobilizowania państw do podejmowania odpowiednio ambitnych działań na rzecz ochrony klimatu, potrzeba podejmowania takich działań może być bardziej oceniana przez niektóre państwa właśnie przez pryzmat skutków krótkoterminowych (zwłaszcza kosztów inwestycyjnych), a nie długoterminowych korzyści środowiskowych i gospodarczo-społecznych (zapewnienie dostępu do czystej energii).

Ochrona klimatu ma pewną specyfikę, co może powodować obawy odnośnie do jej efektywności w przypadku braku mobilizowania państw do podejmowania odpowiednio ambitnych działań na rzecz ochrony klimatu zwłaszcza w okresach kryzysów gospodarczych. Zmiany klimatu nie zależą od lokalnego stężenia gazów cieplarnianych, ale od kumulatywnego oddziaływania na środowisko. Skutki zmian klimatu są często odczuwalne na terytoriach innych państw niż te, które w największym stopniu przyczyniły się do emisji. Determinacja różnych państw do podejmowania działań na rzecz ochrony klimatu może być zatem różna, tym bardziej że wymagają one poniesienia dużych nakładów finansowych. Natomiast głównymi beneficjentami tych inicjatyw mogą być przyszłe pokolenia. Skutki obecnych negatywnych działań będą odczuwalne dopiero w perspektywie długookresowej, podobnie efekty działań na rzecz ochrony klimatu będą widoczne dopiero za wiele lat[20]. Działania na rzecz ochrony klimatu powinny być zaplanowane i konsekwentnie realizowane (kumulowane) zgodnie z ustaloną wieloletnią ponadnarodową strategią działań. W przypadku braku zobowiązań na szczeblu międzynarodowym lub regionalnym (unijnym) do podejmowania ambitnych działań na rzecz ochrony klimatu rządzące krajowe partie polityczne

[20] Ch. Hilson, *It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law*, „Journal of Environmental Law" 2013, t. 25, nr 3, s. 364.

z perspektywy kolejnych wyborów mogą unikać przeprowadzania kosztownych dla społeczeństwa reform. A w sytuacjach kryzysów gospodarczych mogą one ulegać naciskom społecznym i zaprzestawać systematycznych reform. Wydaje się, że rola systemów regionalnych (unijnego) w zakresie walki ze zmianami klimatu staje się też coraz bardziej istotna wraz z postępującym procesem zmian klimatu. Rozwiązanie problemu globalnego, jakim są zmiany klimatu, wymaga wspólnych działań całej społeczności międzynarodowej, poszerzania współpracy na rzecz ochrony klimatu również w ramach innych niż unijny systemów regionalnych. Postępujący proces zmian klimatu wymaga coraz bardziej ambitnych zobowiązań i wydaje się, że znalezienie wspólnego stanowiska w szerokim gronie państwa (na szczeblu międzynarodowym) staje się coraz trudniejsze, podobnie kontrola i wyegzekwowanie nałożonych zobowiązań. Im bardziej członkowie danej organizacji są państwami bardziej powiązanymi współzależnościami gospodarczymi, tym łatwiej jest takim państwom realizować podobne normy i standardy. Regionalne (w tym unijne) organy lepiej znają wady systemów krajowych, łatwiej jest im zrozumieć tradycję prawną „ich" państw członkowskich, źródło konfliktów. W konsekwencji organy regionalne łatwiej mogą współpracować z państwami danego regionu.

2. Krytyczny przegląd krajowych działań prawodawczych w zakresie OZE w Polsce w dobie kryzysu energetycznego

W obliczu bezprecedensowej sytuacji geopolitycznej spowodowanej inwazją Rosji na Ukrainę oraz rosnących cen energii polski prawodawca wydaje się skupiać swoją aktywność na działaniach o charakterze doraźnego wsparcia. Od początku 2022 r. do polskiego porządku prawnego wprowadzane były (a następnie przedłużane na kolejne okresy) tymczasowe środki zmierzające do obniżenia kosztów ponoszonych na energię elektryczną i gaz ziemny przez gospodarstwa domowe i innych szeroko pojętych odbiorców wrażliwych, zwłaszcza podmioty realizujące zadania z zakresu użyteczności publicznej[21], a w perspektywie zimy 2022/2023 też kosztów innych surowców będących źródłem energii cieplnej. Geograficzna bliskość działań wojennych, nadzwyczajne ciężary ponoszone przez Polskę w związku z obecną wojną, w tym koszty dozbrajania państwa, a także utrzymania ukraińskich obywateli uciekających przed wojną oraz obowiązki związane z zaspokojeniem potrzeb sojuszniczych wojsk stacjonujących przy granicy polsko-ukraińskiej na terytorium Polski, wydają się wpływać na

[21] M.in. przyjęta została ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 759); ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202 ze zm.). Kontynuację tych działań w 2023 r. przewiduje m.in. ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 2687 ze zm.).

jeszcze większą ostrożność w podejmowaniu działań legislacyjnych, które mogą generować duże wydatki.

Rozumiejąc potrzebę podejmowania działań doraźnego wsparcia odbiorców wrażliwych, wskazać jednak trzeba, że w okresie kryzysu energetycznego równocześnie powinny zostać podjęte zdecydowanie bardziej zintensyfikowane działania zmierzające do zmniejszenia zapotrzebowania na energię oraz wzrostu wytwarzania energii z OZE. Krytycznie należy ocenić opieszałość polskiego prawodawcy w obliczu narastającego kryzysu energetycznego w zakresie wzrostu wykorzystania OZE. Wydaje się, że najbardziej jaskrawym tego przykładem były prace legislacyjne dotyczące liberalizacji tzw. zasady 10H, sformułowanej w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[22]. Obowiązujące na początku 2022 r. przepisy ustalały minimalną odległość elektrowni wiatrowej od zabudowy mieszkalnej na 10-krotność całkowitej wysokości instalacji wiatrowej. W polskich warunkach przeciętna całkowita wysokość elektrowni wiatrowej o mocy powyżej 50 kW waha się w granicach od 120 do 200 m, co w praktyce oznaczało konieczność zachowania odległości od 1,2 km do nawet 2 km. Porównując polskie przepisy do regulacji w innych krajach europejskich, trzeba zauważyć, że stosowana w Polsce zasada 10H była jedną z bardziej restrykcyjnych w Europie[23]. Według Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej przyjęte w 2016 r. przepisy doprowadziły do wyłączenia spod inwestycji ok. 99% obszaru państwa, co spowodowało, że rozwój lądowej energetyki wiatrowej został praktycznie w zupełności zahamowany[24].

Konieczność liberalizacji tzw. zasady 10H była podnoszona już od dawna. Dnia 4 maja 2021 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został rządowy projekt nowelizacji ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (UD207), który zmierzał do liberalizacji tzw. zasady 10H[25]. Niestety, prace nad tym projektem przebiegały bardzo wolno, zwłaszcza biorąc pod uwagę pilność rozwiązania tego problemu. Choć projekt ten wpłynął do Sejmu dnia 7 lipca 2022 r., do końca 2022 r. nie stał się przedmiotem obrad Sejmu. Dopiero dnia 9 marca 2023 r. została przyjęta ustawa o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw[26]. Można odnieść wrażenie, że długo wyczekiwane rozpoczęcie w 2023 r. obrad nad liberalizacją tzw. zasady 10H wynikało bardziej z faktu, że zmiana tej zasady jest jednym z tzw. kamieni milowych, których realizacja warunkuje uruchomienie dla Polski środków w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Natomiast

---

22 Tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 724 ze zm.

23 F. Dalla Longa, T. Kober, J. Badger, P. Volker, C. Hoyer-Klick, I. Hidalgo Gonzalez, H. Medarac, W. Nijs, S. Politis, D. Tarvydas, A. Zucker, *Wind potentials for EU and neighbouring countries: Input datasets for the JRC-EU-TIMES Mode*l, Luxembourg 2018, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109698 [dostęp: 10.09.2023].

24 *Kiedy zniesienie zasady 10 H? Rynek liczy na przyśpieszenie prac legislacyjnych*, https://www.cire.pl/artykuly/o-tym-sie-mowi/kiedy-zniesienie-zasady-10-h-rynek-liczy-na-przyspieszenie-prac-legislacyjnych-; [dostęp: 9.10.2023].

25 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 2938.

26 Dz. U. poz. 553.

potrzeba znacznego zintensyfikowania rozwoju wiatrowej energetyki lądowej, która może się znacznie przyczynić do realizacji coraz bardziej ambitnych celów w zakresie promowania OZE, powinna być wiodącym elementem transformacji energetycznej. Może wpływać bowiem na wzrost wytwarzania wolumenu czystej energii, a w konsekwencji wzmocnienie poziomu bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Kolejnym przykładem bariery od dawna hamującej rozwój energetyki odnawialnej w Polsce (w tym energetyki prosumenckiej) i jednocześnie długo niebudzącej właściwego zainteresowania polskiego prawodawcy był problem w zakresie nieprawidłowości w funkcjonowaniu sieci przesyłowych oraz dystrybucyjnych, brak zaplanowanej, intensywnej rozbudowy i modernizacji sieci elektroenergetycznych[27]. Podstawową przeszkodą dalszego rozwoju energetyki prosumenckiej w Polsce stały się bariery techniczne wynikające głównie z nieprzystosowania krajowych sieci dystrybucyjnych do dużego, lokalnego wzrostu mocy w mikroinstalacjach[28]. Podłączanie w Polsce coraz większej ilości mikroinstalacji fotowoltaicznych w latach 2018–2021 do nieprzygotowanej na to sieci niskiego napięcia, według przyspieszonej i uproszczonej procedury, zaczęło prowadzić do nadmiernej generacji energii elektrycznej w sieciach niskiego napięcia i wzrostu napięcia w tych sieciach[29], a w konsekwencji do destabilizacji pracy sieci i awarii zasilania. Powodować może to automatyczne wyłączania się instalacji fotowoltaicznych i niemożność wytwarzania energii elektrycznej lub degradację odbiorników elektrycznych podłączonych do sieci niskich napięć, znacznie skracające ich żywotność. Wyłączenie mikroinstalacji ogranicza prawo prosumentów do wytwarzania energii[30], prowadzi do niemożliwości wykorzystania zainstalowanej mocy, generuje straty dla prosumentów. Czynniki te obniżają opłacalność inwestowania w instalacje fotowoltaiczne oraz demotywują do tych inwestycji nowych prosumentów. Specyfika pracy źródeł rozproszonych jest wyzwaniem dla sieci dystrybucyjnej, a w przyszłości, przy dalszym wzroście mocy, może stać się również wyzwaniem dla całego systemu elektroenergetycznego. Na mocy przyjętej w październiku 2021 r. ustawy zmieniającej m.in. ustawę o OZE wprowadzono nowy system rozliczania energii oparty na wartości wprowadzanej i pobranej przez prosumenta energii (*net-billing*). Zmiany te mogą

---

27 Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Bariery rozwoju odnawialnych źródeł energii*, Warszawa 2021, s. 18 i 19.

28 T. Adamczewski, M. Jędra, *Mikroinstalacja na zakręcie. Jak zapewnić przyszłość energetyce rozproszonej w Polsce?*, „Forum Energii" 2021, https://forum-energii.eu/pl/analizy/pv-na-zakrecie [dostęp: 10.09.2023] oraz M. Koszowski, *Prosument energetyczny i mały wytwórca energii – wdrożenie innowacji przez regulacje* [w:] *Regulacja – innowacja w sektorze energetycznym*, red. A. Walaszek-Pyzioł, Warszawa 2013, s. 380 i nn.

29 M. Wancerz, P. Miller, *Problemy napięciowe w instalacjach niskiego napięcia z dużą koncentracją mikroźródeł*, „Przegląd Elektrotechniczny" 2018, nr 7, s. 34–37; Centrum Informacji o Rynku Energii, *Fotowoltaika problemy z przyłączeniem instalacji do sieci*, 26.05.2021, https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/185301-fotowoltaika-problemy-z-przylaczeniem-instalacji-do-sieci [dostęp: 10.09.2023].

30 M. Przybylska, *Prawa prosumenta na rynku energii elektrycznej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2017, t. 6, nr 3, s. 102 oraz M. Przybylska, *Podstawy prawne wspierania energetyki prosumenckiej* [w:] A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015, s. 67–68.

powodować wolniejszy przyrost liczby nowych prosumentów, przede wszystkim ze względu na trudny do przewidzenia poziom cen energii, a w konsekwencji czas zwrotu kosztów poniesionej inwestycji przez prosumenta. Powyższe może spowolnić narastanie problemu przeciążania lokalnych sieci przez pracę instalacji fotowoltaicznych, destabilizacji pracy sieci i awarii zasilania, ale tego problemu nie rozwiąże. Pogłębiający się problem z funkcjonowaniem sieci może skutecznie ograniczać w przyszłości funkcjonowanie (wykorzystanie) morskich farm wiatrowych ze względu na niemożność odebrania produkowanej energii.

Przywołać ponownie trzeba (analizowany wcześniej), procedowany na szczeblu UE, wniosek Komisji dotyczący zmiany m.in. dyrektywy 2018/2001[31], a także przyjęte dnia 22 grudnia 2022 r. rozporządzenie Rady (UE) 2022/2577 ustanawiające ramy służące przyspieszeniu wdrażania rozwiązań w zakresie energii odnawialnej[32], który objął swoim zakresem mniej złożone instalacje w zakresie OZE, które powinny korzystać z krótszych procedur wydawania zezwoleń. Działania legislacyjne na szczeblu UE, nawet te w formie bezpośrednio i w całości obowiązujących w każdym państwie członkowskim rozporządzeń, nie spowodują (same w sobie) przyspieszenia przejścia Polski na czystą energię. Muszą im towarzyszyć odpowiednie działania na szczeblu krajowym, również kompleksowe działania prawodawcze. Zobowiązanie państw członkowskich do szybkiego rozwoju instalacji energii słonecznej na budynkach (tj. zapewnienie, aby w zależności od rodzaju budynku – odpowiednio do końca roku 2026, 2027 lub 2029 – nowe lub istniejące budynki były gotowe do wykorzystania energii słonecznej) bez uprzedniej zaplanowanej, intensywnej rozbudowy i modernizacji sieci elektroenergetycznych, może skutkować w Polsce dalszymi awariami systemu elektroenergetycznego, coraz częstszym i dłuższym odłączaniem instalacji fotowoltaicznych od sieci, przerwami w dostawach energii, uszkodzeniami sprzętu elektrycznego przyłączonego do sieci itp. Propozycje zmierzające do przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń mogą wpłynąć na zwiększenie tempa wdrażania instalacji urządzeń wykorzystujących energię słoneczną na sztucznych konstrukcjach, pod warunkiem że utrzymana zostanie stabilność, niezawodność i bezpieczeństwo sieci. Podobnie samo wyznaczenie (skrócenie) terminu, w którym mają się zakończyć wszystkie wymagane w danym procesie inwestycyjnym procedury, samo w sobie nie spowoduje zakończenia procedur w tym terminie. Aby osiągnąć ten skutek, trzeba podjąć dodatkowe działania o charakterze prawnym i organizacyjnym na poziomie krajowym. Tylko działania o charakterze kompleksowym i zaplanowanym, oparte na konsekwentnie realizowanej długoterminowej strategii, mogą przynieść pożądane skutki.

Dla rozwiązania nieprawidłowości w funkcjonowaniu sieci, potrzebne są przede wszystkim inwestycje w modernizację i rozbudowę sieci, którym powinny sprzyjać działania prawodawcze. Choć pozytywną, przysłowiową kroplą w skali potrzeb, była

---

[31] Na temat postępów prac zob. https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20221209IPR64422/kryzys-energetyczny-poslowie-za-zwiekszaniem-udzialu-energii-odnawialnej [dostęp: 30.12.2022].

[32] Dz. Urz. UE L 335 z 29.12.2022, s. 36.

przyjęta w połowie grudnia 2022 r. zmiana do ustawy – Prawo energetyczne polegająca na doprecyzowaniu kwestii tzw. komercyjnego przyłączenia[33]. Wprowadzone zmiany mogą sprzyjać większej elastyczności w zakresie możliwości partycypacji w kosztach przyłączenia podmiotu ubiegającego się o dostęp do sieci, a w konsekwencji rozbudowie odcinków sieci służących do przyłączenia przez taki podmiot. W celu przyspieszenia inwestycji w infrastrukturę dystrybucyjną kluczową dla systemu elektroenergetycznego oraz rozwoju OZE dopiero dnia 7 lipca 2023 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz niektórych innych ustaw[34]. Ustawa, w dalszym horyzoncie czasowym, może przyczynić się do zwiększenia chłonności systemu oraz wsparcia integracji regionalnych oraz indywidualnych prosumentów z siecią energetyczną. Może ułatwić rozwój sieci, co sprzyjać będzie stabilności pracy sieci elektroenergetycznej. Podobnie dopiero dnia 28 lipca 2023 r. przyjęta została ustawa o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw[35], wprowadzająca rozwiązania w zakresie liberalizacji przepisów dotyczących budowy linii bezpośrednich pomiędzy zakładem przyłączonym już do sieci a instalacją OZE. Konieczne są dalsze zmiany przepisów dotyczących systemu planowania modernizacji i rozbudowy sieci. Włączenie rozwoju energetyki prosumenckiej w system planowania musi dotyczyć zarówno planowania rozwoju i modernizacji sieci dystrybucyjnych, jak i planowania rozwoju OZE. Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 wśród celów w zakresie wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu końcowym brutto powinien wyodrębniać również cel w zakresie rozwoju energetyki fotowoltaicznej. Projekty modernizacji i rozbudowy sieci dystrybucyjnych powinny uwzględniać potrzebę dynamicznego wzrostu mocy zainstalowania instalacji fotowoltaicznych. Zakres planowania sieci dystrybucyjnej powinien zostać poszerzony o wytwarzanie rozproszone[36]. Planowanie rozwoju energetyki prosumenckiej powinno być też zintegrowane z planowaniem w innych obszarach energetyki, w tym w odniesieniu do rozwoju infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych.

Proponowane na szczeblu UE w okresie zaostrzającego się kryzysu energetycznego dalsze poszerzanie obowiązków państw członkowskich w zakresie wykorzystania OZE będzie stanowić w Polsce szczególne wyzwanie. Na znacznie większą skalę (w porównaniu z innymi państwami) koniecznych do podjęcia działań (a w konsekwencji kosztów) duży wpływ będzie miała opieszałość działań prawodawczych koniecznych do likwidacji narastających od lat barier rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce, brak kompleksowego (całościowego) podejścia do rozwiązania danego problemu przez prawodawcę, a przede wszystkim piętrzące się od lat zaległości w zakresie działań na

[33] Wprowadzona ustawą z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku.
[34] Dz. U. poz. 1506.
[35] Dz. U. poz. 1681.
[36] T. Adamczewski, M. Jędra, *Mikroinstalacja na zakręcie*…

rzecz transformacji energetycznej[37] (pasywność, brak oparcia tych działań na konsekwentnie realizowanej długoterminowej strategii).

Podsumowanie

Inwazja wojskowa Rosji na Ukrainę i już jawne i nagminne wykorzystanie przez Rosję dostaw surowców energetycznych jako broni politycznej doprowadziły do nadzwyczajnej sytuacji gospodarczej, społecznej i finansowej w państwach członkowskich. Bardzo ścisłe powiązanie pomiędzy prawem ochrony klimatu a funkcjonowaniem różnych sektorów gospodarki oraz zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego powoduje, że działania na rzecz ochrony klimatu wywołują szczególne zainteresowanie w dobie kryzysu energetycznego.

Niezależnie od problemów i okresowych trudności, np. zależność produkcji od pogody czy cen energii, a zwłaszcza obecnie narastającego kryzysu energetycznego, polityka klimatyczna UE i forsowanie OZE wydaje się niezmienne, stałe i konsekwentne. Kryzys energetyczny nie powinien stanowić uzasadnienia dla odroczenia realizacji unijnych celów klimatycznych. Działania na rzecz ochrony klimatu powinny być zaplanowane i konsekwentnie realizowane (kumulowane) zgodnie z ustaloną wieloletnią ponadnarodową strategią działań. Tylko takie działania w perspektywie długoterminowej będą prowadziły nie tylko do pozytywnego efektu środowiskowego, ale również do wzmocnienia poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Wzrost wykorzystania OZE może stanowić zwłaszcza w perspektywie długoterminowej jeden z kluczowych elementów wpływających na odporność państw członkowskich na negatywne skutki gospodarcze i społeczne wywołane zwłaszcza przez przeszłe kryzysy energetyczne. Oddziałuje on bowiem w sposób bezpośredni na wzrost wytwarzania wolumenu czystej energii (podobne wzrost efektywności energetycznej przyczynia się do zmniejszenia zapotrzebowania na energię). Działania na rzecz ochrony klimatu będą się jednak wiązać, zwłaszcza w perspektywie krótkoterminowej, z koniecznością przeprowadzenia szerokich procesów inwestycyjnych i reform, co będzie się łączyło z dużymi kosztami dla państw i wieloma wyzwaniami dla organów publicznych, przedsiębiorców oraz społeczeństwa. W przypadku braku zobowiązań na szczeblu unijnym do podejmowania ambitnych działań na rzecz ochrony klimatu, państwa z obawy przed skutkami krótkoterminowymi („dziś i teraz") mogą unikać przeprowadzania kosztownych reform.

Skala ambicji przedstawianych przez Komisję Europejską inicjatyw legislacyjnych odnośnie do zaostrzania polityki klimatycznej w okresie narastającego kryzysu energetycznego spowoduje konieczność przeprowadzenia szeroko zakrojonych działań przez państwa członkowskie, które obejmą bardzo różne sektory gospodarki i obszary życia społecznego. Co więcej, wdrożenie tych samych celów będzie powodować

[37] A. Kucharska, *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, Warszawa 2021, s. 84–90.

bardzo różne ciężary dla różnych państw członkowskich, inny zakres koniecznych działań inwestycyjnych, a w konsekwencji skalę kosztów. Różne państwa będą bowiem miały m.in. inny punkt startowy, tzw. koszyk energetyczny, różne uwarunkowania geograficzne, a nawet pogodowe, które wpływają np. na efektywność energetyczną budynków. W przypadku Polski na znacznie większą skalę (w porównaniu z innymi państwami) koniecznych do podjęcia działań (a w konsekwencji kosztów) duży wpływ będzie miała opieszałość działań prawodawczych koniecznych do likwidacji narastających od lat barier rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce, brak kompleksowego (całościowego) podejścia do rozwiązania danego problemu przez prawodawcę oraz zaległości w zakresie działań na rzecz transformacji energetycznej.

Choć kryzys energetyczny nie powinien być przyczyną odroczenia realizacji unijnych celów klimatycznych, może on jednak stanowić szczególne uzasadnienie dla odpowiedniego doboru środków wdrażania działań na rzecz ochrony klimatu, a zwłaszcza zwiększenia solidarności państw członkowskich również w zakresie ponoszenia ciężarów realizacji działań zmierzających do ochrony wspólnego dobra (ochrony klimatu). Potrzeba działania w duchu solidarności niewątpliwie przyświecała państwom członkowskich w przyjęciu nadzwyczajnych środków tymczasowych o charakterze interwencyjnym zmierzających do zmniejszających zapotrzebowanie na gaz oraz poszerzenia zakresu mechanizmów solidarnościowego wsparcia, aby zabezpieczyć dostawy gazu dla elektrowni gazowych wszystkich państw członkowskich (uregulowanych odpowiednio w rozporządzeniach 2022/1369 i 2022/2576). Takie mechanizmy solidarnościowe mogą być szczególnie istotne dla państw, które są w większym stopniu niż inne uzależnione od rosyjskiego gazu (gdzie brak odpowiednio rozwiniętej dywersyfikacji kierunków dostaw gazu) i w związku z tym ich gospodarki są w większym stopniu niż inne narażone na skutki zakłóceń dostaw gazu z Rosji.

Działania (podział ciężarów realizacji tych działań) na rzecz realizacji przez państwa członkowskie wspólnego celu, jakim jest ochrona klimatu, oparte na zasadzie solidarności, będą w pełni akceptowalne społecznie i gospodarczo oraz bardziej efektywne środowiskowo. Wdrażanie zasady solidarności w realizacji działań na rzecz ochrony klimatu powinno się przejawiać w szczególności w uwzględnieniu indywidualnych uwarunkowań społecznych i gospodarczych występujących w poszczególnych państwach i ich punktów startowych (np. konieczność uwzględnienia specyfiki dużych systemów ciepłowniczych funkcjonujących w polskich aglomeracjach miejskich), odpowiednich rekompensatach lub systemach zachęt (które będą łagodzić skutki społeczne i gospodarcze dla państw, które będą musiały ponieść większy ciężar, aby dostosować się do proponowanych wymagań) albo czasowe derogacje lub odpowiednio dostosowane terminy realizacji nakładanych obowiązków. Środki wdrażania unijnej polityki klimatycznej powinny stanowić próbę wyważenia potrzeb społecznych, gospodarczych i środowiskowych w kontekście obecnej nadzwyczajnej sytuacji geopolitycznej. Tym bardziej że obecna sytuacja i globalny już wymiar skutków kryzysu energetycznego nie sprzyja działaniom dyplomatycznym UE podejmowanym w celu wprowadzania przez inne systemy prawa równie ambitnych regulacji w zakresie polityki klimatycznej. Jest to potrzebne, aby zapewnić równe warunki konkurencji i konkurencyjności

przedsiębiorcom energetycznym państw członkowskich i państw trzecich niepodlegających regulacjom unijnym.

Literatura

Adamczewski T., Jędra M., *Mikroinstalacja na zakręcie. Jak zapewnić przyszłość energetyce rozproszonej w Polsce?*, 21.10.2021, https://forum-energii.eu/pl/analizy/pv-na-zakrecie [dostęp: 10.09.2023].

Ciechanowicz-McLean J., *Wstęp* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

Dalla Longa F., Kober T., Badger J., Volker P., Hoyer-Klick C., Hidalgo Gonzalez I., Medarac H., Nijs W., Politis S., Tarvydas D., Zucker A., *Wind potentials for EU and neighbouring countries: Input datasets for the JRC-EU-TIMES Model*, Luxembourg 2018, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109698 [dostęp: 10.09.2023].

Hilson Ch., *It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law*, „Journal of Environmental Law" 2013, t. 25, nr 3.

Karski L., *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010.

Kenig-Witkowska M., *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, „Journal of Comparative Urban Law and Policy" 2017, t. 1, nr 1.

Koszowski M., *Prosument energetyczny i mały wytwórca energii – wdrożenie innowacji przez regulacje* [w:] *Regulacja – innowacja w sektorze energetycznym*, red. A. Walaszek-Pyzioł, Warszawa 2013.

Kucharska A., *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, Warszawa 2021.

Peeters M., Schomerus T., *Sustainable Development and the Law* [w:] *Sustainability science: An introduction*, red. H. Heinrichs, P. Martens, G. Michelsen, A. Wiek, Dordrecht 2016.

Pietraś M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.

Przybylska M., *Podstawy prawne wspierania energetyki prosumenckiej* [w:] A. Bohdan, M. Przybylska, *Podstawy prawne odnawialnych źródeł energii i gospodarki odpadami w Polsce*, Warszawa 2015.

Przybylska M., *Prawa prosumenta na rynku energii elektrycznej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2017, t. 6, nr 3.

Skjærseth J.B., *Linking EU climate and Energy policies: Policy making, implementation and reform*, „International Environmental Agreements" 2016, t. 16, nr 4.

Sobieraj K., *Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2017, t. 79, nr 4.

Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

Walaszek-Pyzioł A., *Energia i prawo*, Warszawa 2002.

Wancerz M., Miller P., *Problemy napięciowe w instalacjach niskiego napięcia z dużą koncentracją mikroźródeł*, „Przegląd Elektrotechniczny" 2018, nr 7.

Wiśniewski Z., *Nowe regulacje prawne odnawialnych źródeł energii a bezpieczeństwo energetyczne Polski. Zagadnienia wybrane* [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyczna, Warszawa 2017.

Streszczenie

Kamila Sobieraj

Wyzwania w zakresie wdrażania unijnej polityki klimatycznej w dobie kryzysu energetycznego na przykładzie odnawialnych źródeł energii

Celem tego opracowania jest chęć odniesienia się do pytania (rozwiania wątpliwości), czy kryzys energetyczny jest uzasadnieniem dla odroczenia realizacji unijnych celów klimatycznych. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w charakterze zmian klimatu i istocie polityki i prawa ochrony klimatu. Tezą stawianą w tym opracowaniu jest twierdzenie, że w dobie narastającego kryzysu energetycznego rośnie znaczenie unijnego prawa ochrony klimatu w zakresie mobilizowania państw członkowskich do podejmowania odpowiednio ambitnych działań na rzecz ochrony klimatu. Pogłębiający się kryzys energetyczny wymaga nie tylko podejmowania działań o charakterze doraźnego wsparcia odbiorców wrażliwych. Zintensyfikowane muszą zostać działania mogące przynieść skutki długoterminowe, w tym zwiększenie odporności UE i państw członkowskich na negatywne skutki gospodarcze i społeczne, które mogą zostać wywołane przez przyszłe kryzysy energetyczne. Jednocześnie kryzys energetyczny powinien stanowić uzasadnienie do odpowiedniego doboru instrumentów wdrażania działań na rzecz ochrony klimatu, zwiększenia solidarności państw członkowskich w zakresie ponoszenia ciężarów realizacji działań zmierzających do ochrony wspólnego dobra (ochrony klimatu).

Słowa kluczowe: zmiany klimatu, transformacja energetyczna, kryzys energetyczny, odnawialne źródła energii.

Summary

Kamila Sobieraj

Challenges for the implementation of EU climate policy in times of energy crisis on the example of renewable energy sources

The aim of this paper is to address the question (to dispel doubts) of whether the energy crisis is a justification for postponing the EU climate targets. The answer to this question must be sought in the nature of climate change and the nature of climate protection policy and law. The thesis of this paper is that, in the growing energy crisis, the importance of EU climate protection law in mobilising Member States to take appropriately ambitious climate protection measures is growing. The worsening energy crisis requires more than *ad hoc* measures to support vulnerable consumers. Action must be stepped up that can have long-term effects, including increasing the resilience of the EU and Member States to the negative economic and social impacts that future energy crises may cause. At the same time, the energy crisis should provide a rationale for an appropriate choice of measures to implement climate protection actions, increase solidarity among Member States also in terms of bearing the burden of implementing actions to protect the common good (climate protection).

Keywords: climate change, energy transition, energy crisis, renewable energy sources.

Dorota Pyć
Uniwersytet Gdański
dorota.pyc@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-0111-4184

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.08

Instrumenty prawnej ochrony Morza Bałtyckiego jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości

Wprowadzenie

Problematyka ochrony i zachowania środowiska morskiego jest od wielu dziesięcioleci obecna w polskiej literaturze prawniczej[1]. Wiele uwagi zagadnieniom ochrony środowiska morskiego, w tym prawnej ochronie Morza Bałtyckiego, poświęciła w swoich publikacjach Pani Profesor Janina Ciechanowicz-McLean[2]. Publikacje te wywarły wpływ na rozwój nauki prawa ochrony środowiska morskiego, w szczególności w zakresie zarządzania środowiskiem przez stosowanie instrumentów prawnych[3]. W ostatnich latach prowadzone w tym obszarze badania koncentrują się m.in. na analizie efektywności instrumentów prawnej ochrony środowiska morskiego w kontekście zrównoważonego zarządzania morzem[4].

---

1 R. Zaorski, *Eksploatacja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967, s. 184–226; K. Wolfke, *Międzynarodowe prawo środowiska (Tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979, s. 115–121; A. Straburzyński, *Uprawnienia państw nadbrzeżnych w dziedzinie eksploatacji zasobów morza*, Gdańsk 1980, s. 59–75; Z. Brodecki, *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza*, Gdańsk 1983, s. 9–22.

2 J. Ciechanowicz, *Problemy ustalania odszkodowania w sprawach związanych z ochroną środowiska morskiego*, „Prawo Morskie" 1990, t. 4, s. 131–150; *eadem*, *Bezpieczeństwo ekologiczne obszaru Morza Bałtyckiego – aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Prawo Morskie" 1993, t. 7, s. 5–16; *eadem*, *Z ewolucji pojęcia zanieczyszczenia morza na przykładzie Bałtyku*, „Prawo Morskie" 1998, t. 10, s. 91–102; *eadem*, *Ochrona środowiska morskiego w prawie polskim i Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie" 2000, t. 13, s. 35–53; *eadem*, *Ochrona środowiska morskiego w pasie nadbrzeżnym*, „Prawo Morskie" 2003, t. 19, s. 185–196; *eadem*, Bielawska-Srock P., *The Ecological Security of the Baltic Sea from the Polish Perspective*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33, s. 9–23.

3 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Nowe instrumenty administracyjnoprawne w ochronie środowiska* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 173–202; *eidem*, *Podstawowe założenia środowiskowej gospodarki morskiej*, „Prawo Morskie" 2014, t. 30, s. 53–73; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, *passim*.

4 Zob. D. Pyć, *Efektywność środków ochrony w obszarach morskich o szczególnej wrażliwości*, „Prawo Morskie" 2008, t. 24, s. 105–125; *eadem*, *Zrównoważone zarządzanie środowiskiem Morza Bałtyckiego* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red.

Koncepcja ochrony środowiska morskiego w formie obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości (*particularly sensitive sea area*, PSSA) ma zastosowanie do obszaru morskiego, który wymaga szczególnej ochrony przed zanieczyszczaniem przez statki ze względu na jego wyjątkową wrażliwość lub znaczenie dla celów naukowych. Identyfikacja i wyznaczenie obszaru morskiego jako PSSA jest w rzeczywistości wszechstronnym narzędziem zarządzania na poziomie międzynarodowym lub regionalnym, które zapewnia mechanizm kontroli obszaru podatnego na zniszczenie (zanieczyszczenie, degradację) spowodowane przez żeglugę międzynarodową i określanie najbardziej odpowiedniego sposobu zaradzenia tej podatności. Statki morskie stanowią potencjalne zagrożenie dla środowiska morskiego, a w konsekwencji także dla morskich obszarów chronionych. Zagrożenia dla środowiska związane z żeglugą morską to m.in.: zanieczyszczenia eksploatacyjne, zanieczyszczenia przypadkowe i szkody wyrządzone siedliskom lub gatunkom morskim. W trakcie eksploatacji statki mogą, legalnie lub nielegalnie, uwalniać wiele różnych emisji bezpośrednio lub pośrednio (przez atmosferę) do środowiska morskiego. Zanieczyszczenia obejmują: olej i odpady olejowe, szkodliwe substancje płynne, ścieki, śmieci, szkodliwe substancje stałe, farby przeciwporostowe, organizmy obce, a nawet hałas[5]. Wiele z tych zanieczyszczeń może bardzo niekorzystnie wpływać na środowisko morskie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie instrumentów prawnej ochrony ekosystemu Morza Bałtyckiego jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości. Poza instrumentami ochrony, którymi dla PSSA są powiązane środki ochrony (*associated protective measures*, APMs)[6], obszar Morza Bałtyckiego lub jego określone części są chronione różnymi instrumentami innych prawnych form ochrony ekosystemów morskich, takich jak: obszar specjalny[7], HELCOM MPAs[8], Natura 2000[9] czy też krajowe formy ochrony przyrody morskiej[10].

T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009, s. 172–182; *SEAPLANSPACE General Knowledge Manual*, red. D. Pyć, F. Stoll, https://seaplanspace.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/SEAPLANSPACE_GKM_12.2022.pdf [dostęp: 29.01.2023].

5 IMO Res. A.720(17), *Wytyczne w zakresie wyznaczania obszarów specjalnych i identyfikacji szczególnie wrażliwych obszarów morskich*, 6 listopada 1991 r.

6 M.J. Kachel, *Associated Protective Measures as the Essential Part of a PSSA* [w:] *Particularly Sensitive Sea Areas: The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas*, seria: Hamburg Studies on Maritime Affairs, t. 13, Berlin 2008, s. 184–232.

7 Obszary specjalne (*special areas*, SAs) są zdefiniowane w konwencji MARPOL jako obszary morskie, na których ze względu na rozpoznane przyczyny techniczne związane z ich warunkami oceanograficznymi i ekologicznymi oraz ze względu na szczególny charakter ich ruchu morskiego, wymagane jest zastosowanie specjalnych obowiązkowych metod zapobiegania zanieczyszczeniom morza ze statków odpowiednio olejem, ściekami lub śmieciami; zob. Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki – MARPOL (Dz. U. z 2016 r. poz. 761, 773).

8 HELCOM Recommendation 35/1, *System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (HELCOM MPAs)*, 2014, http://www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2035-1.pdf [dostęp: 23.01.2023].

9 Wyznaczenie morskich obszarów Natura 2000 – zob. https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/index_en.htm?etrans=pl [dostęp: 23.01.2023].

10 W Polsce taką formą jest m.in. park narodowy (północna część Słowińskiego Parku Narodowego obejmuje część obszaru Morza Bałtyckiego (111,71 km^2) włączoną do „Przybrzeżnych Wód Bałtyku", https://slowinskipn.pl [dostęp: 23.01.2023].

1. Obszar morski o szczególnej wrażliwości

1.1. Koncepcja ochrony

Od kilku dziesięcioleci na świecie podejmowane są działania regulacyjne i organizacyjne mające na celu ochronę oraz zarządzanie ocenami i morzami przez wyznaczanie morskich obszarów chronionych (*marine protected area* – MPA). W ciągu ostatnich kilkunastu lat działania te objęły również obszary morskie położone poza jurysdykcją państwową (*areas beyond national jurisdiction* – ABNJ). W czerwcu 2023 r. przyjęto porozumienie w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, dotyczące ochrony i zrównoważonego wykorzystywania morskiej różnorodności biologicznej na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową[11]. Wynika z niego wprost, że morski obszar chroniony[12] to narzędzie zarządzania obszarowego[13] (*area-based management tool*). Obszar morski o szczególnej wrażliwości jest rodzajem morskiego obszaru chronionego.

W ciągu ponad 30 lat pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO)[14] zostało wyznaczonych na całym świecie kilkanaście obszarów morskich o szczególnej wrażliwości, w tym pierwszy, Wielka Rafa Koralowa w 1990 r., a ostatnio w lipcu 2023 r. północno-zachodnia część Morza Śródziemnego[15]. Prace nad koncepcją PSSA

[11] Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, A/CONF.232/2023/4.

[12] Morski obszar chroniony to geograficznie określony obszar morski, który jest wyznaczony i zarządzany w celu osiągnięcia określonych długoterminowych celów ochrony różnorodności biologicznej i którego zrównoważone wykorzystanie może być dopuszczalne w odpowiednich przypadkach pod warunkiem, że jest ono zgodne z celami ochrony, zob. art. 1 ust. 9 porozumienia w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, dotyczącego ochrony i zrównoważonego wykorzystywania morskiej różnorodności biologicznej na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N23/177/28/PDF/N2317728.pdf?OpenElement [dostęp: 26.10.2023].

[13] Narzędzie zarządzania obszarowego oznacza narzędzie, w tym morski obszar chroniony, dla określonego geograficznie obszaru, za pośrednictwem którego zarządza się co najmniej jednym sektorem lub działaniem w celu osiągnięcia, zgodnie z porozumieniem w ramach Konwencji NZ o prawie morza dotyczącego ochrony i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową, określonych celów ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów, zob. Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, A/CONF.232/2023/4; Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, dotyczącego ochrony i zrównoważonego wykorzystywania morskiej różnorodności biologicznej na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową, COM(2023) 353 final.

[14] Międzynarodowa Organizacja Morska to agenda wyspecjalizowana Narodów Zjednoczonych działająca na rzecz bezpieczeństwa morskiego i zapobiegania zanieczyszczaniu morza przez statki. Skupia 175 państw członkowskich. W ramach IMO opracowywane i uchwalane są morskie umowy międzynarodowe, oraz zmiany i poprawki do nich, a także kodeksy, rezolucje i wytyczne, które zawierają normy, standardy i zalecane metody postępowania; www.imo.org [dostęp: 29.01.2023].

[15] Status PSSA posiadają: Wielka Rafa Koralowa (*Great Barrier Reef*) 1990 r. (Australia), Res.MEPC.44(30) i Cieśnina Torresa 2005 r. (Australia i Papua-Nowa Gwinea), Res.MEPC.133(53); *Archipelago of*

rozpoczęły się w IMO w połowie lat 80. ubiegłego wieku i zostały powierzone Komitetowi Ochrony Środowiska Morskiego (Marine Environment Protection Committee, MEPC)[16], który zainicjował działania dotyczące opracowania koncepcji ochrony szczególnie wrażliwych obszarów morskich na 23. sesji w 1986 r. Szczególnie wrażliwe obszary morskie zostały już wówczas określone jako „obszary wymagające szczególnej ochrony poprzez działania IMO". Następnie koncepcja PSSA była dyskutowana przez MEPC na sesjach w latach 1986–1991. Dyskusje doprowadziły do podjęcia decyzji o opracowaniu pierwszych wytycznych dotyczących wyznaczania specjalnych obszarów i identyfikacji szczególnie wrażliwych obszarów morskich z 1991 r.[17], które zostały przyjęte przez Zgromadzenie IMO na 17. sesji zwyczajnej. Prace nad opracowaniem tych wytycznych były wspierane finansowo m.in. przez National Oceanographic and Atmospheric Administration. Celem wytycznych była przede wszystkim pomoc IMO i państwom członkowskim IMO w identyfikowaniu, zarządzaniu i ochronie wrażliwych obszarów morskich.

Sabana-Camaguey 1997 r. (Kuba), Res.MEPC.74(40); *Malpeo Island* 2002 r. (Kolumbia), Res. MEPC.97(47); *Florida Keys* 2002 r. (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej), Res.MEPC.98(47); *Wadden Sea* 2002 r. (Północna Europa: Dania, Niemcy, Holandia), Res.MEPC.101(48); *Paracas National Reserve* 2003 r. (Peru), Res.MEPC.106(49); *Western European Waters* 2004 r. (wokół państw Europy Zachodniej: Irlandia, Wielka Brytania, Belgia, Francja, Hiszpania, Portugalia), Res.MEPC.121(52); Morze Bałtyckie 2005 r. (Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska i Szwecja), Res.MEPC.136(53); obszary wokół Wysp Kanaryjskich 2005 r. (Hiszpania), Res.MEPC.134(53); Archipelag Galapagos 2005 r. (Ekwador), Res.MEPC.135(53); *Papahânaumokuâkea Marine National Monument* 2007 r. (Hawaje – Stany Zjednoczone Ameryki Północnej), Res.MEPC.56(8); *The Strait of Bonifacio* 2011 r. (Francja – Włochy), Res.MEPC.204(62); *Saba Bank* 2012 r. (północno-wschodnia część Karaibów), Res.MEPC.226(64); przedłużenie Wielkiej Rafy Koralowej i Cieśniny Torres o południowo-zachodnią część Morza Koralowego (*extension of Great Barrier Reef and Torres Strait to encompass the south-west part of the Coral Sea*) 2015 r., Res MEPC.268(68); kanał Jomard 2016 r. (Papua-Nowa Gwinea), Res.MEPC.283(70); Park Morski Rafy Tubbataha (*Tubbataha Reefs Natural Park*), Morze Sulu 2017 r. (Filipiny), Res.MEPC.294(71). W grudniu 2022 r. (na 79. sesji MEPC) uzgodniono wniosek w sprawie wyznaczenia szczególnego wrażliwego obszaru morskiego w północno-zachodniej części Morza Śródziemnego w celu ochrony waleni przed żeglugą międzynarodową – PSSA obejmuje wody u wybrzeży Francji, Włoch, Monako i Hiszpanii (*North-Western Mediterranean Sea*). Decyzja MEPC dotycząca wyznaczenia północno-zachodniego obszaru Morza Śródziemnego jako PSSA została podjęta pod warunkiem dalszego rozwoju i zatwierdzenia proponowanych APMs. PSSA wiąże się ze środkami skierowanymi do statków i państw nadbrzeżnych i w tym przypadku są one dobrowolne. Ich celem jest to, aby statki poruszały się ostrożnie z prędkością od 10 do 13 węzłów, obserwowały wieloryby i utrzymywały bezpieczną odległość oraz zgłaszały obecność waleni. Podczas 80. sesji MEPC w 2023 r. Komitet przyjął uchwałę ustanawiającą północno-zachodnią część Morza Śródziemnego jako PSSA (MEPC.380(80)).

[16] MEPC jako Komitet działa od 1985 r. Wcześniej był pomocniczym ciałem Zgromadzenia IMO. Zajmuje się sprawami związanymi z zapobieganiem i kontrolą zanieczyszczania środowiska morskiego przez statki, wprowadzaniem zmian i poprawek do morskich umów międzynarodowych oraz opracowywaniem wytycznych służących ich prawidłowemu wykonaniu. MEPC zajął się zagadnieniem szczególnie wrażliwych obszarów morskich w odpowiedzi na rezolucję 9. Międzynarodowej Konferencji Bezpieczeństwa Tankowców i Zapobiegania Zanieczyszczeniom (*International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention*) z 1978 r. dotyczącą ochrony takich obszarów morskich. Zob. *List of special areas, emission control areas and particularly sensitive sea areas*, 2018, MEPC.1/Circ.778/Rev.3.

[17] IMO Res. A.720(17).

Zgodnie z definicją opracowaną w Międzynarodowej Organizacji Morskiej obszar morski o szczególnej wrażliwości to obszar, który wymaga szczególnej ochrony, poprzez działania IMO, ze względu na jego znaczenie dla uznanych wartości (walorów) ekologicznych, społeczno-ekonomicznych lub naukowych tam, gdzie takie walory mogą być podatne na zniszczenie w wyniku międzynarodowej działalności żeglugowej[18]. Od chwili wyznaczenia obszaru jako PSSA środek lub środki ochrony, które spełniają wymagania określonego instrumentu prawnego, muszą zostać zatwierdzone lub przyjęte przez IMO w celu zapobieżenia, zmniejszenia lub wyeliminowania zagrożenia lub zidentyfikowanej podatności na zagrożenie.

1.2. Kryteria ochrony

Jednym z warunków uzyskania przez obszar morski statusu PSSA jest uznanie, że spełnia on co najmniej jedno z kryteriów ochrony zawartych w wytycznych IMO (zob. tabele 1–3), a ponadto obszar proponowany do wyznaczenia jako PSSA musi być narażony na zagrożenia wynikające z żeglugi międzynarodowej (związane z uprawianiem żeglugi międzynarodowej z uwzględnieniem: charakterystyki ruchu statków, czynników eksploatacyjnych, typów statków, przewożonych towarów/substancji szkodliwych i niebezpiecznych; należy również uwzględnić czynniki naturalne: hydrograficzne, meteorologiczne, oceanograficzne), a zaproponowane środki ochrony dla danego obszaru muszą pozostawać w ramach kompetencji IMO.

Tabela 1. Kryteria ekologiczne

Lp.	Kryterium ekologiczne	Opis kryterium ekologicznego
1.	**Wyjątkowość lub rzadkość** (*uniqueness or rarity*)	Obszar lub ekosystem jest wyjątkowy, jeśli jest „jedyny w swoim rodzaju". Przykładem są siedliska rzadkich lub zagrożonych gatunków, które występują tylko na jednym obszarze. Obszar lub ekosystem jest rzadki, jeśli występuje tylko w kilku miejscach lub został poważnie uszczuplony w granicach występowania. Ekosystem może wykraczać poza granice państwa, mając znaczenie regionalne lub międzynarodowe. Lęgowiska lub niektóre obszary żerowania, rozrodu lub tarła mogą być również rzadkie lub wyjątkowe

[18] IMO Res. A.982(24), *Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas*, 2005, s. 3; REMPEC/WG.51/8, *Guidance Document for the identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas in relation to Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*, 2021, Appendix, s. 3.

cd. tab. 1

2.	**Siedlisko krytyczne** (*critical habitat*)	Obszar morski, który może mieć zasadnicze znaczenie dla przetrwania, funkcjonowania lub odtworzenia zasobów ryb lub rzadkich lub zagrożonych gatunków morskich, lub dla wspierania dużych ekosystemów morskich. Jeżeli fauna endemiczna dla danego obszaru nie chce lub nie może wykorzystywać innego obszaru np. do żerowania, rozmnażania lub chowu młodych, obszar ten staje się siedliskiem krytycznym. Jego integralność może decydować o przetrwaniu gatunków. Na większą skalę *critical habitat* może być również obszarem o krytycznym znaczeniu dla wspierania dużych ekosystemów morskich
3.	**Zależność** (*dependency*)	Obszar, na którym procesy ekologiczne są silnie zależne od systemów o strukturze biotycznej (np. rafy koralowe, lasy wodorostów, lasy namorzynowe, ławice trawy morskiej). Takie ekosystemy często charakteryzują się dużą różnorodnością, która jest zależna od organizmów tworzących strukturę. Zależność obejmuje również szlaki migracji ryb, gadów, ptaków, ssaków i bezkręgowców. Często każdy główny składnik biotyczny jest równie ważny dla prawidłowego funkcjonowania systemu jako całości. Jeśli jeden element zostanie usunięty, inne elementy mogą się nie rozwijać
4.	**Reprezentatywność** (*representativeness*)	Obszar, który jest znakomitym i wzorcowym przykładem specyficznej różnorodności biologicznej, ekosystemów, procesów ekologicznych lub fizjograficznych, zbiorowisk lub typów siedlisk lub innych cech przyrodniczych
5.	**Różnorodność** (*diversity*)	Obszar, który może charakteryzować się wyjątkową różnorodnością gatunków lub różnorodnością genetyczną lub obejmuje bardzo zróżnicowane ekosystemy, siedliska i społeczności. To kryterium może nie mieć zastosowania do niektórych prostych ekosystemów, np. społeczności pionierskich lub obszarów narażonych na niszczące siły, np. brzegi morskie narażone na działanie fal o wysokiej energii
6.	**Produktywność** (*productivity*)	Obszar o szczególnie wysokim wskaźniku naturalnej produkcji biologicznej. Taka produktywność jest określana jako produkt netto procesów biologicznych i fizycznych, które skutkują wzrostem biomasy na obszarach takich jak fronty oceaniczne, obszary upwellingu i niektóre wiry
7.	**Tarliska lub lęgowiska** (*spawning or breeding grounds*)	Obszar, który może być krytycznym tarliskiem lub lęgowiskiem, lub obszarem wylęgania się gatunków morskich, które mogą spędzić resztę swojego cyklu życiowego gdzie indziej, lub jest uznawany za szlak migracji ryb, gadów, ptaków, ssaków lub bezkręgowców

cd. tab. 1

8.	**Naturalność** (*naturalness*)	Obszar, który doświadczył względnego braku zakłóceń (naruszeń) lub ich skutków (degradacji) spowodowanych przez człowieka
9.	**Integralność** (*integrity*)	Obszar, który jest biologicznie funkcjonalną jednostką, efektywną, samowystarczalną całością ekologiczną
10.	**Wrażliwość** (*fragility*)	Obszar bardzo podatny na degradację w wyniku zjawisk naturalnych lub działalności człowieka. Społeczności biotyczne związane z siedliskami przybrzeżnymi mogą mieć niską tolerancję na zmiany warunków środowiskowych lub istnieć blisko granic swojej tolerancji (np. temperatury wody, zasolenia, zmętnienia lub głębokości). Takie społeczności mogą cierpieć z powodu naturalnych stresów, takich jak burze lub inne warunki naturalne (np. wzorce cyrkulacji), które powodują koncentrację szkodliwych substancji w wodzie lub osadach, niskie tempo wypłukiwania i/lub niedobór tlenu. Dodatkowy stres może być spowodowany wpływem człowieka (np. zanieczyszczenie, zmiany zasolenia). W związku z tym obszar już narażony na stres związany z czynnikami naturalnymi i/lub ludzkimi może wymagać specjalnej ochrony przed dalszymi obciążeniami, w tym wynikającymi z międzynarodowej działalności żeglugowej
11.	**Znaczenie biogeograficzne** (*bio-geographic importance*)	Obszar, który albo ma rzadkie cechy biogeograficzne, albo jest reprezentatywny dla „typu" lub typów biogeograficznych, albo ma unikalne lub niezwykłe cechy biologiczne, chemiczne, fizyczne lub geologiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie REMPEC/WG.51/8, *Guidance Document for the identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas in relation to Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*, 2021, Appendix, s. 7–8.

Kryteria identyfikacji szczególnie wrażliwych obszarów morskich i kryteria wyznaczania obszarów specjalnych nie wykluczają się wzajemnie. W wielu przypadkach szczególnie wrażliwy obszar morski można zidentyfikować w ramach obszaru specjalnego i odwrotnie.

Tabela 2. Kryteria społeczne, kulturowe i ekonomiczne

Lp.	**Kryteria społeczne, kulturowe i ekonomiczne**	**Opis kryteriów społecznych, kulturowych i ekonomicznych**
1.	**Zależność społeczna lub ekonomiczna** (*social or economic dependency*)	Obszar, na którym jakość środowiska i wykorzystanie żywych zasobów morskich mają szczególne znaczenie społeczne lub gospodarcze, w tym rybołówstwo, rekreacja, turystyka i środki utrzymania ludzi, którzy są zależni od dostępu do tego obszaru

cd. tab. 2

2.	**Zależność człowieka (środowiskowa)** (*human dependency*)	Obszar, który ma szczególne znaczenie dla wspierania tradycyjnej działalności związanej z produkcją żywności lub na własne potrzeby, lub dla ochrony zasobów kulturowych lokalnych społeczności ludzkich
3.	**Dziedzictwo kulturowe** (*cultural heritage*)	Obszar o szczególnym znaczeniu ze względu na obecność znaczących zabytków historycznych i archeologicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie REMPEC/WG.51/8, *Guidance Document for the identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas in relation to Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*, 2021, Appendix, s. 8.

Poza kryteriami ekologicznymi oraz kryteriami społecznymi, kulturowymi i ekonomicznymi należy uwzględniać również kryteria naukowe i edukacyjne (zob. tabela 3). Wszystkie te kryteria tworzą komplementarną całość o podstawowym znaczeniu dla koncepcji PSSA.

Tabela 3. Kryteria naukowe i edukacyjne

Lp.	Kryteria naukowe i edukacyjne	Opis kryteriów naukowych i edukacyjnych
1.	**Badania** (*research*)	Obszar szczególnie interesujący dla naukowców
2.	**Punkt wyjściowy dla badań monitoringowych** (*baseline for monitoring studies*)	Obszar, który zapewnia odpowiednie warunki bazowe w odniesieniu do fauny i flory lub cech środowiskowych, ponieważ nie był narażony na istotne perturbacje lub znajdował się przez długi czas w takim stanie, że uważa się, iż znajduje się w stanie naturalnym lub w stanie zbliżonym do naturalnego
3.	**Edukacja** (*education*)	Obszar, który oferuje wyjątkową okazję do demonstracji określonych zjawisk przyrodniczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie REMPEC/WG.51/8, *Guidance Document for the identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas in relation to Specially Protected Areas of Mediterranean Importance*, 2021, Appendix, s. 8.

1.3. Środki ochrony

Międzynarodowa Organizacja Morska jest jedyną międzynarodową organizacją odpowiedzialną za ocenę wniosków i wyznaczanie obszarów morskich jako PSSA oraz przyjmowanie w tym zakresie środków mających zastosowanie do żeglugi międzynarodowej[19]. Wniosek do IMO o wyznaczenie PSSA i przyjęcie środków ochrony (lub wprowadzenie zmiany do nich) może złożyć tylko państwo lub państwa wnioskują-

[19] IMO A.982(24).

ce. Jeżeli dwa lub więcej państw wykazuje wspólny interes w określonym obszarze, powinny one sformułować skoordynowaną propozycję. Wniosek powinien zawierać zintegrowane środki i procedury współpracy odpowiednio do jurysdykcji państw wnioskujących. Wnioski należy składać zgodnie z zasadami i procedurami IMO dotyczącymi składania dokumentów. Państwa członkowskie IMO mogą sprawdzić w Sekretariacie IMO dokładny termin składania wniosków oraz inne kwestie proceduralne.

Obszar, aby zostać wyznaczonym jako PSSA, powinien spełniać trzy warunki łącznie:

1) musi mieć określone walory (ekologiczne, społeczno-gospodarcze lub naukowe; zob. tabele 1–3);
2) musi być podatny na zniszczenie, degradację (zanieczyszczenie) spowodowane przez międzynarodową działalność żeglugową oraz
3) musi istnieć środek o określonej podstawie prawnej, który może zostać przyjęty przez IMO w celu zapobiegania, zmniejszania lub wyeliminowania ryzyka związanego z działalnością żeglugową.

Ocena, czy PSSA powinien zostać wyznaczony, jest ostatecznie dokonywana przez ustalenie, czy wniosek spełnia warunki wytycznych dotyczących identyfikacji i wyznaczania szczególnie wrażliwych obszarów morskich[20]. Czynniki, które należy wziąć pod uwagę przy określaniu ryzyka związanego z międzynarodową działalnością żeglugową, dzielą się na dwie kategorie: charakterystykę ruchu statków[21] oraz czynniki naturalne[22]. Zatwierdzenie ich przez IMO skutkuje wyznaczeniem obszaru jako szczególnie wrażliwego obszaru morskiego oraz przyjęciem jednego lub więcej środków, które mają być przestrzegane przez statki. Warto zauważyć, że takie obszary morskie mogą obejmować morza terytorialne państw oraz obszary morskie znajdujące się

[20] Rezolucja Zgromadzenia IMO A.982(24), zmieniona rezolucją MEPC.267(68) (dalej: Wytyczne PSSA). Wytyczne PSSA zostały przyjęte 1 grudnia 2005 r. i zmienione przez MEPC w dniu 15 maja 2015 r.

[21] Należy zidentyfikować sprawy związane z transportem międzynarodowym, którymi należy się zająć. Jeśli nadrzędnym interesem jest bezpieczeństwo morskie, należy zbadać aspekty nawigacyjne (liczba statków, trasy normalne i alternatywne, miejsca krzyżowania się tras statków, zapas wody pod stępką oraz pomoce nawigacyjne). Jeśli głównym przedmiotem zainteresowania są: zrzuty (*discharges*) i straty (*losses*), należy zbadać: ładunki niebezpieczne, wypadki, czynności operacyjne (mycie kadłuba), oraz nielegalne zrzuty (np. w nocy).

[22] Zagrożenia dla środowiska morskiego wynikające z żeglugi międzynarodowej obejmują: wypadki morskie (np. zderzenie, wejście na mieliznę); zrzuty operacyjne (tj. oleju, szkodliwych substancji płynnych, ścieków, śmieci, wód balastowych ze szkodliwymi organizmami wodnymi i patogenami) emisje do powietrza oraz fizyczne uszkodzenia siedlisk lub organizmów morskich (tj. wskutek kotwiczenia, zderzenia zwierząt morskich ze statkiem, zatopienia gatunków, uszkodzenia siedlisk, a także szkodliwy wpływ systemów przeciwporostowych). Szkoda może być również spowodowana umyślnym naruszeniem obowiązujących zasad i przepisów, które istnieją w celu ochrony przed wymienionymi zagrożeniami. Takie naruszenia mogą obejmować dumping szkodliwych substancji, ignorowanie ograniczeń prędkości itp. Pytania, na które należy odpowiedzieć na tym etapie, to: jakie są obawy związane z bezpieczeństwem morskim? (np. zderzenia, wejście na mieliznę), czy może to prowadzić do uszkodzenia walorów środowiska?; dlaczego istnieją obawy dotyczące zrzutów? (np. wypadki, niezidentyfikowane wycieki, nielegalne zrzuty); jakie rodzaje zanieczyszczeń mogą wystąpić? (np. olej, ścieki, hałas); jakie zasoby chronić? (ryby, ptaki, siedliska)?

poza jurysdykcją państwową. Identyfikacji PSSA na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym mogą dokonywać państwa na poziomie krajowym i regionalnym, a także wspólnie między państwami członkowskimi IMO, które mają wspólny interes na obszarze o określonych granicach.

Za wszystkie sprawy związane z zatwierdzaniem lub przyjmowaniem środków ochrony dostępnych dla Międzynarodowej Organizacji Morskiej i związanych z PSSA odpowiedzialna jest IMO i jej komitety[23]. Komitetem bezpośrednio odpowiedzialnym za ocenę i zatwierdzenie propozycji wyznaczenia PSSA jest Komitet Ochrony Środowiska Morskiego. MEPC jest wspomagany w pracy przez podkomitety IMO, w szczególności Podkomitet ds. Zapobiegania i Reagowania na Zanieczyszczenia (*Sub-Committee on Pollution Prevention and Response*, PPR).

Wytyczne PSSA zawierają wskazówki dla państw członkowskich IMO w zakresie formułowania i składania wniosków o wyznaczenie PSSA. Mają one na celu ustalenie, że w trakcie tego procesu wszystkie interesy (państwa nadbrzeżnego, państwa bandery i innych podmiotów) zostały dokładnie rozważone na podstawie odpowiednich informacji naukowych, technicznych, gospodarczych i środowiskowych dotyczących obszaru zagrożonego szkodą powodowaną międzynarodową działalnością żeglugową, łącznie ze środkami ochronnymi w celu zminimalizowania ryzyka, oraz zapewnienie oceny takich wniosków przez IMO. Wytyczne zostały opracowane przez MEPC, aby pomóc państwom członkowskim IMO w praktycznym przygotowaniu, opracowaniu i złożeniu wniosku.

Pierwszym etapem przygotowania wniosku o wyznaczenie statusu PSSA jest ustalenie, czy dany obszar jest zagrożony przez międzynarodową działalność żeglugową. Jeżeli zagrożenie jest powodowane przede wszystkim przez statki zarejestrowane w państwie wnioskującym, bardziej odpowiednie może być podejście do takiego zagrożenia przez stosowanie przepisów prawa krajowego. Po zidentyfikowaniu zagrożenia można podjąć decyzję o najbardziej odpowiednim sposobie jego zwalczania.

We wniosku należy zaproponować APM dostępne za pośrednictwem IMO i pokazać, w jaki sposób zapewnią one niezbędną ochronę przed zagrożeniem szkodami powodowanymi przez międzynarodową działalność żeglugową występującą na danym obszarze i wokół niego. Status PSSA można ustanowić dla obszaru, na którym stosowane już są środki IMO w celu jego ochrony i nie trzeba przyjmować żadnych środków dodatkowych. Zaletą tego rozwiązania jest to, że zwiększa międzynarodową świadomość dotyczącą wrażliwości obszaru, jego podatności na szkody spowodowane działalnością żeglugową oraz poprawia zgodność środków podjętych w celu ochrony tego obszaru.

Alternatywnie można ustanowić PSSA dla obszaru, na którym istnieją już środki IMO w celu ochrony tego obszaru, ale potrzebna jest dodatkowa ochrona. Ograniczają się one do działań, które mają być lub zostały zatwierdzone lub przyjęte przez IMO i obejmują następujące opcje: wyznaczenie obszaru jako obszaru specjalnego

[23] *List of special areas, emission control areas and particularly sensitive sea areas*, 2018, MEPC.1/Circ.778/Rev.3, s. 1.

w ramach konwencji MARPOL[24], przyjęcie systemów wyznaczania tras i raportowania statków w pobliżu lub na tym obszarze[25] oraz opracowanie i przyjęcie innych środków mających na celu ochronę określonych obszarów morskich przed szkodami środowiskowymi powodowanymi przez statki, pod warunkiem że mają one określoną podstawę prawną.

Dla obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości Międzynarodowa Organizacja Morska wyznaczyła środki ochrony. Można je podzielić na trzy kategorie: środki dostępne w ramach istniejących instrumentów IMO; środki, które nie istnieją jeszcze w praktyce, ale jeżeli zostaną wprowadzone, „powinny być dostępne jako ogólnie możliwe do zastosowania"; środki zaproponowane do przyjęcia w obszarze morza terytorialnego lub wyłącznej strefy ekonomicznej (EEZ) zgodnie z art. 211 ust. 6 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza[26]. PSSA można chronić za pomocą wyznaczania tras statków (*ships routing measures*) lub jako obszar, którego należy unikać (*areas to be avioided*), tj. obszar o określonych granicach, w którym nawigacja jest szczególnie niebezpieczna lub wyjątkowo ważne jest zapobieganie wypadkom morskim i którego powinny unikać wszystkie statki lub niektóre typy statków.

Należy również zauważyć, że chociaż wyznaczenie PSSA może służyć jako przydatne narzędzie w połączeniu z morskimi obszarami chronionymi (*marine protected areas*, MPAs)[27], nie jest ani właściwe, ani konieczne, aby było ono stosowane we wszystkich takich obszarach. Wśród środków, które Międzynarodowa Organizacja Morska przyjęła w celu zarządzania wpływem żeglugi na środowisko morskie, PSSA jest czasami postrzegany jako odpowiednik morskiego obszaru chronionego bądź nawet zaliczany do innych efektywnych obszarowo środków ochrony (*other effective area-based conservation measures*, OECM).

Morskie obszary chronione tworzy się w celu ochrony zasobów naturalnych, przywrócenia do stanu poprzedniego zniszczonych ekosystemów i zatrzymania negatywnych zjawisk zagrażających różnorodności biologicznej mórz i oceanów. Morski

---

[24] W konwencji MARPOL, w załączniku I (Przepisy o zapobieganiu zanieczyszczaniu olejami), załączniku II (Przepisy o kontroli zanieczyszczania szkodliwymi substancjami ciekłymi przewożonymi luzem), załączniku IV (Przepisy o zapobieganiu zanieczyszczaniu ściekami fekalnymi ze statków) i załączniku V (Przepisy o zapobieganiu zanieczyszczaniu śmieciami ze statków) definiuje się niektóre obszary morskie jako obszary specjalne. Zgodnie z MARPOL obszary specjalne są objęte wyższym poziomem ochrony niż inne obszary morskie (SA). Załącznik VI do konwencji MARPOL (Przepisy o zapobieganiu zanieczyszczaniu powietrza przez statki) ustanawia określone obszary kontroli emisji tlenku siarki (SO_x) z bardziej rygorystycznymi kontrolami emisji tlenków siarki i tlenków azotu (NO_x) dla norm emisji NO_x poziomu III. SA to na ogół bardzo duże obszary, które obejmują wyłączne strefy ekonomiczne jednego lub więcej państw i wymagają od państw nadbrzeżnych posiadania odpowiednich urządzeń do odbioru odpadów.

[25] Zgodnie z Międzynarodową konwencją o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS) oraz z Przepisami ogólnymi dotyczącymi tras statków oraz Wytycznymi i kryteriami dotyczącymi systemów raportowania statków IMO. Na przykład PSSA może zostać wyznaczony jako obszar, którego należy unikać lub może być chroniony przez systemy wyznaczania tras lub raportowania innych statków.

[26] Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543; dalej: UNCLOS).

[27] D. Pyć, *Morskie obszary chronione na morzu otwartym*, „Prawo Morskie" 2005, t. 21, s. 89–114.

(i przybrzeżny) obszar chroniony to każdy ściśle określony (wyznaczony) obszar stanowiący część środowiska morskiego lub do niego przyległy, łącznie z leżącymi nad nim wodami, oraz związana z nim flora, fauna i obiekty dziedzictwa kulturowego, który został objęty ochroną przez prawo lub inne efektywne środki prewencyjne, w tym również zwyczaj, a w konsekwencji, występująca w nim różnorodność biologiczna jest objęta wyższym poziomem ochrony niż jego otoczenie[28].

PSSA należy postrzegać jako szczególną formę wyznaczenia obszarów chronionych i narzędzie zarządzania, które należy stosować w określonych uwarunkowaniach. Istotność wyznaczenia PSSA może zostać podważona, jeśli proces ten będzie stosowany do wszystkich MPAs. Przykładowo, jeśli pojawiają się obawy związane wyłącznie z ochroną różnorodności biologicznej przed presją człowieka, taką jak zanieczyszczenia ze źródeł lądowych, rybołówstwo, turystyka lub zarządzanie strefą przybrzeżną, jest mało prawdopodobne, aby PSSA był najbardziej odpowiednią formą ochrony. W tego typu przypadkach MPAs są powszechnie postrzegane jako bardziej skuteczny mechanizm ochrony. Podobnie jeżeli zagrożenie jest powodowane głównie przez statki uprawiające żeglugę krajową, bardziej odpowiednie może być stosowanie norm prawa krajowego (np. w ramach inspekcji państwa bandery).

2. Morze Bałtyckie – charakterystyka i formy ochrony prawnej

2.1. Wrażliwy i cenny ekosystem morski

Obszar Morza Bałtyckiego należy do środowisk morskich o wyjątkowej wartości przyrodniczej oraz istotnym znaczeniu ekologicznym[29]. Morze Bałtyckie jest unikalnym w skali światowej i wrażliwym ekosystemem wód słonawych. To morze geologicznie młode, półzamknięte i płytkie. Wymiana wód z Morzem Północnym jest ograniczona i powolna. Klimat waha się od subarktycznego do umiarkowanego, a część Morza Bałtyckiego jest co roku pokryta lodem. Wszystkie te czynniki doprowadziły do powstania środowiska morskiego o umiarkowanej różnorodności biologicznej. Pomimo stosunkowo niewielkiej liczby gatunków morskich na tym obszarze występuje wyjątkowa mieszanka gatunków morskich, słodkowodnych i kilka prawdziwych gatunków słonawych.

Bałtyckie obszary morskie i przybrzeżne składają się z cennych w skali światowej lęgowisk, wylęgarni, schronień i źródeł pożywienia dla ptaków przybrzeżnych i ptactwa wodnego. Różnorodność biotopów przybrzeżnych jest wysoka i charakteryzuje się wieloma zagrożonymi gatunkami wodnymi i lądowymi. Zniknięcie pojedynczych kluczowych gatunków mogłoby poważnie utrudnić funkcjonowanie całego ekosystemu.

---

[28] UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5, 13.04.2004, https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-05-en.pdf [dostęp: 3.08.2021].

[29] HELCOM, *State of the Baltic Sea – Second HELCOM Holistic Assessment 2011–2016*, „Baltic Sea Environment Proceedings" 2018, nr 155, https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/BSEP155.pdf [dostęp: 23.01.2023].

W związku z tym Morze Bałtyckie jest uważane za szczególnie podatne na niszczenie spowodowane przez działalność człowieka[30].

Diagnoza stanu środowiska Morza Bałtyckiego wskazuje na degradację ekosystemów morskich i spadek morskiej różnorodności biologicznej spowodowany różnymi czynnikami, m.in. zanieczyszczeniami z lądu, intensywnym użytkowaniem przez człowieka obszarów przybrzeżnych i morskich oraz zasobów naturalnych, a także niezrównoważonym korzystaniem z usług ekosystemowych[31]. Do zrównoważonego wykorzystania morskich zasobów i usług ekosystemowych oraz zwiększenia odporności ekosystemowej można skutecznie dążyć przez instrumenty morskiego planowania przestrzennego oraz zarządzanie w ramach HELCOM MPAs oparte na wartościach promujących bałtycką kulturę przestrzeni morskiej dla wspólnego dobra.

2.2. Formy prawnej ochrony Morza Bałtyckiego

Ze względu na potrzebę skutecznej ochrony Morze Bałtyckie objęto różnymi formami i instrumentami prawnej ochrony. Mają one źródło w prawie międzynarodowym uniwersalnym oraz regionalnym, a także w prawie krajowym. W Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza został skodyfikowany generalny obowiązek ochrony i zachowania środowiska morskiego (art. 192 UNCLOS). Wykonanie tego obowiązku opiera się na współpracy państw i organizacji międzynarodowych. Konwencja wymaga, aby państwa współpracowały ze sobą w wykonywaniu konwencyjnych praw i obowiązków i aby do tego celu dążyły bezpośrednio lub za pośrednictwem odpowiednich organizacji międzynarodowych[32].

Morze Bałtyckie należy do kategorii mórz półzamkniętych[33], czyli takich mórz, w stosunku do których wymagana jest współpraca państw w zakresie koordynowania, po pierwsze, zarządzania, ochrony, eksploracji i eksploatacji żywych zasobów morza, po drugie, wykonywania praw i obowiązków w zakresie ochrony środowiska morskiego, a po trzecie koordynowania polityki badań naukowych (art. 123 UNCLOS).

Podobnie jak inne morza zamknięte lub półzamknięte[34] Morze Bałtyckie zostało wyznaczone jako obszar specjalny (*special area*, SA)[35], wymagający wzmożonej ochrony przed zanieczyszczeniami olejowymi i innymi szkodliwymi substancjami ciekłymi czy też śmieciami pochodzącymi ze statków morskich. Ponadto Morze Bałtyckie jest chronione w ramach sieci Natura 2000, funkcjonującej w obszarze Unii Europejskiej,

---

30 Res.MEPC.136(53), MEPC 53/24/Add.2.

31 M. Nyka, *The Concept of Ecosystem Services in Regulation of Human Activity at Sea*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33, s. 87–104.

32 Taką organizacją jest Międzynarodowa Organizacja Morska. Państwa strony UNCLOS są zobowiązane do przestrzegania i uprawnione do egzekwowania tych międzynarodowych zasad i standardów, które są stale rozwijane za pomocą instrumentów IMO; zob. J. Harrison, *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, Cambridge 2011, s. 165–166.

33 Pojęcie morza zamkniętego lub półzamkniętego zostało zdefiniowane w art. 122 UNCLOS.

34 Na przykład Morze Śródziemne, Morze Czarne, Morze Czerwone wraz z zatokami.

35 D. Pyć, *Efektywność środków ochrony…*, s. 113–114.

oraz krajowych prawnych form ochrony przyrody, takich jak parki narodowe czy parki krajobrazowe.

Uwzględniając walory współpracy regionalnej, na szczególną uwagę zasługują rozwiązania prawne przyjęte w Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego[36], stanowiące podstawę utworzenia bałtyckich morskich obszarów chronionych HELCOM MPAs[37], czyli instrumentu ochrony przyrody bałtyckiej i jej różnorodności biologicznej[38]. Morskie obszary chronione są istotnym instrumentem ochrony zarówno gatunków, jak i ich siedlisk w obszarze Morza Bałtyckiego, co znalazło potwierdzenie w zaleceniu Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) dotyczącym ustanowienia spójnej ekologicznie i skutecznie zarządzanej sieci HELCOM MPAs[39].

Konwencja helsińska charakteryzuje się wysokim stopniem zbieżności co do zakresu i celu regulacji z innymi umowami międzynarodowymi, które dotyczą ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, a w szczególności zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska morskiego. Od czasu wyznaczenia pierwszych HELCOM MPAs w 1994 r. proces ten był kontynuowany: w 2004 r. MPAs obejmowały 3,9% Morza Bałtyckiego, w 2010 r. – 10,3%, a w 2016 r. – 11,8%. Oznacza to, że w 2010 r. osiągnięto na Morzu Bałtyckim jeden z celów ochrony określony w Konwencji o różnorodności biologicznej[40] objęcia co najmniej 10% obszarów przybrzeżnych i morskich jako MPAs.

W obszarze Morza Bałtyckiego system bałtyckich morskich obszarów chronionych (*Baltic Sea marine protected areas*, BSPAs) wprowadzono w 1994 r. na podstawie zalecenia 15/5 HELCOM *System brzegowych i morskich obszarów chronionych regionu Morza Bałtyckiego*[41]. W zaleceniu wskazano, że obszary chronione nie powinny być mniejsze niż 1000 ha, należy je objąć monitoringiem i opracować dla nich plany zintegrowanego zarządzania. W planach zarządzania należy uwzględnić negatywne skutki różnego rodzaju działalności: rozbudowy infrastruktury, zrzutów ścieków komunalnych, przemysłowych i rolniczych, działalności wydobywczej, transportu substancji niebezpiecznych

---

36 Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346; dalej: konwencja helsińska).

37 Zob. https://helcom.fi/action-areas/marine-protected-areas/ [dostęp: 23.01.2023].

38 Strony konwencji helsińskiej są zobowiązane do podejmowania indywidualnie lub wspólnie wszelkich właściwych środków w celu zachowania środowisk przyrodniczych i różnorodności biologicznej oraz procesów ekologicznych. Środki ochrony mają również zapewnić zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych w obszarze Morza Bałtyckiego. Wykonanie tych obowiązków wymaga współpracy oraz podejmowania wspólnych działań. W celu wykonania obowiązków strony konwencji helsińskiej opracowują i przyjmują instrumenty zawierające odpowiednie wytyczne i kryteria ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego; szerzej zob. D. Pyć, *Konwencja o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego – 40 lat współpracy w budowaniu reżimu prawnego ochrony środowiska Morza Bałtyckiego*, „Prawo Morza" 2020, t. 39, s. 71 i nn.

39 HELCOM Recommendation 35/1, 2014.

40 Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532).

41 HELCOM Recommendation 15/5, 1994, *System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (BSPA)*, https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-15-5.pdf [dostęp: 3.08.2021].

przez statki przepływające przez obszary chronione. Zalecenie 15/5 zostało zmienione w 2014 r.[42] i od kilku lat system BSPAs funkcjonuje jako HELCOM MPAs[43].

Stan różnorodności biologicznej Morza Bałtyckiego w latach 2011–2016 oceniono w ramach drugiej holistycznej oceny stanu ekosystemu Morza Bałtyckiego HELCOM. Raport opublikowany w 2018 r. zawiera opis metody oceny, koncentrując się na zintegrowanej ocenie różnorodności biologicznej za pomocą narzędzia BEAT oraz przedstawia wyniki oceny na uogólnionym i szczegółowym poziomie, bazując na podstawowych wskaźnikach i danych uzupełniających. We wprowadzeniu do raportu stwierdzono, że ze względu na niskie zasolenie liczba gatunków w Morzu Bałtyckim jest niska w porównaniu z większością innych mórz. Jednak Morze Bałtyckie charakteryzuje się większą różnorodnością biologiczną i bogactwem życia roślinnego i zwierzęcego, niż można by się spodziewać po jego uwarunkowaniach.

Pomimo podjętych działań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu różnorodności biologicznej wiele gatunków jest nadal zagrożonych, chociaż przewiduje się, że w najbliższych latach różnorodność biologiczna będzie wykazywać oznaki poprawy, ponieważ zaczną być widoczne efekty wdrożonych środków, ale kluczowe znaczenie mają dalsze wysiłki na rzecz poprawy stanu środowiska różnorodności biologicznej[44]. Polska, wykonując obowiązek współpracy w obszarze Morza Bałtyckiego w zakresie przeprowadzenia oceny holistycznej stanu środowiska wód morskich, opracowała *Aktualizację wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich*[45]. Ze względu na potrzebę jednolitego podejścia do oceny w ramach HELCOM przyjęto zmodyfikowany podział Morza Bałtyckiego na podakweny (tzw. morskie jednostki regionalne) podlegające ocenie.

---

[42] Pierwsze MPA HELCOM powstały w 1994 r. w następstwie przyjęcia Konwencji helsińskiej z 1992 r., a konkretnie jej art. 15 dotyczącego ochrony przyrody i różnorodności biologicznej. Artykuł 15 Konwencji helsińskiej nakłada na umawiające się strony obowiązek podjęcia wszelkich odpowiednich środków w celu ochrony siedlisk przyrodniczych i różnorodności biologicznej w Morzu Bałtyckim. Jego wdrażanie wsparło zalecenie HELCOM 15/5 w sprawie systemu przybrzeżnych i morskich obszarów chronionych Morza Bałtyckiego przyjęte w 1994 r. Ponadto HELCOM uzgodniła wytyczne i kryteria dla MPA HELCOM. Na późniejszym etapie w ramach Bałtyckiego Planu Działań oraz spotkań ministerialnych HELCOM w latach 2010 i 2013 uzgodniono cele dla sieci obszarów chronionych, zachęcając umawiające się strony do wyznaczenia nowych obszarów. Zalecenie 15/5 zostało sprawdzone, poddane przeglądowi i zaktualizowane w 2014 r., i w efekcie zastąpione zaleceniem 35/1 w sprawie systemu obszarów chronionych morzem przybrzeżnym i morskim (tzw. HELCOM MPA). Zalecenie 35/1 konsoliduje poprzednie zobowiązania, a jego główny nacisk położony jest na poprawę zarządzania i spójności ekologicznej sieci MPA na Morzu Bałtyckim.

[43] *Implementation of the Baltic Sea Action Plan 2018. Three Years Left to Reach Good Environmental Status*, https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Implementation-of-the-BSAP-2018.pdf [dostęp: 3.08.2021].

[44] HELCOM, *Thematic Assessment of Biodiversity 2011–2016*, 2018, https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/HELCOM_Thematic-assessment-of-biodiversity-2011-2016_pre-publication.pdf [dostęp: 3.08.2021].

[45] Załącznik nr 1 do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich (M. P. poz. 230).

3. Obszar Morza Bałtyckiego jako PSSA

3.1. Obszar ochrony

Obszar Morza Bałtyckiego wyznaczony jako PSSA obejmuje Morze Bałtyckie właściwe, Zatokę Botnicką, Zatokę Fińską oraz wejście na Morze Bałtyckie ograniczone równoleżnikiem Skaw w cieśninie Skagerrak na 57°44,8'N, z wyłączeniem tych obszarów morskich, które znajdują się pod zwierzchnictwem Federacji Rosyjskiej lub podlegają suwerennym prawom i jurysdykcji Federacji Rosyjskiej (MEPC.136(53)). Wyznaczenie obszaru Morza Bałtyckiego jako PSSA nie narusza suwerenności ani praw suwerennych bądź jurysdykcji Federacji Rosyjskiej w rozumieniu prawa międzynarodowego, w tym postanowień UNCLOS (zob. art. 56 UNCLOS).

3.2. Kryteria ochrony

W 2005 r. obszar Morza Bałtyckiego (*the Baltic Sea area*) został wyznaczony przez IMO jako PSSA, czyli obszar morski o szczególnej wrażliwości. We wniosku o ustanowienie Morza Bałtyckiego jako PSSA[46] podkreślono wiele szczególnie cennych wartości bałtyckiej różnorodności biologicznej, które uznano za potencjalnie zagrożone przez żeglugę morską (np. wyciek substancji szkodliwych ze statku lub rozlew olejowy powodujący katastrofalne skutki dla wrażliwej przyrody Morza Bałtyckiego), w szczególności miejsca tarlisk ryb oraz ich rozrodu i odpoczynku ptaków i ssaków morskich (zob. tabela 1). W ujęciu społeczno-gospodarczym wyciek oleju prowadzi do obniżenia wartości ekosystemu, co wywiera szkodliwy wpływ na rybołówstwo, turystykę i rekreację (zob. tabela 2).

Wyznaczenie obszaru jako PSSA stanowi kompleksowe narzędzie do zarządzania, dzięki któremu wrażliwe ekologicznie obszary morskie, które są podatne na szkody spowodowane przez międzynarodową działalność żeglugową, mogą uzyskać dodatkową ochronę za pośrednictwem Międzynarodowej Organizacji Morskiej[47]. Obszar Morza Bałtyckiego został wyznaczony jako PSSA, ponieważ jest narażony na szkody spowodowane przez międzynarodową działalność żeglugową. W obszarze Morza

[46] Wniosek o wyznaczenie obszaru Morza Bałtyckiego jako PSSA został złożony przez Danię, Estonię, Finlandię, Niemcy, Łotwę, Litwę, Polskę i Szwecję do IMO w 2003 r. W kwietniu 2004 r. Morze Bałtyckie, z wyjątkiem wód rosyjskich, zostało zasadniczo zatwierdzone jako PSSA. Po tej decyzji nastąpiło ostateczne wyznaczenie obszaru i decyzja dotycząca APM na 24. Zgromadzeniu w grudniu 2005 r. APM na Morzu Bałtyckim PSSA obejmują schematy rozgraniczenia ruchu, trasę głębokowodną i obszary, których należy unikać (zalecenie). Te środki ochronne weszły w życie 1 lipca 2006 r., Y. Uggla, *Environmental protection and the freedom of the high seas: The Baltic Sea as a PSSA from a Swedish perspective*, „Marine Policy" 2007, t. 31, nr 1, s. 251–257.

[47] HELCOM, *Proceedings of the Joint IMO/HELCOM/EU Workshop „Environmental Impacts Due to the Increased Density of Shipping in the Baltic Sea Area – Copenhagen plus 1", Rostock-Warnemünde, Germany, 11–12 March 2003*, „Baltic Sea Environment Proceedings" 2003, nr 86, s. 27, https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/10/BSEP86.pdf [dostęp: 29.01.2023].

Bałtyckiego ruch morski jest wysoce intensywny, co czyni to morze jednym z najbardziej zatłoczonych na świecie.

3.3. Środki ochrony

Dla obszaru Morza Bałtyckiego ustalono i przyjęto kilka APMs: schematy rozgraniczenia ruchu (*traffic separation scheme*, TSS), trasy głębokowodne i obszary, których należy unikać. Środki wyznaczania tras statków, takie jak systemy rozgraniczenia ruchu, zalecane trasy lub tory lub trasy głębokowodne, mogą zostać wprowadzone w celu zmniejszenia ryzyka zderzenia na intensywnie użytkowanych obszarach żeglugi, zmniejszenia ryzyka kolizji między statkami a instalacjami morskimi, utrzymania statków pewnej odległości od obszarów ważnych pod względem ekologicznym lub w celu zmniejszenia ryzyka utknięcia na mieliźnie w obszarach, gdzie głębokości wody są niepewne lub krytyczne.

Systemy rozgraniczenia ruchu mogą być przyjmowane zgodnie z prawidłem 10 Konwencji w sprawie międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu z 1972 r. (COLREG)[48] i innymi instrumentami IMO[49], które stanowią, że trasa ruchu statków może być ustalona w celu zapobiegania lub zmniejszania ryzyka zanieczyszczenia lub innych szkód w środowisku morskim w wyniku zderzenia statków lub wejścia na mieliznę na obszarach wrażliwych pod względem środowiskowym lub w ich pobliżu. Spośród 15 istniejących TSS na Morzu Bałtyckim trzy zostały przyjęte jako APM w ramach PSSA: TSS w Bornholmsgat, TSS na północ od Rugii oraz strefy ruchu przybrzeżnego w TSS położonej na południe od Gedser. Od czasu przyjęcia tego APM na tych obszarach nie odnotowano żadnych wypadków. Jedynym wyjątkiem była kolizja spowodowana czynnikami ludzkimi w pobliżu TSS na północ od Rugii w 2008 r. TSS w pobliżu Gedser nadal wiąże się z wysokim ryzykiem wypadków i ewentualnych wycieków, które mogą zanieczyścić wody i wybrzeże Meklemburgii-Pomorza Przedniego, w tym rezerwaty przyrody[50].

Trasa głębokowodna u wybrzeży wyspy Gotlandia jest jedną z sześciu przyjętych w ramach IMO tras głębokowodnych na Morzu Bałtyckim. Jest zalecana dla wszystkich statków o zanurzeniu przekraczającym 12 m, przepływających na wschód i południe od wyspy Gotlandia oraz zmierzających do lub z północno-wschodniej części Morza Bałtyckiego. Jedną z zalet trasy głębokowodnej jest to, że pomaga ona utrzymywać żeglugę z daleka od ważnych żerowisk ptaków morskich na ławicy Hoburg. Od jej powstania na trasie nie odnotowano żadnych wypadków. Trasa charakteryzuje się średnim natężeniem ruchu[51]. Trasy głębokowodne mają niewiążący charakter.

Obszary, których należy unikać. Statki powinny unikać żeglugi po ławicy Norra Midsjö i ławicy Hoburg, co ma na celu ograniczenie natężenia ruchu na tych obszarach. Od powstania PSSA na ławicach nie zarejestrowano żadnych wypadków. Jednak

---

48 Sporządzona w Londynie dnia 20 października 1972 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 15, poz. 61).

49 Res. A.572(14), MSC.71(69) i MSC.165(78).

50 A. Prylipko, *PSSA in the Baltic Sea: Protection on Paper or Potential Progress?*, Malmö 2014, s. 31–36.

51 *Ibidem*.

w ostatnich latach odnotowano kilka mniejszych nielegalnych zrzutów ropy. Większość tych nielegalnych zrzutów ropy miała miejsce na szlakach żeglugowych wzdłuż TSS u wybrzeży Olandii i Gotlandii lub na wodach na wschód i południowy-wschód od brzegów. Zaobserwowano, że istnieje wysokie ryzyko wycieków ropy z osiadania na mieliźnie na Norra Midsjöbanken oraz z kolizji w pobliżu TSS u wybrzeży wyspy Gotlandia i szlaku głębokowodnego. W związku z tym ryzyko szkód w środowisku spowodowanych wyciekami jest również wysokie. Perspektywy wzmocnienia statusu ochronnego ławicy Norra Midsjö i ławicy Hoburg poprzez wprowadzenie obowiązkowego, a nie tylko zalecanego omijania tych obszarów, są ograniczone. Pierwotny wniosek dotyczył obowiązkowego systemu unikania. Propozycja została jednak odrzucona ze względu na pogląd, że taki system na wodach szwedzkiej EEZ naruszyłby wolność żeglugi. Sugeruje się jednak, że stan ochrony tych obszarów można poprawić poprzez wzmocnione monitorowanie i gotowość do reagowania na wycieki[52].

Zaproponowane środki ochrony (APM) dla Morza Bałtyckiego stanowią, że statki powinny unikać żeglugi po ławicy Norra Midsjö i ławicy Hoburg, co ma na celu ograniczenie natężenia ruchu na tych obszarach. Od powstania PSSA na ławicach nie odnotowano żadnych wypadków. Zarejestrowano jednak kilka drobnych nielegalnych zrzutów ropy. Obszary te zostały wyznaczone jako MPA HELCOM w 2016 r. Nie ma specjalnego monitoringu różnorodności biologicznej na obszarach APM. Biorąc pod uwagę, że ich celem jest głównie unikanie wypadków (i wynikających z nich wycieków), nie istnieją bezpośrednie dane lub porównania dotyczące wpływu środków ochrony, ale HELCOM od 2000 r. ma roczne raporty o wypadkach żeglugowych i roczne raporty o wykrytych wyciekach w rejonie Morza Bałtyckiego. Zgodnie z wytycznymi PSSA można przyjąć nowe powiązane środki ochrony w celu uwzględnienia przyszłej międzynarodowej działalności żeglugowej, która może spowodować szkody. Nowe APM mogą być dodawane do już istniejących w danym PSSA[53].

Podsumowanie

Międzynarodowa Organizacja Morska przyczyniła się do rozwinięcia instrumentów ochrony ekosystemów morskich obszarów chronionych ze względu na ich znaczenie ekologiczne, społeczno-ekonomiczne lub naukowe przez wprowadzenie form ochrony, takich jak obszar specjalny i morski obszar o szczególnej wrażliwości, aby ograniczyć negatywny wpływ żeglugi morskiej w wyznaczonych obszarach. Ostatnio IMO intensyfikuje prace w zakresie minimalizowania zmian klimatu i redukcji emisji ze statków, co może przyczynić się do zmniejszenia zakwaszenia oceanów[54]. Organizacja

52 *Ibidem*.
53 *Ibidem*.
54 D. Freestone, *The Role of the International Climate Change Regime in Global Ocean Governance* [w:] *The IMLI Treatise on Global Ocean Governance*, t. 1: *UN and Global Ocean Governance*, red. D.J. Attard, D. Ong, D. Kritsiotis, Oxford 2018, s. 159.

pracuje nad zmniejszeniem ilości odpadów z tworzyw sztucznych w morzu, działa również na rzecz ochrony ssaków morskich przed uderzeniami statków i zmniejszenia podwodnego hałasu emitowanego przez statki.

Status obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości nie wydaje się zapewniać dodatkowej podstawy prawnej ani korzyści jurysdykcyjnej dla ochrony środowiska morskiego, ale stanowi raczej narzędzie zarządzania, które umożliwia połączenie dostępnych systemów ochrony środowiska morskiego na podstawie konwencji międzynarodowych. Dlatego też, aby wzmocnić ochronę środowiska obszarów morskich narażonych na skutki międzynarodowej działalności żeglugowej, pożądane jest stosowanie odpowiednich międzynarodowych instrumentów konwencyjnych. Należy też rozważyć przyjęcie dodatkowych APM. Skuteczność alternatywnych środków monitorowania w dużej mierze zależy od dostępności odpowiednich narzędzi monitorowania, systematycznej analizy dostępnych informacji, rygorystycznych środków egzekwowania oraz skutecznej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Międzynarodowa Organizacja Morska sugeruje, że skuteczny program zgodności powinien zawierać wszystkie następujące elementy: monitorowanie zgodności poprzez rutynowe inspekcje, ankiety, inspekcje, raportowanie, odpowiednie dochodzenia w sprawie zgłoszonych naruszeń lub naruszeń wykrytych w inny sposób, system adekwatnych sankcji za naruszenia, programy edukacyjne i zwiększające świadomość społeczną, współpraca i koordynacja z innymi państwami.

Wyznaczenie PSSA skutkuje wieloma korzyściami, w tym zapewnia kompleksowe narzędzia zarządzania, za pomocą których można zbadać podatność obszaru na szkody spowodowane międzynarodową działalnością żeglugową i dostosować środek przyjęty przez IMO w celu zaradzenia zidentyfikowanej podatności na zagrożenia; umożliwia państwom nadbrzeżnym przyjęcie dodatkowych środków ochronnych w celu przeciwdziałania zagrożeniom związanym z żeglugą międzynarodową; zapewnia globalne uznanie szczególnego znaczenia wyznaczonego obszaru przez przyznanie statusu PSSA na międzynarodowych mapach, informując w ten sposób marynarzy o konieczności zachowania szczególnej ostrożności podczas nawigacji na objętym ochroną obszarze.

Literatura

Brodecki Z., *Odpowiedzialność za zanieczyszczenie morza*, Gdańsk 1983.

Ciechanowicz J., *Bezpieczeństwo ekologiczne obszaru Morza Bałtyckiego – aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Prawo Morskie" 1993, t. 7.

Ciechanowicz J., *Ochrona środowiska morskiego w prawie polskim i Unii Europejskiej*, „Prawo Morskie" 2000, t. 13.

Ciechanowicz J., *Problemy ustalania odszkodowania w sprawach związanych z ochroną środowiska morskiego*, „Prawo Morskie" 1990, t. 4.

Ciechanowicz J., *Z ewolucji pojęcia zanieczyszczenia morza na przykładzie Bałtyku*, „Prawo Morskie" 1998, t. 10.

Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska morskiego w pasie nadbrzeżnym*, „Prawo Morskie" 2003, t. 19.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015.

Ciechanowicz-McLean J., Bielawska-Srock P., *The Ecological Security of the Baltic Sea from the Polish Perspective*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33.

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Nowe instrumenty administracyjnoprawne w ochronie środowiska* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Podstawowe założenia środowiskowej gospodarki morskiej*, „Prawo Morskie" 2014, t. 30.

Desmonda A.J., Idris, *The Prospect of Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) Designation in Lombok Strait*, „Padjadjaran Journal of International Law" 2020, t. 4, nr 1.

Dyke Van J.M., Broder S.P., *Particularly Sensitive Sea Areas – Protecting the Marine Environment in the Territorial Seas and Exclusive Economic Zones*, „Denver Journal of International Law & Policy" 2011, t. 40, nr 1.

Freestone D., *The Role of the International Climate Change Regime in Global Ocean Governance* [w:] *The IMLI Treatise on Global Ocean Governance*, t. 1: *UN and Global Ocean Governance*, red. D. Attard, D. Ong, D. Kritsiotis, Oxford 2018.

Gillespie A., *Vulnerability and Response to the Risk of International Shipping: The Case of the Salish Sea*, „RECIEL. Review of European, Comparative & International Environmental Law" 2016, t. 25, nr 3.

Harrison J., *Making the Law of the Sea: A Study in the Development of International Law*, Cambridge 2011.

Hillmer-Pegram K., Robards M.D., *Relevance of a Particularly Sensitive Sea Area to the Bering Strait Region: a Policy Analysis Using Resilience-Based Governance Principles*, „Ecology and Society" 2015, t. 20, nr 1.

Johnson D.E., Barrio Froján C., *A new impetus for Particularly Sensitive Sea Area designation* [w:] *Global Coastal Issues of 2020*, red. G. Malvárez, F. Navas, „Journal of Coastal Research" 2020, (special issue) t. 95.

Kachel M.J., *Associated Protective Measures as the Essential Part of a PSSA* [w:] *Particularly Sensitive Sea Areas: The IMO's Role in Protecting Vulnerable Marine Areas*, seria: Hamburg Studies on Maritime Affairs, t. 13, Berlin 2008.

Kim S.Y., *Problems and Processes of Restricting Navigation in Particularly Sensitive Sea Areas*, „The International Journal of Marine and Coastal Law" 2021, t. 36.

Lefebvre-Chalain H., *Fifteen Years Of Particularly Sensitive Sea Areas: A Concept In Development*, „Ocean and Coastal Law Journal" 2007, t. 13, nr 1.

Marine Specially Protected Areas, The General Aspects and the Mediterranean Regional System, red. T. Scovazzi, Hague–Boston–London 1999.

Nyka M., *The Concept of Ecosystem Services in Regulation of Human Activity at Sea*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33.

Prylipko A., *PSSA in the Baltic Sea: Protection on Paper or Potential Progress?* , Malmö 2014.

Pyć D., *Efektywność środków ochrony w obszarach morskich o szczególnej wrażliwości*, „Prawo Morskie" 2008, t. 24.

Pyć D., *Konwencja o ochronie środowiska obszaru Morza Bałtyckiego – 40 lat współpracy w budowaniu reżimu prawnego ochrony środowiska Morza Bałtyckiego*, „Prawo Morskie" 2020, t. 39.

Pyć D., *Morskie obszary chronione na morzu otwartym*, „Prawo Morskie" 2005, t. 21.

Pyć D., *Zrównoważone zarządzanie środowiskiem Morza Bałtyckiego* [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. T. Bojar-Fijałkowski, J. Ciechanowicz-McLean, Gdańsk 2009.

Roberts J., *Protecting Sensitive Marine Environments: The Role and Application of Ships' Routeing Measures*, „The International Journal of Marine and Coastal Law" 2005, t. 20, nr 1.

SEAPLANSPACE General Knowledge Manual, red. D. Pyć, F. Stoll, https://seaplanspace.ug.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/SEAPLANSPACE_GKM_12.2022.pdf [dostęp: 29.01.2023].

Straburzyński A., *Uprawnienia państw nadbrzeżnych w dziedzinie eksploatacji zasobów morza*, Gdańsk 1980.

Uggla Y., *Environmental protection and the freedom of the high seas: The Baltic Sea as a PSSA from a Swedish perspective*, „Marine Policy" 2007, t. 31, nr 1.

Wolfke K., *Międzynarodowe prawo środowiska (tworzenie i egzekwowanie)*, Wrocław 1979.

Zaorski R., *Eksploatacja biologicznych zasobów morza w świetle prawa międzynarodowego*, Gdynia 1967.

Streszczenie

Dorota Pyć

Instrumenty prawnej ochrony Morza Bałtyckiego jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości

Morze Bałtyckie jest objęte różnymi formami i instrumentami (środkami) prawnej ochrony jako wrażliwy i cenny ekosystem morski. W 2005 r. obszar Morza Bałtyckiego został wyznaczony przez Międzynarodową Organizację Morską jako PSSA. W ten sposób włączono go do obszarów morskich o szczególnej wrażliwości. Indywidualnie przyjęte dla każdego PSSA środki ochrony pozwalają na dążenie do odpowiedniego poziomu ochrony. Wyznaczenie obszaru Morza Bałtyckiego jako PSSA przyczyniło się do wzrostu świadomości w zakresie korzyści płynących z efektywnej ochrony środowiska morskiego, w szczególności przed ryzykiem związanym z żeglugą morską, w tym skutkami wypadków morskich. Jednak skuteczna ochrona ekosystemu Morza Bałtyckiego wymaga ciągłego doskonalenia opartej na dobrej komunikacji współpracy pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi.

Słowa kluczowe: morski obszar chroniony, Morze Bałtyckie, obszar morski o szczególnej wrażliwości, IMO, międzynarodowe prawo morza.

Summary

Dorota Pyć

The legal instruments of the Baltic Sea protection as a particularly sensitive sea area

The Baltic Sea is subject to various forms and instruments (measures) of legal protection as a sensitive and valuable marine ecosystem. In 2005, the Baltic Sea area was designated by the International Maritime Organization as PSSA and included in the world's particularly sensitive

sea areas. Associated protective measures adopted individually for each PSSA allow for the pursuit of an appropriate level of protection. The designation of the Baltic Sea area as a PSSA has contributed to raising awareness of the benefits of effective protection of the marine environment, in particular against the risks associated with navigation, including consequences of marine casualties. However, effective protection of the Baltic Sea ecosystem requires continuous improvement of cooperation between States and international organizations based on good communication.

Keywords: marine protected area, Baltic Sea, particularly sensitive sea area, IMO, international maritime law.

Elżbieta Zębek
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
elzbieta.zebek@uwm.edu.pl
ORCID: 0000-0002-8637-8391

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.09

Prawna ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem w UE i w Polsce

Wprowadzenie

Problematyka zanieczyszczenia wód mikroplastikiem (mikrodrobinami plastiku) stała się w ostatnich czasach niezwykle aktualna ze względu na wzrost liczby danych dotyczących zawartości mikrodrobin plastiku w wodach powierzchniowych oraz ich negatywnego wpływu na środowisko i człowieka. Aczkolwiek w literaturze przedmiotu brakuje kompleksowych opracowań dotyczących analizy regulacji prawnych w tym zakresie. Generalnie przyjmuje się, że mikroplastik to cząsteczki tworzyw sztucznych o średnicy mniejszej niż 5 mm, które powstają na skutek powolnej degradacji tworzyw sztucznych. W klasyfikacji mikroplastiku stosowane są następujące kryteria: a) materiały syntetyczne o wysokiej zawartości polimerów, b) cząstki stałe, c) wielkość < 5 mm, d) nierozpuszczalność w wodzie oraz e) nieuleganie degradacji. Jednak brak jest jednolitej i prawnie zatwierdzonej definicji mikroplastików, co może stwarzać problemy w działaniach na rzecz ograniczenia ich ilości w środowisku wodnym[1]. Pierwsze prace dotyczące zawartości mikroplastików w wodach śródlądowych zostały opublikowane w drugiej dekadzie XXI w. Mikroplastiki mogą przedostawać się do wód śródlądowych przez spływ powierzchniowy, ze ściekami bytowymi i przemysłowymi, a także ze zdegradowanych odpadów z tworzyw sztucznych i osadzania się w atmosferze[2]. Z raportów wynika, że główne źródła emisji mikroplastiku do środowiska stanowią: opony, oznakowania drogowe, granulaty z tworzyw sztucznych wykorzystywane w fazie przedprodukcyjnej oraz syntetyczne włókna pochodzące z prania[3]. Szacuje się, że

[1] D. Rembisz, *Mikroplastiki – mały wielki problem*, „Kwartalnik Chemiczny: Prawo i Wiedza" 2019, nr 1, s. 28–30, s. 256; N. Brennholt, M. Heß, G. Reifferscheid, *Freshwater Microplastics: Challenges for Regulation and Management* [w:] *Freshwater Microplastics*, red. M. Wagner, S. Lambert, seria: The Handbook of Environmental Chemistry, t. 58, Cham 2018, za: A.J. Verschoor, *Towards a definition of microplastics. Considerations for the specification of physico-chemical properties*, Bilthoven 2015.

[2] E.J. Carpenter, K.L. Smith, *Plastics on the Sargasso Sea surface*, „Science" 1972, t. 175, s. 1240–1241; J. Dusaucy, D. Gateuille, Y. Perrette, E. Naffrechoux, *Microplastic pollution of worldwide lakes*, „Environmental Pollution" 2021, t. 284.

[3] European Commission, *In-Depth Report. Plastic Waste: Ecological and Human Health Impacts, Science for Environmental Policy*, DG Environment News Alert Service, November 2011; FanpLESStic-sea,

co roku w UE do środowiska uwalnianych jest łącznie od 75 000 do 300 000 ton mikrodrobin plastiku[4].

Powszechnie znany jest negatywny wpływ mikroplastiku na organizmy i rośliny wodne, skłonność ich bioakumulacji w tych organizmach, szczególnie przez ryby w łańcuchu pokarmowym, w którym ostatnim ogniwem jest człowiek, oraz dalsze rozprzestrzenianie się w środowisku wskutek nieefektywnego gospodarowania odpadami, stosowania nieodpowiednich rodzajów materiałów z tworzyw sztucznych w prowadzonej działalności czy regionalnych warunków klimatycznych[5]. Należy tutaj zaznaczyć, że zawartości mikroplastiku zostały również odnotowane w żywności[6]. Stąd potrzeba kompleksowych działań organizacyjnych, opartych na przepisach prawnych, w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków zanieczyszczenia wód śródlądowych mikroplastikiem. Z jednej strony dotyczy to *stricte* prawnej ochrony zasobów wodnych jako takiej, z drugiej zaś instrumentów prawnych zapobiegających i ograniczających negatywny wpływ odpadów i opakowań wykonanych z tworzyw sztucznych, a po ich rozkładzie – mikroplastiku, na środowisko, są bowiem najpoważniejszym źródłem tych zanieczyszczeń w ekosystemach wodnych. Punktem wyjścia w tym zakresie są obecnie realizowane programy unijne dotyczące ochrony środowiska, również w tym kontekście, tj. przyjęty w 2019 r. Europejski Zielony Ład (EZŁ)[7], gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ)[8] i co najważniejsze „Droga do zdrowej planety dla wszystkich. Plan

---

Przegląd istniejących strategii i badań mających związek z mikroplastikiem – podsumowanie dla decydentów, 2019, https://projects.interreg-baltic.eu/projects/fanplesstic-sea-192.html [dostęp: 27.12.2022].

[4] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym*, COM(2018) 28 final, Strasburg, 16.1.2018; dalej: komunikat COM(218) 28. Zob. także H. Bouwman, K. Minnaar, C. Bezuidenhout, C. Verster, *Microplastics in freshwater water environments. A scoping study* [WRC Report No. 2610/1/18], Pretoria 2018; N. Obermaier, A. Pistocchi, *A Preliminary European-Scale Assessment of Microplastics in Urban Wastewater*, „Frontiers in Environmental Science" 2022, t. 10.

[5] B. Boots, C.W. Russell, D.S. Green, *Effects of microplastics in soil ecosystems: above and below ground*, „Environmental Science & Technology" 2019, t. 53; A.A. Horton, A. Walton, D.J. Spurgeon, E. Lahive, C. Svendsen, *Microplastics in freshwater and terrestrial environments: evaluating the current understanding to identify the knowledge gaps and future research priorities*, „Science Total Environment" 2017, t. 586, s. 127–141; S. Karbalaei, P. Hanachi, T.R. Walker, M. Cole, *Occurrence, sources, human health impacts and mitigation of microplastic pollution*, „Environmental Science and Pollution Research" 2018, t. 25.

[6] Z. Yuan, R. Nag, E. Cummins, *Human health concerns regarding microplastics in the aquatic environment – from marine to food systems*, „Science of the Total Environment" 2022, t. 823; P. Szewczyk, K. Wójcik, *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem plastiku. Nadzór nad wyrobami z tworzyw sztucznych*, „Kontrola Państwowa" 2021, t. 66, nr 3, s. 94–103; P. Jagiełowicz, U. Janas, *Plastik i jego oddziaływanie na środowisko*, „Tutoring Gedanensis" 2020, t. 5, nr 1, s. 29–35.

[7] Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019.

[8] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*, COM(2015) 614 final, Bruksela, 2.12.2015; dalej: komunikat COM(2015) 614.

działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby"[9], zmieniający podejście szczególnie w zakresie ochrony wód, polegające na tym, że w pierwszej kolejności należy zidentyfikować i usuwać źródło zanieczyszczeń. Należy podkreślić, że nadal trwają prace legislacyjne w zakresie ograniczenia mikroplastiku w środowisku[10], których formuła i efektywność w dużej mierze będzie zależeć od działań w tym zakresie Komisji Europejskiej wraz z Radą i Parlamentem Europejskim[11]. W celu skutecznej ochrony wód przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem zarówno przepisy unijne, jak i krajowe w obszarze ochrony wód i gospodarki odpadami powinny być dostosowane do najważniejszych wytycznych ww. programów i dokumentów. W tym zakresie na poziomie unijnym mają zastosowanie przede wszystkim regulacje prawne zawarte w ramowej dyrektywie wodnej (RDW)[12] i ramowej dyrektywie odpadowej (RDO)[13], a na poziomie krajowym – w ustawie –Prawo wodne[14], ustawie o odpadach[15] oraz w innych aktach prawnych regulujących tę materię.

W literaturze przedmiotu i niektórych unijnych i krajowych aktach prawnych uwagę poświęca się głównie problematyce prawnej ochrony wód morskich przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem[16], podczas gdy często pomija się te kwestie w odniesieniu do śródlądowych wód powierzchniowych, co może stanowić pewne *novum* niniejszego opracowania. Przedmiotem analizy jest zatem problematyka zanieczyszczeń śródlądowych wód powierzchniowych mikroplastikiem i ich ochrona prawna. Celem artykułu jest wskazanie stanu prawnego ochrony wód przed mikroplastikiem, instrumentów prawnych i organizacyjnych przeciwdziałającym temu zjawisku funkcjonujących w UE i w Polsce. W artykule zastosowano głównie metodę prawnodogmatyczną, polegającą na analizie programów unijnych, przepisów unijnych i krajowych w zakresie ochrony

---

[9] Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Droga do zdrowej planety dla wszystkich*. *Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, COM(2021) 400 final, Bruksela, 12.5.2021; dalej: komunikat COM(2021) 400.

[10] K. Kleps, *Plan prac Komisji Europejskiej – co nas czeka w 2022 roku?*, „Polska Chemia" 2021, nr 3.

[11] E. Kentin, *Restricting microplastics in the European Union: Process and criteria under REACH*, „The European Physical Journal Plus" 2018, t. 133.

[12] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 32 z 22.12.2000, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2000/60/WE).

[13] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, ze zm.; dalej: dyrektywa 208/98/WE).

[14] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.; dalej: pr.wod.).

[15] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.; dalej: u.o.).

[16] K. Borkowski, *Zanieczyszczenia mórz i oceanów odpadami z tworzyw sztucznych akceleratorem nowych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Polimery" 2019, t. 64, nr 11–12, s. 759–763; J. Boucher, D. Friot, *Primary Microplastics in the Oceans: A Global Evaluation of Sources*, Gland 2017; J. Gago, F. Galgani, T. Maes, R.C. Thompson, *Microplastics in Seawater: Recommendations from the Marine Strategy Framework Directive Implementation Process*, „Frontiers in Marine Science" 2016, t. 3.

wód i gospodarki odpadami w kontekście mikroplastiku, a także literatury przedmiotu w tym zakresie.

1. Programy i rekomendacje UE w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania zanieczyszczeniom wód mikrodrobinami plastiku

Analizując programy unijne dotyczące również problematyki ochrony wód w ujęciu ogólnym, na początku należy wskazać Europejski Zielony Ład (dalej: EZŁ), przyjęty w 2019 r., który zakłada, że do 2050 r. gospodarka Unii będzie neutralna dla klimatu i zasobooszczędna. W ramach tego programu wprowadzono zmiany w sześciu obszarach, wśród których znajduje się eliminowanie wszelkich zanieczyszczeń, w tym także w wodach powierzchniowych.

Program EZŁ preferuje stosowanie gospodarki o obiegu zamkniętym (dalej: GOZ), dotyczącej wykorzystania surowców i minimalizacji powstawania odpadów, w tym zawierających tworzywa sztuczne, będących źródłem mikroplastiku w śródlądowych wodach powierzchniowych. Gospodarka o obiegu zamkniętym (*circular economy*) jest koncepcją zmierzającą do racjonalnego wykorzystania zasobów i ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych produktów, które – podobnie jak materiały oraz surowce – powinny pozostawać w gospodarce tak długo, jak to możliwe, a wytwarzanie odpadów powinno być jak najbardziej zminimalizowane[17]. Zgodnie z komunikatem COM(2015) 614 wymaga to ustanowienia zintegrowanego i odpowiedniego systemu gospodarowania odpadami na poziomie krajowym, w tym odpadów z tworzyw sztucznych będących źródłem mikroplastiku w zbiornikach wodnych. Gospodarka odpadami powinna się odbywać zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami w określonej kolejności: od zapobiegania powstawaniu, przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i odzysku energii aż po unieszkodliwianie, takie jak składowanie odpadów. Zasada ta ma na celu zachęcenie do korzystania z opcji przynoszących najlepszy ogólny skutek środowiskowy. Takie działania zmierzają właśnie do ograniczenia ilości powstających odpadów z tworzyw sztucznych, które potem stają się mikrodrobinami plastiku.

W tym obszarze rozpoczęto działania nad opracowaniem norm jakości dla surowców wtórnych, zwłaszcza dla tworzyw sztucznych. Strategia dotycząca tworzyw sztucznych w GOZ odnosi się także do podatności recyklingowej, biodegradowalności oraz obecności substancji niebezpiecznych w niektórych tworzywach sztucznych. Ponadto rekomendowane jest osiągnięcie wyższego poziomu recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych niż 25%. Jednakże efektywność wdrożenia tej idei jest uzależniona od stosowanych rozwiązań prawnych, technicznych i organizacyjnych w gospodarce odpadami, szczególnie w zakresie „domknięcia" i „uszczelnienia" tego systemu[18].

---

[17] *Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych*, red. J. Kulczycka, Kraków 2019; K. Borkowski, *Zanieczyszczenia mórz…*, s. 760.

[18] Zob. więcej: E.M. Zębek, J.J. Zięty, *Effect of Landfill Arson to a „Lax" System in a Circular Economy under the Current EU Energy Policy: Perspective Review in Waste Management Law*, „Energies" 2022, t. 15.

Potwierdzeniem tych działań jest kolejny komunikat COM(2018) 28 ws. europejskiej strategii na rzecz tworzyw sztucznych w GOZ. Strategia ta określa zasady nowej gospodarki tworzywami sztucznymi, według których produkcja tworzyw sztucznych i produkty z nich wykonane będą w pełni dostosowane do potrzeb w zakresie ponownego użycia, naprawy i recyklingu oraz będą promowane bardziej zrównoważone materiały. Do rekomendowanych działań mających na celu ograniczenie zanieczyszczenia mikrodrobinami plastiku należą m.in. ograniczanie celowego dodawania mikrodrobin plastiku do produktów; ograniczenie niezamierzonego uwalniania mikrodrobin plastiku z opon, tkanin i farb (tj. minimalne wymogi dotyczące projektowania opon w zakresie ich ścierania i trwałości); opracowanie środków mających na celu ograniczenie uwalniania granulatu plastikowego (np. systemy certyfikacji dla całego łańcucha dostaw tworzyw sztucznych), a także poprawa efektywności wychwytywania i usuwania mikrodrobin plastiku ze ścieków.

Analizując działania w zakresie ograniczenia ilości mikroplastiku w środowisku w ramach GOZ, należy również wspomnieć o komunikacie przedstawiającym nowy plan działania UE dotyczący GOZ na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy[19]. W przywołanym dokumencie w ramach unijnej strategii na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym uruchomiono kompleksowy zestaw inicjatyw w celu sprostania wyzwaniom związanym z faktem, że w ciągu najbliższych 20 lat dwukrotnie wzrośnie zużycie tworzyw sztucznych. W celu zwiększenia wykorzystania tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu i przyczynienia się do bardziej zrównoważonego stosowania tworzyw sztucznych wprowadzono wymogi dotyczące zawartości materiałów z recyklingu i środki na rzecz ograniczenia ilości odpadów w odniesieniu do kluczowych produktów, tj. opakowań, materiałów budowlanych i pojazdów, z uwzględnieniem działań na rzecz tworzyw sztucznych o zamkniętym cyklu życia. W komunikacie COM(2020) 98 zwrócono również uwagę na kwestię mikrodrobin plastiku w środowisku poprzez: a) ograniczenie celowo dodawanych mikrodrobin plastiku; b) opracowanie etykiet, norm, certyfikatów i środków regulacyjnych dotyczących niezamierzonego uwalniania mikrodrobin plastiku, w tym środków mających na celu zwiększenie wychwytywania mikrodrobin plastiku na wszystkich istotnych etapach cyklu życia produktów; c) opracowywanie i harmonizację metod pomiaru niezamierzonego uwalniania mikrodrobin plastiku, zwłaszcza z opon i wyrobów włókienniczych; oraz d) wypełnienie luk w wiedzy naukowej na temat występowania mikrodrobin plastiku w środowisku, wodzie pitnej i żywności oraz związanych z tym zagrożeń. W celu ograniczenia ilości powstających odpadów z tworzyw sztucznych, a tym samym obecności mikrodrobin plastiku w środowisku, wyzwaniem dla Komisji będzie opracowanie ram politycznych dotyczących m.in. pozyskiwania i stosowania biopochodnych tworzyw sztucznych oraz wykorzystania biodegradowalnych lub

[19] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, COM(2020) 98 final, Bruksela, 11.3.2020; dalej: komunikat COM(2020) 98.

kompostowalnych tworzyw sztucznych, których użycie może być korzystne dla środowiska naturalnego.

Kolejny ważny program na rzecz poprawy stanu jakości zasobów środowiska, w tym wód powierzchniowych, przedstawia komunikat COM(2021) 400. W dokumencie tym wprowadzono nową hierarchię działań na rzecz eliminacji zanieczyszczeń opartej na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie „u źródła" i na zasadzie zanieczyszczający płaci. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy zapobiegać zanieczyszczeniom u źródła. W przypadku gdy nie można (jeszcze) w pełni zapobiec zanieczyszczeniom już na początku, należy je zminimalizować, o czym stanowi jedna z najważniejszych zasad prawa ochrony środowiska – zasada przezorności. Ponadto w przypadku wystąpienia zanieczyszczeń należy im natychmiast zaradzić, a także należy zrekompensować powiązane z nimi straty. Zatem hierarchia działań na rzecz eliminacji zanieczyszczeń będzie polegać na odwróceniu piramidy działań i priorytetyzacji podejść na rzecz zwalczania zanieczyszczenia, tj. w możliwie największym stopniu eliminowanie istniejących zanieczyszczeń wody, a także stosowanie środków w celu przywrócenia „dobrego stanu". Jednym z celów w zakresie zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń do 2030 r. – zgodnie z prawem UE i wytycznymi zawartymi w Zielonym Ładzie oraz w synergii z innymi inicjatywami UE – jest ograniczenie o 50% ilości plastikowych odpadów w morzu oraz o 30% ilości mikrodrobin plastiku uwalnianych do środowiska.

2. Prawna ochrona śródlądowych wód powierzchniowych w UE w kontekście zanieczyszczeń mikroplastikiem

W UE zagadnienia zagospodarowywania sztucznych polimerów i ochrony wód śródlądowych zostały uwzględnione w przepisach dotyczących prowadzenia polityki wodnej, głównie w dyrektywie 2000/60/WE (RDW), która nie odnosi się bezpośrednio do odpadów z tworzyw sztucznych. Państwa członkowskie UE mają jednak obowiązek monitorowania potencjalnej presji czynników antropogenicznych. Skutkiem bowiem takiej działalności jest emisja substancji niebezpiecznych do ekosystemów wodnych, które zgodnie z art. 2 pkt 29 dyrektywy 2000/60/WE są definiowane jako substancje, które są toksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację, oraz inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący. Należy tutaj zaznaczyć, że tworzywa sztuczne mogą zawierać wymieniane przez dyrektywę 2000/60/WE substancje niebezpieczne (tzw. substancje priorytetowe), tj. ftalan di(2-etyloheksylu) (DEHP), nonylofenol, oktylofenol i wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (WWA), których zrzut do środowiska należy kontrolować i zdecydowanie ograniczać. Zatem zgodnie z postanowieniem dyrektywy 2000/60/WE zanieczyszczenia przez zrzuty, emisje lub straty w priorytetowych substancjach niebezpiecznych powinny być zaprzestane lub stopniowo wyeliminowane. W tym zakresie należy podjąć szczególne środki dla przeciwdziałania zanieczyszczaniu wód przez te substancje, uwzględniając

wszystkie znaczące ich źródła i identyfikując efektywne instrumenty ekonomicznie oraz ich kontrolę (art. 16 dyrektywy 2000/60/WE)[20].

W tym obszarze istotnym faktem jest również wprowadzenie od stycznia 2023 r. w dyrektywie 2020/2184[21], w wyniku europejskiej inicjatywy obywatelskiej dotyczącej prawa do wody, tzw. inicjatywy Right2Water[22], bardziej rygorystycznych norm jakości wody pitnej w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego w odniesieniu do substancji zanieczyszczających, tj. substancji zaburzających funkcjonowanie układu hormonalnego i mikrodrobin plastiku, oraz podjęcie środków przyczyniających się do zapewnienia jeszcze czystszej wody z kranu dla wszystkich – i mniejszego zapotrzebowania na butelki z tworzywa sztucznego. Do takich substancji należy np. chlorek winylu, o którym mowa w części B załącznika I do dyrektywy 2020/2184.

Należy nadmienić, iż ścieki komunalne mogą być także źródłem mikroplastiku w wodach powierzchniowych, szczególnie w rzekach, które są odbiornikiem oczyszczonych ścieków odprowadzanych z oczyszczalni. Z drugiej strony takie instalacje powinny w procesie oczyszczania ścieków zatrzymywać mikrodrobiny plastiku. W związku z tym ważnym aktem unijnym regulującym to zagadnienie jest dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych[23]. Dyrektywa ta ma na celu ochronę środowiska w UE przed niekorzystnym oddziaływaniem ścieków komunalnych, jednak tylko w odniesieniu do procesu eutrofizacji wód. Dyrektywa bowiem określa ogólne zasady zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków. W tym zakresie państwa członkowskie powinny zagwarantować poprawną eksploatację oczyszczalni ścieków w celu zapewnienia wystarczającej wydajności i zdolności działania, w każdych normalnych warunkach pogodowych, a także podejmować działania w celu ograniczania zanieczyszczeń wód, do których odprowadzane są ścieki. Warto zaznaczyć, że właściwe oczyszczanie oznacza oczyszczanie ścieków komunalnych za pomocą jakiegokolwiek procesu czy systemu usuwania pozwalającego wodom, do których odprowadzane są ścieki, osiągać odpowiednie wskaźniki jakości (art. 2 pkt 9 dyrektywy nr 91/271/EWG)[24]. Zatem zrzuty z oczyszczalni ścieków komunalnych poddane oczyszczaniu powinny spełniać normy określone w dyrektywie nr 91/271/EWG, wśród których wskazano jedynie podstawowe parametry oraz biogeny (związki azotu i fosforu) przyczyniające się do procesu eutrofizacji wód rozumianego jako wzbogacenie wody składnikami odżywczymi, będące przyczyną m.in. przyspieszonego wzrostu glonów, co powoduje zakłócenia równowagi wśród organizmów żyjących w wodzie oraz jakości wody. Brak jest jednak

[20] Zob. także A. Farmer, *Protecting Europe's soils, protecting Europe's water bodies? EU water law and its ability to support soil protection*, Brussels 2020.

[21] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 435 z 23.12.2020, s. 1).

[22] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie dalszych działań w następstwie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Right2Water", 2014/2239(INI), P8_TA(2015) 294 (Dz. Urz. UE C 316 z 22.09.2017, s. 99).

[23] Dyrektywa Rady nr 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, s. 40, ze zm.; dalej: dyrektywa nr 91/271/EWG).

[24] N. Brennholt, M. Heß, G. Reifferscheid, *Freshwater Microplastics*..., s. 247.

wzmianki o substancjach toksycznych, a tym bardziej o mikrodrobinach plastiku. W aktualnym sprawozdaniu Komisji Europejskiej na temat statusu wdrożenia i programów wykonania, opublikowanym w 2016 r., zaznaczono, że jednak wciąż istnieją niedociągnięcia w procesie wdrażania dyrektywy nr 91/271/EWG, szczególnie w odniesieniu do odpowiedniego poziomu oczyszczania[25].

Odnośnie do ograniczenia potencjalnych źródeł mikroplastiku w wodach powierzchniowych zastosowanie mają akty prawa unijnego w zakresie gospodarowania odpadami, w tym wiodąca dyrektywa 2008/98/WE (RDO). Mikroplastik bowiem może zawierać cechy odpadów niebezpiecznych wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2008/98/WE jako ekotoksyczność, czyli mogących stanowić bezpośrednie lub opóźnione zagrożenie dla co najmniej jednego elementu środowiska. W odniesieniu do odpadów z tworzyw sztucznych w art. 11 dyrektywy 2008/98/WE ustanowiono środki dotyczące ponownego wykorzystania i recyklingu z uwzględnieniem tego rodzaju odpadów, co można uznać za działania zapobiegające powstawaniu większej ilości tych odpadów, a w konsekwencji mikrodrobin plastiku do wód powierzchniowych. W ramach tych działań należy promować wysokiej jakości recykling wszędzie tam, gdzie jest to stosowne i możliwe z technicznego, środowiskowego i gospodarczego punktu widzenia, przyjmując w tym celu systemy selektywnej zbiórki, tak aby spełnić niezbędne normy jakości dla właściwych sektorów recyklingu. Selektywna zbiórka odpadów – obok papieru, metali i szkła – obowiązuje także w odniesieniu do plastiku na poziomie przynajmniej 50% wagowo do 2020 r. Analizując regulacje prawne dotyczące odpadów z tworzyw sztucznych, należy także wskazać dyrektywę 2004/12/WE w sprawie odpadów, opakowań i odpadów opakowaniowych[26], której głównym postanowieniem jest zwiększenie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych w celu zredukowania ich wpływu na środowisko naturalne. Dyrektywa ta w art. 6 określa wielkości docelowe odzysku i recyklingu tego rodzaju odpadów, które w odniesieniu do tworzyw sztucznych, przy uwzględnieniu wyłącznie materiału recyklowanego z powrotem w tworzywo sztuczne, zostały ustalone na poziomie 2,5% wagowo do dnia 31 grudnia 2008 r.

Poważnym źródłem mikroplastiku w wodach powierzchniowych jest niewłaściwe składowanie odpadów z tworzyw sztucznych. Kwestia ta na poziomie unijnym została uregulowana w dyrektywie 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów[27], zmienionej dyrektywą 2018/850[28], której głównym założeniem było wsparcie przejścia UE na

---

[25] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Dziewiąte sprawozdanie na temat statusu wdrożenia i programów wykonania (wymagane na mocy art. 17) dyrektywy Rady 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych*, COM(2017) 749 final, Bruksela, 14.12.2017.

[26] Dyrektywa 2004/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 47 z 18.02.2004, s. 26).

[27] Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, ze zm.).

[28] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, s. 100).

gospodarkę o obiegu zamkniętym. Zatem celem dyrektywy 2018/850 jest zapewnienie stopniowego zmniejszania ilości składowanych odpadów, w szczególności odpadów nadających się do recyklingu lub innych procesów odzysku, a także – przez wprowadzenie wysokich wymagań eksploatacyjnych i technicznych dotyczących odpadów i składowisk – zapewnienie środków, procedur i wytycznych mających zapobiegać, w całym cyklu istnienia składowiska, negatywnemu wpływowi składowania odpadów na środowisko, zwłaszcza w postaci zanieczyszczenia wód powierzchniowych. W praktyce oznacza to ograniczenie odpadów do minimum, a w przypadku już wytworzonych odpadów należy ograniczyć ich negatywny wpływ na środowisko, co dotyczy także odpadów z tworzyw sztucznych.

Jednak najważniejszym aktem prawa unijnego nakazującym ograniczenie wytwarzania odpadów z tworzyw sztucznych jest dyrektywa w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko[29]. Dyrektywa 2019/904 propaguje podejście wspomagające gospodarkę o obiegu zamkniętym, które daje pierwszeństwo zrównoważonym i nietoksycznym produktom wielokrotnego użytku i systemom ponownego użycia zamiast produktom jednorazowego użytku, co ma na celu przede wszystkim zmniejszenie ilości generowanych odpadów. Mikrodrobiny tworzyw sztucznych nie wchodzą bezpośrednio w zakres stosowania dyrektywy 2019/904, jednak przyczyniają się do zwiększania ilości odpadów w środowisku morskim. W związku z tym UE nakłada na producentów rygorystyczne ograniczenie ilości mikrodrobin tworzyw sztucznych w składzie swoich produktów. Zanieczyszczenie powierzchni ziemi i zanieczyszczenie gleby większymi przedmiotami z tworzyw sztucznych oraz pochodzącymi z nich fragmentami lub mikrodrobinami tworzyw sztucznych może mieć bowiem znaczną skalę, a takie tworzywa sztuczne mogą przedostawać się do środowiska morskiego. Celami dyrektywy 2019/904 są zapobieganie wpływowi niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, w szczególności na środowisko wodne, i na zdrowie człowieka oraz zmniejszanie tego wpływu oraz zachęcanie do przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym[30]. Dlatego UE promuje tworzywa sztuczne ulegające biodegradacji, czyli ulegające fizycznemu i biologicznemu rozkładowi prowadzącemu ostatecznie do jego rozkładu na dwutlenek węgla, biomasę i wodę, przez co zgodnie z europejskimi normami dotyczącymi opakowań nadają się do odzysku poprzez kompostowanie i fermentację beztlenową (art. 3 pkt 16 dyrektywy 2019/904). W celu ograniczenia ilości odpadów z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych preferowana jest selektywna zbiórka takich odpadów do celów recyklingu (art. 9 dyrektywy 2019/904), przy tym wytyczne

[29] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019, s. 1; dalej: dyrektywa 2019/904).

[30] Zob. także D. Kolasa, K. Samsonowska, A. Kaszuba, A. Stępkowska, J. Wróbel, K. Wróbel, J. Lach, *Wymagania dotyczące zawartości substancji szkodliwych w wyrobach rynkowych z tworzyw sztucznych i gumy*, cz. 1: *Opakowania, w tym materiały i wyroby z tworzyw sztucznych przeznaczone do kontaktu z żywnością*, „Polimery" 2022, t. 67, nr 6, s. 243; K. Samsonowska, A. Kaszuba, *Mikroplastik w środowisku naturalnym*, „Polimery" 2022, t. 67, nr 1, s. 32.

określają poziomy 77% wagowo do 2025 r. oraz 90% do 2029 r. Odpady z tworzyw sztucznych można rozpatrywać nie tylko w kategorii odpadu, ale także jako substancję chemiczną, co ma wyraz w przepisach zawartych w rozporządzeniu nr 1907/2006 (REACH)[31]. Regulacjom tego rozporządzenia podlegają bowiem nie tylko chemikalia, które są stosowane w procesach przemysłowych, ale także artykuły powszechnego użytku, np. środki czyszczące i farby, ubrania, meble i urządzenia elektryczne. Rozporządzenie nr 1907/2006 nakłada obowiązki na przedsiębiorstwa pod względem kontroli ryzyka, jakie chemikalia mogą stwarzać dla zdrowia i środowiska. W załączniku XVII do rozporządzenia nr 1907/2006 znajduje się lista niebezpiecznych substancji, mieszanin i wyrobów, których produkcję, wprowadzanie do obrotu i stosowanie należy ograniczyć. Na liście takich substancji znajduje się także chloroeten (chlorek winylu) oraz polichlorek winylu, wykorzystywane do wytwarzania tworzyw sztucznych.

Jedną z inicjatyw dążących do rozwiązania problemu zanieczyszczenia środowiska tworzywami sztucznymi było przyjęcie w 2018 r. strategii przez Komisję Europejską, której celem było m.in. ograniczenie źródeł zanieczyszczeń mikrodrobinami plastiku. W ramach tych działań Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) w 2019 r. zaproponowała szerokie ograniczenia stosowania mikroplastiku w produktach wprowadzanych na rynek UE, mające na celu ograniczenie uwalniania do środowiska mikroplastiku. Efektem tych działań było opracowanie projektu rozporządzenia zmieniającego załącznik XVII do rozporządzenia nr 1907/2006 (REACH) w odniesieniu do mikrocząsteczek polimerów syntetycznych. W dokumencie tym uwzględniono syntetyczne polimery mikrocząsteczek, które tworzą ciągłą powłokę powierzchniową na cząstkach, jeżeli co najmniej 1% masy tych cząstek spełnia jeden z następujących warunków: a) wszystkie wymiary cząstek są równe lub mniejsze niż 5 mm; b) długość cząstek jest równa lub mniejsza niż 15 mm, a stosunek ich długości do średnicy jest większy niż 3[32]. W ten sposób rozszerzono kwalifikację mikroplastiku do substancji chemicznych, mieszanin i ich związków.

[31] Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 393 z 30.12.2006, s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1907/2006).

[32] Proposal for Commission Regulation (EU) amending Annex XVII to Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) as regards synthetic polymer microparticles, C(2023) 6419. Zob. https://www.gov.pl/web/psse-gniezno/ograniczenia-w-zakresie-stosowania-mikroplastikow [dostęp: 4.05.2023].

3. Prawna ochrona śródlądowych wód powierzchniowych w kontekście zanieczyszczeń mikroplastikiem w Polsce

W prawodawstwie polskim ochrona wód śródlądowych przed zanieczyszczeniami mikroplastikami częściowo została uregulowana w ustawach z zakresu prawa wodnego i gospodarki odpadami. W zakresie zarządzania wodami przepisy dyrektywy 2000/60/WE (RDW) zostały implementowane do ustawy – Prawo wodne. Zgodnie z polską i unijną klasyfikacją prawną do śródlądowych wód powierzchniowych należą wody stojące i płynące (art. 22 pr.wod.). Według art. 23 ust. 1 pr.wod. wśród wód stojących wyróżniamy wody w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi (jeziora bezodpływowe). Natomiast wodami płynącymi są wody w: 1) ciekach naturalnych oraz źródłach, z których te cieki biorą początek; 2) jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych (jeziora przepływowe); 3) sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących oraz 4) kanałach, co różni się od klasyfikacji hydrobiologicznej, w której wodami stojącymi są wszystkie jeziora[33]. Ochrona wód jest realizowana na podstawie wyników oceny stanu wód powierzchniowych, tj. stanu chemicznego, stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych w ciekach naturalnych, jeziorach i innych naturalnych zbiornikach wodnych oraz potencjału ekologicznego sztucznych jednolitych części wód powierzchniowych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych (art. 53 ust. 4 pr.wod.)[34]. Wskaźniki jakości wód są przyporządkowane klasom czystości wód w skali pięciostopniowej, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych[35]. Podobnie jak w dyrektywie 2000/60/WE (RDW) substancje toksyczne będące składnikami tworzyw sztucznych zostały częściowo uwzględnione w załączniku nr 14 do rozporządzenia do grupy wskaźników chemicznych charakteryzujących występowanie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego – substancje priorytetowe w dziedzinie polityki wodnej. Do nich należą m.in. chloroalkany – 1,2-dichloroetan (EDC)[36], ftalan di(2-etyloheksylu) (DEHP), fluoranten, naftalen, nonylofenole (4-nonylofenol), oktylofenole oraz wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (WWA). Natomiast brak podstawowych mierzalnych parametrów świadczących o obecności mikroplastiku, np. mikrowłókien poliestrowych.

---

33 Por. P. Szuwalski, *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2019.

34 Zob. więcej: E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 43, s. 375–393.

35 Dz. U. poz. 1475.

36 Jest to półprodukt w syntezie polichlorku winylu (PCW), który jest składnikiem tworzyw sztucznych – zob. *Handbook of Chemistry and Physics*, red. W.M. Haynes, Boca Raton 2014.

Poza systemem klasyfikacji jakości, ochrona wód przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem jest realizowana w przepisach ogólnych zawartych w art. 54 pr.wod. poprzez ograniczanie emisji do wód ze źródeł zanieczyszczeń punktowych oraz obszarowych przy zachowaniu dopuszczalnych wartości emisji. Ochrona jakości wód jest również realizowana poprzez osiągnięcie celów środowiskowych na podstawie przepisów zawartych w art. 56 pr.wod. Celem środowiskowym dla jednolitych części wód powierzchniowych jest bowiem ochrona oraz poprawa ich stanu/potencjału ekologicznego i stanu chemicznego, tak aby osiągnąć co najmniej dobry stan/potencjał ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego. Działania te polegają na stopniowej redukcji oraz zaniechaniu lub stopniowym eliminowaniu emisji do wód powierzchniowych zanieczyszczeń powodowanych przez substancje priorytetowe oraz substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, wśród których, jak uprzednio wspomniano, uwzględniono substancje toksyczne zawarte w tworzywach sztucznych (art. 58 ust. 1 pr.wod.). W związku z powyższym zakazuje się wprowadzania do wód odpadów oraz ich składowania na terenach położonych między wałem przeciwpowodziowym a linią brzegu wód lub w odległości mniejszej niż 50 m od linii brzegu wód oraz na obszarach zagrożonych powodzią (art. 77 pr.wod.). Ponadto ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi w ramach zwykłego korzystania z wód albo usług wodnych powinny być oczyszczone w stopniu wymaganym przepisami ustawy i nie mogą zawierać m.in. odpadów oraz substancji priorytetowych (art. 78 pr.wod.). Zatem z powyższego wynika, że ochrona wód przed mikroplastikiem jest ściśle związana także z właściwą gospodarką odpadami z tworzyw sztucznych, co ma wyraz w przepisach zawartych w sposób ogólnikowy w ustawie o odpadach. Odpady z tworzyw sztucznych zostały wymienione jako frakcja odpadów komunalnych, czyli powstających w gospodarstwach domowych, oraz odpady pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter i skład są podobne do odpadów z gospodarstw domowych, w szczególności niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne i odpady selektywnie zebrane z gospodarstw domowych, w tym papier i tektura, szkło, metale, tworzywa sztuczne, bioodpady, drewno, tekstylia, opakowania, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, zużyte baterie i akumulatory oraz odpady wielkogabarytowe, w tym materace i meble (art. 3 pkt 7 u.o.). Należy jednak zaznaczyć, że w załączniku nr 4 do ustawy brak jednoznacznego wskazania substancji toksycznych zawartych w odpadach z tworzyw sztucznych jako składników, które mogą powodować, że odpady są odpadami niebezpiecznymi.

Odpady z tworzyw sztucznych powinny podlegać selektywnej zbiórce ustanowionej przez gminy zgodnie z przepisami zawartymi w art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[37]. Zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami określoną w art. 17 ust. 1 u.o. należy w pierwszej kolejności zapobiegać powstawaniu odpadów. W ramach tego stosowane są środki

[37] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1469; dalej: u.c.p.g.).

zastosowane w odniesieniu do produktu, materiału lub substancji, zanim staną się one odpadami, zmniejszające: a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie lub wydłużenie okresu dalszego używania produktu; b) negatywne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzi oraz c) zawartość substancji niebezpiecznych w materiałach i produktach (art. 3 pkt 33 u.o.p.). Jednym ze sposobów wymienionych w art. 19a ust. 1 u.o. jest promowanie produktów, które są zasobooszczędne, trwałe, nadające się do naprawy, ponownego użycia i modernizacji oraz do nieskracania sztucznie cyklu życia produktów, zgodnie z ideą GOZ, a także ponownego używania produktów i tworzenia systemów promujących ich naprawę i ponowne użycie, w szczególności w odniesieniu do sprzętu elektrycznego i elektronicznego, tekstyliów, mebli, opakowań oraz materiałów i produktów budowlanych. Ponadto w tym zakresie zwrócono uwagę na identyfikowanie produktów będących głównymi źródłami zaśmiecania, w szczególności środowiska lądowego i morskiego, oraz podejmowanie działań w celu zapobiegania powstawaniu odpadów pochodzących z tych produktów i zmniejszaniu ich ilości, a także dążenia do przeciwdziałania powstawaniu oraz przedostawaniu się odpadów do środowiska morskiego[38]. Ustawodawca w ten sposób uwzględnił jedynie zaśmiecanie odpadami wód morskich. Odpady z tworzyw sztucznych następnie powinny być poddane recyklingowi, czyli ponownemu przetwarzaniu na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach (art. 3 pkt 33 u.o.)[39]. Gminy zgodnie z art. 3b ust. 1 u.c.p.g. są zobligowane do osiągnięcia odpowiedniego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych – obecnie w wysokości co najmniej 35% wagowo za rok 2023, wraz z tendencją wzrostową tego poziomu – do 65% za rok 2035 i za każdy kolejny rok. Ustawodawca w ten sposób podwyższył docelowy poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych, przy czym gminy są zobowiązane dochodzić do niego stopniowo aż do 2035 r., osiągając ostateczny poziom 65%[40].

Istotnym źródłem mikroplastiku są także odpady opakowaniowe, szczególnie jednorazowego użytku, uregulowane w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi[41]. Opakowaniem w rozumieniu przepisów zawartych w art. 3 ust. 1 u.o.o.o. jest wyrób wykonany z jakiegokolwiek materiału (też tworzywa sztucznego), przeznaczony do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczania lub prezentacji produktów, od surowców do towarów przetworzonych. Natomiast tworzywem sztucznym jest polimer w rozumieniu art. 3 pkt 5 rozporządzenia nr 1907/2006[42], do którego mogły zostać dodane dodatki lub inne substancje

[38] Zob. także D. Danecka, R. Wojciech, Komentarz do art. 17 [w:] *eidem*, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2022.

[39] O zasadach gospodarki odpadami zob. więcej: E. Zębek, *Gospodarka odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

[40] M. Budziarek, A. Szymczak, *Komentarz do art. 3b* [w:] *eidem*, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021.

[41] Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1658 ze zm.; dalej: u.o.o.o.

[42] Polimer oznacza substancję składającą się z cząsteczek stanowiących sekwencję jednego lub kilku rodzajów jednostek monomeru. Cząsteczki takie muszą charakteryzować się statystycznym

i który może funkcjonować jako główny strukturalny składnik toreb na zakupy – też jednorazowego użytku, czyli sprzedawany, wypełniany i wytwarzany lub przeznaczony do wypełnienia w punkcie sprzedaży (art. 8 pkt 15b u.o.o.o.). Takimi opakowaniami są torby na zakupy wykonane z tworzywa sztucznego, wśród których wyróżniamy: a) lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 50 mikrometrów; b) bardzo lekkie torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału poniżej 15 mikrometrów, które są wymagane ze względów higienicznych lub oferowane jako podstawowe opakowanie żywności luzem, gdy pomaga to w zapobieganiu marnowaniu żywności; c) pozostałe torby na zakupy z tworzywa sztucznego o grubości materiału równej 50 mikrometrów i większej (art. 8 pkt 15a u.o.o.o.). Rozwiązaniem dla nadmiernej ilości mikroplastiku w środowisku wodnym mogą być biodegradowalne torby na zakupy z tworzywa sztucznego (art. 8a u.o.o.o.). Ustawodawca w tym zakresie w rozdziale 3 u.o.o.o. ustanowił zasady gospodarki opakowaniami, nakładając na wprowadzających opakowania obowiązek ograniczania ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby opakowania nie zawierały szkodliwych substancji w ilościach stwarzających zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi; a objętość i masa opakowań były ograniczone do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania, oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika. Ponadto wprowadzający opakowania do obrotu jest obowiązany zapewnić, aby opakowania były projektowane i wykonane w sposób umożliwiający: a) ich wielokrotne użycie i późniejszy recykling albo b) przynajmniej ich recykling, jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo c) inną niż recykling formę ich odzysku, jeżeli nie jest możliwy ich recykling (art. 11 u.o.o.o.). Odpady z opakowań wielokrotnego użytku wykonane z tworzywa sztucznego poddaje się odzyskowi przez recykling (art. 12 u.o.o.o.). Zgodnie z art. 17 u.o.o.o. wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewniać recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpadów opakowaniowych powstałych z tego samego rodzaju opakowań co opakowania, w których wprowadził produkty do obrotu na odpowiednim poziomie do dnia 31 grudnia 2030 r. oraz w latach następnych, określony w załączniku nr 1 do u.o.o.o. W przypadku opakowań z tworzyw sztucznych wskaźnik ten wynosi 55%. Nałożenie tych obowiązków może przyczynić się do zmniejszenia ilości odpadów z tworzyw sztucznych.

Podsumowanie

W wyniku analizy danych dotyczących skali zanieczyszczenia śródlądowych wód powierzchniowych mikroplastikiem należy stwierdzić, że ranga problemu jest duża

rozkładem masy cząsteczkowej w pewnym zakresie, a różnice w masie cząsteczkowej powinny wynikać przede wszystkim z różnic w liczbie jednostek monomeru w cząsteczce.

i można przypuszczać, że będzie narastać, jeśli nie będą podejmowane odpowiednie działania legislacyjne i organizacyjne. W Unii Europejskiej podjęto już prace legislacyjne w tym zakresie, w wyniku których wypracowano ogólne wytyczne dotyczące działań krajów członkowskich w zakresie ograniczenia masy odpadów z tworzyw sztucznych będących głównym źródłem mikroplastików w wodach, w takich programach jak Europejski Zielony Ład, gospodarka o obiegu zamkniętym czy przedstawiona w komunikacie Komisji COM(2021) 400 final „Droga do zdrowej planety dla wszystkich. Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby". Zgodnie z tymi wytycznymi rekomendowane jest wytwarzanie odpadów z tworzyw sztucznych bardziej podatnych na recykling, biodegradowalnych i niezawierających lub o bardzo niskiej zawartości substancji niebezpiecznych, osiągnięcie wyższego poziomu niż 25% recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych, a także poprawa efektywności wychwytywania i usuwania mikrodrobin plastiku ze ścieków. Wytyczne te powinny zostać wdrożone do podstawowych aktów prawnych dotyczących ochrony wód i gospodarki odpadami na poziomie unijnym i krajowym. Analizując stan prawny w tym zakresie, można stwierdzić, że widoczne są pewne luki, które należałoby uzupełnić i dopracować w celu stworzenia kompleksowego systemu prawnego ochrony wód przed mikrodrobinami plastiku.

Pierwszą kwestią jest brak jednolitej i prawnie zatwierdzonej definicji mikroplastików oraz wykazu takich substancji, co stwarza wiele problemów w ich zaklasyfikowaniu i podejmowaniu odpowiednich działań ograniczających ich ilość i tym samym negatywny wpływ na środowisko i człowieka. Ponadto w dyrektywie 2000/60/WE i w krajowym prawie wodnym nie określono bezpośrednio środków ochrony wód przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem. Jedynie na państwa członkowskie nałożono obowiązek ograniczenia i monitorowania emisji niebezpiecznych substancji priorytetowych, wśród których wymieniono składniki występujące w mikrodrobinach plastiku. Jednak w wykazie wskaźników dotyczących oceny jakości wód brak mierzalnych parametrów obecności mikrodrobin plastiku, np. zawartości mikrowłókien poliestrowych, jako pozostałości po tworzywach sztucznych. Kolejnym problemem są niedociągnięcia we wdrożeniach tych programów do dyrektywy nr 91/271/EWG, dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, szczególnie w odniesieniu do odpowiedniego poziomu oczyszczania, co ma wpływ na przedostawanie się mikrodrobin plastiku ze ścieków do odbiorników, którymi najczęściej są rzeki.

W odniesieniu do prawnych zasad gospodarki odpadami i opakowaniami należałoby zwrócić uwagę na fakt, iż w dyrektywie 2019/904 wprawdzie powiązano zanieczyszczenie powierzchni ziemi i gleby odpadami z tworzyw sztucznych, a w konsekwencji mikrodrobinami plastiku z zanieczyszczeniem tymi substancjami wód, ale tylko morskich, chociaż dużym nośnikiem mikroplastiku są śródlądowe wody powierzchniowe, szczególnie rzeki przenoszące ładunek tych zanieczyszczeń do wód morskich, będących zatem dodatkowym ich źródłem. Ponadto w systemie klasyfikacji odpadów niebezpiecznych nie uwzględniono substancji toksycznych zawartych w odpadach z tworzyw sztucznych jako składników, które mogą powodować, że odpady są odpadami niebezpiecznymi. Natomiast pozytywnym działaniem legislacyjnym w zakresie

ograniczenia ilości odpadów z tworzyw sztucznych wydaje się wprowadzenie ograniczeń w odniesieniu do opakowań wytworzonych z tworzyw sztucznych poprzez nałożenie obowiązków na wprowadzających opakowania zgodne ze strategią GOZ. Do takich obowiązków należy produkcja opakowań niezawierających substancji szkodliwych, biodegradowalnych, podatnych na recykling i podniesienie poziomu recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych do 55%. Ponadto w projekcie zmian załącznika XVIII do rozporządzenia nr 1907/2006 (REACH) uwzględniono syntetyczne polimery mikrocząsteczek, przez co rozszerzono kwalifikację mikroplastiku do substancji chemicznych, mieszanin i ich związków i w ten sposób wzmocniono ochronę środowiska przed ich zanieczyszczeniem.

Na podstawie powyższych wniosków można zatem sformułować postulaty *de lege ferenda*, które mogą przyczynić się do stworzenia efektywniejszego systemu gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych, którego końcowym efektem będzie ograniczenie ilości mikroplastiku w śródlądowych wodach powierzchniowych. W tym zakresie należy: 1) opracować legalną definicję mikrodrobin plastiku; 2) określić prawne środki i instrumenty ochrony wód przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem; 3) wprowadzić do systemu oceny jakości wód mierzalne parametry świadczące o obecności mikrodrobin plastiku; 4) rozszerzyć katalog wskaźników norm jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni w odniesieniu do mikrodrobin plastiku; 5) uwzględnić substancje zawarte w mikroplastikach w katalogu składników klasyfikujących odpady niebezpieczne oraz 6) określić bezpośrednie środki ograniczenia ilości odpadów z tworzyw sztucznych z uwzględnieniem przedostawania się tych substancji do śródlądowych wód powierzchniowych, a nie tylko morskich. Ponadto konieczna jest pełna harmonizacja prawa wodnego z regulacjami prawnymi dotyczącymi gospodarki odpadami, ze względu na dużą zależność pomiędzy efektywną gospodarką odpadami z tworzyw sztucznych nastawioną przede wszystkim na ograniczenie ich ilości (np. wprowadzenie przepisów ograniczających produkcję opakowań jednorazowego użytku wykonanych z tworzyw sztucznych, co po części zostało już wprowadzone) i zmniejszenie masy poprzez wysokoefektywny recykling takich odpadów i opakowań, a w ten sposób zredukowanie zawartości mikroplastików w śródlądowych wodach powierzchniowych, a w konsekwencji i morskich.

Literatura

Boots B., Russell C.W., Green D.S., *Effects of microplastics in soil ecosystems: Above and below ground*, „Environmental Science & Technology" 2019, t. 53, nr 19.

Borkowski K., *Zanieczyszczenia mórz i oceanów odpadami z tworzyw sztucznych akceleratorem nowych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Polimery" 2019, t. 64, nr 11–12.

Boucher J., Friot D., *Primary Microplastics in the Oceans: A Global Evaluation of Sources*, Gland 2017.

Bouwman H., Minnaar K., Bezuidenhout C., Verster C., *Microplastics in freshwater water environments. A scoping study* [WRC Report No. 2610/1/18], Pretoria 2018.

Brennholt N., Heß M., Reifferscheid G., *Freshwater Microplastics: Challenges for Regulation and Management* [w:] *Freshwater Microplastics*, red. M. Wagner, S. Lambert, seria: The Handbook of Environmental Chemistry, t. 58, Cham 2018.

Budziarek M., Szymczak A., *Komentarz do art. 3b* [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021.

Carpenter E.J., Smith K.L., *Plastics on the Sargasso Sea surface*, „Science" 1972, t. 175.

Danecka D., Radecki W., *Komentarz do art. 17* [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2022.

Dusaucy J., Gateuille D., Perrette Y., Naffrechoux E., *Microplastic pollution of worldwide lakes*, „Environmental Pollution" 2021, t. 284.

Farmer A., *Protecting Europe's soils, protecting Europe's water bodies? EU water law and its ability to support soil protection*, Brussels 2020.

Gago J., Galgani F., Maes T., Thompson R.C., *Microplastics in Seawater: Recommendations from the Marine Strategy Framework Directive Implementation Process*, „Frontiers in Marine Science" 2016, t. 3.

Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce i badaniach naukowych, red. J. Kulczycka, Kraków 2019.

Handbook of Chemistry and Physics, red. W.M. Haynes, Boca Raton 2014.

Horton A.A., Walton A., Spurgeon D.J., Lahive E., Svendsen C., *Microplastics in freshwater and terrestrial environments: Evaluating the current understanding to identify the knowledge gaps and future research priorities*, „Science of the Total Environment" 2017, t. 586.

Jagiełowicz P., Janas U., *Plastik i jego oddziaływanie na środowisko*, „Tutoring Gedanensis" 2020, t. 5, nr 1.

Karbalaei S., Hanachi P., Walker T.R., Cole M., *Occurrence, sources, human health impacts and mitigation of microplastic pollution*, „Environmental Science and Pollution Research" 2018, t. 25.

Kentin E., *Restricting microplastics in the European Union: Process and criteria under REACH*, „The European Physical Journal Plus" 2018, t. 133.

Kleps K., *Plan prac komisji europejskiej – co nas czeka w 2022 roku?*, „Polska Chemia" 2021, nr 3.

Kolasa D., Samsonowska K., Kaszuba A., Stępkowska A., Wróbel J., Wróbel K., Lach J., *Wymagania dotyczące zawartości substancji szkodliwych w wyrobach rynkowych z tworzyw sztucznych i gumy*, cz. 1: *Opakowania, w tym materiały i wyroby z tworzyw sztucznych przeznaczone do kontaktu z żywnością*, „Polimery" 2022, t. 67, nr 6.

Obermaier N., Pistocchi A., *A Preliminary European-Scale Assessment of Microplastics in Urban Wastewater*, „Frontiers in Environmental Science" 2022, t. 10.

Rembisz D., *Mikroplastiki – mały wielki problem*, „Kwartalnik Chemiczny: Prawo i Wiedza" 2019, nr 1.

Samsonowska K., Kaszuba A., *Mikroplastik w środowisku naturalnym*, „Polimery" 2022, t. 67, nr 1.

Szewczyk P., Wójcik K., *Ochrona ludzi przed szkodliwym wpływem plastiku. Nadzór nad wyrobami z tworzyw sztucznych*, „Kontrola Państwowa" 2021, t. 66, nr 3.

Szuwalski P., *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2019.

Verschoor A.J., *Towards a definition of microplastics. Considerations for the specification of physico-chemical properties*, Bilthoven 2015.

Yuan Z., Nag R., Cummins E., *Human health concerns regarding microplastics in the aquatic environment – From marine to food systems*, „Science of the Total Environment" 2022, t. 823.

Zębek E., *Gospodarka odpadami w ujęciu prawnym i środowiskowym*, Olsztyn 2018.

Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe" 2019, nr 43.
Zębek E.M., Zięty J.J., *Effect of Landfill Arson to a „Lax" System in a Circular Economy under the Current EU Energy Policy: Perspective Review in Waste Management Law*, „Energies" 2022, t. 15.

Streszczenie

Elżbieta Zębek

Prawna ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem w UE i w Polsce

Istotnym obecnie problemem w UE jest zanieczyszczenie środowiska wodnego mikroplastikiem. W tym zakresie podjęto już działania legislacyjne w postaci opracowania wytycznych przeciwdziałających temu zjawisku w programach, tj. Europejski Zielony Ład, gospodarka o obiegu zamkniętym, czy planie określonym w komunikacie Komisji COM(2021) 400 final. Wytyczne te są stopniowo wdrażane do prawodawstwa unijnego i krajowego w aktach prawnych dotyczących ochrony wód i gospodarki odpadami. Celem artykułu jest zatem wskazanie stanu prawnego ochrony śródlądowych wód powierzchniowych przed mikroplastikiem, a także instrumentów prawnych i organizacyjnych przeciwdziałającym temu zanieczyszczeniu w UE i w Polsce. W wyniku przeprowadzonej analizy zidentyfikowano pewne luki prawne w tym zakresie i sformułowano postulaty *de lege ferenda*. Zatem w celu stworzenia efektywniejszego systemu gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych, którego końcowym efektem będzie ograniczenie ilości mikroplastiku w śródlądowych wodach powierzchniowych, należy opracować legalną definicję mikrodrobin plastiku, określić prawne środki i instrumenty ochrony wód przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem, wprowadzić do systemu oceny jakości wód mierzalne parametry świadczące o obecności tych substancji oraz rozszerzyć katalog wskaźników norm jakości odprowadzanych ścieków z oczyszczalni. Ponadto konieczna jest pełna harmonizacja prawa wodnego z regulacjami prawnymi dotyczącymi gospodarki odpadami, ze względu na dużą zależność pomiędzy odpowiednią gospodarką odpadami z tworzyw sztucznych a ograniczeniem zawartości mikroplastików w śródlądowych wodach powierzchniowych, a w konsekwencji i w morskich.

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, mikroplastik, instrumenty prawne, ochrona śródlądowych wód powierzchniowych, gospodarka odpadami i opakowaniami.

Summary

Elżbieta Zębek

Legal protection of surface waters against microplastic pollution in EU and in Poland

Microplastic pollution of the aquatic environment is a significant and current problem in the EU. In this respect, legislative actions have already been taken in the form of developing guidelines to counteract this phenomenon in the programmes, i.e. the European Green Deal, Circular Economy, or in the plan set out in the Commission Communication COM(2021) 400 final. These

guidelines are gradually being implemented in EU and national legislation in the range of water protection and waste management. Therefore, the aim of the article is to indicate the legal status of the protection of inland surface waters against microplastics, as well as legal and organizational instruments counteracting this phenomenon in the EU and in Poland. As a result of the analysis, certain legal loopholes in this regard were identified and *de lege ferenda* postulates were formulated. Therefore, in order to create a more effective plastic waste management system contributing to reduce the amount of microplastics in inland surface waters, the following actions should be taken in the legal regulations: a) a legal definition of microplastics, b) legal measures and instruments for water protection against microplastic pollution, c) measurable parameters into the water quality assessment system about the presence of these substances and d) extension of the catalog of indicators of quality standards for wastewater discharged from the treatment plant. In addition, it is necessary to fully harmonize water law with legal regulations on waste management, due to the high interdependence between proper plastic waste management and limiting the content of microplastics in inland surface waters and, consequently in marine waters.

Keywords: environmental protection law, microplastics, legal instruments, protection of inland surface waters, waste and packaging management.

Maciej Nyka
Uniwersytet Gdański
maciej.nyka@ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-0786-7785

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.10

Współczesne wyzwania środowiskowej gospodarki morskiej

1. Środowiskowe uwarunkowania prowadzenia działalności na morzu

Środowiskowe uwarunkowania prowadzenia działalności na morzu stanowią przedmiot zainteresowania prawodawców zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i międzynarodowym. Oczywiste jest, że każdy rodzaj działalności gospodarczej realizowany jest w środowisku naturalnym, a przeważająca ich część oddziałuje na to środowisko poprzez pobieranie lub wprowadzanie do tego środowiska substancji lub energii lub chociażby zajmowanie powierzchni. Rozwój gospodarczy, wzrost populacyjny oraz rozwój technologiczny spowodowały zwiększenie zainteresowania usługami ekosystemów morskich oraz działalnością z tych usług korzystającą. Poza obszarami tradycyjnymi, jak transport morski i powiązany z nim przemysł stoczniowy czy rybołówstwo, gospodarka morska rozszerza swoją działalność zarówno co do różnorodności, jak i co do skali o dodatkowe obszary, jak chociażby energetyka morska, akwakultura, górnictwo morskie, podmorskie składowanie CO_2 i wiele innych. Wszystko to następuje w środowisku o szczególnym charakterze, jako że obszary morskie charakteryzują się kluczową rolą w procesach przyrodniczych i klimatycznych na Ziemi, stanowiąc jednocześnie najbogatszy i najbardziej zróżnicowany pod względem różnorodności biologicznej rodzaj ekosystemu. Próbą łączenia z jednej strony rosnącego zapotrzebowania na usługi ekosystemów morskich, a z drugiej strony konieczności ochrony źródła czy też fundamentu, na którym te usługi powstają, są pojawiające się w polityce, doktrynie i warstwie normatywnej koncepcje starające się regulować wytwarzanie tych usług, ich konsumpcję, a także zwiększanie ich dostępności poprzez rozwój produktywności ekosystemów morskich.

2. Pojęcie i ewolucja koncepcji błękitnej gospodarki

Relacje pomiędzy chęcią korzystania z usług ekosystemów morskich a koniecznością ich zachowania i poprawy jakości ich stanu spowodowały pojawienie się w dyskursie naukowym koncepcji starających się łączyć te dwa elementy. Wśród nich wymienić

z pewnością należy koncepcję błękitnej gospodarki (*blue economy*), błękitnego wzrostu (*blue growth*), gospodarki morskiej (*marine economy*), gospodarki oceanicznej (*ocean economy*) czy środowiskowej gospodarki morskiej. W przypadku części z nich powszechnie uznaje się je za synonimy, jak to się dzieje chociażby w odniesieniu do pojęć gospodarki morskiej, gospodarki oceanicznej czy błękitnego wzrostu[1]. Wspólną cechą ich wszystkich jest łączenie gospodarki i kwestii ekonomicznych ze środowiskiem morskim, uwzględniające jego specyfikę, wrażliwość na oddziaływania i ochronę[2].

Koncepcja środowiskowej gospodarki morskiej ma szczególny i rodzimy charakter, gdyż wprowadzona została do doktryny przez Janinę Ciechanowicz-McLean[3]. Autorka stwierdza, że „prowadzenie gospodarki morskiej wymusza zaangażowanie się w ochronę środowiska morskiego, które jest w tym przypadku także środowiskiem procesu gospodarowania"[4]. Środowiskowa gospodarka morska zdaniem Janiny Ciechanowicz-McLean to taki rodzaj gospodarki morskiej, która z dostępności zasobów morskich czyni motor rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach nadmorskich, nie traktując środowiska morskiego jedynie jako źródła surowców, ale holistycznie dostrzegając i rozwijając jego potencjał ekologiczny, społeczny i gospodarczy[5]. Można tym samym uznać, że koncepcja środowiskowej gospodarki morskiej odzwierciedla najnowsze współczesne trendy związane z transpozycją założeń zielonego rozwoju na obszar gospodarki morskiej. Są to założenia właściwe najbardziej postępowym sposobom rozumienia błękitnej gospodarki.

Pojęcie błękitnej gospodarki po raz pierwszy pojawia się w 2009 r. w USA podczas prac senackiej Komisji Handlu, Nauki i Transportu[6]. Przełomowym momentem dla określania charakteru i ram koncepcji błękitnej gospodarki było opublikowanie w 2010 r. przez Guntera Pauli książki pt. *The Blue Economy: 10 years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*. W monografii tej opublikował wyniki czteroletnich badań, które umożliwiły mu zidentyfikowanie portfolio wykoncypowanych w różnych ośrodkach badawczych 100 innowacji, w tym systemów, które dawały szanse wygenerowania w ciągu 10 lat aż 100 mln miejsc pracy na całym świecie[7]. Jego koncepcja stanowi model opierający się na innowacjach technologicznych, które umożliwiają dostarczenie konsumentom produktów w niskich cenach, promuje rozwój lokalnych rynków pracy, chroniąc

---

1 W. Kaczyński, *The future of the blue economy: Lessons for the European Union*, „Foundations of Management" 2011, t. 3, nr 1.

2 R.M. Martínez-Vázquez, J. Milán-García, J. de Pablo, *Challenges of the Blue Economy: Evidence and research trends*, „Environmental Sciences Europe" 2021, t. 33, s. 2.

3 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Podstawowe założenia środowiskowej gospodarki morskiej*, „Prawo Morskie" 2014, t. 30.

4 *Ibidem*, s. 53.

5 *Ibidem*, s. 54.

6 *The blue economy: the role of the Oceans in our Nation's Economic Future. Hearing before the Subcommittee on Oceans, Atmosphere, Fisheries, and Coast Guard of the Committee on Commerce, Science and Transportation, United States Senate, One Hundred Eleven Congress, 9.06.2009*, Washington 2009, https://www.commerce.senate.gov/services/files/8221D4DC-31EF-4952-8D89-DE292EC02913 [dostęp: 10.09.2023].

7 G. Pauli, *The Blue Economy: 10 years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*, New Mexico 2010.

równocześnie środowisko naturalne i, co istotne, pozostając modelem rynkowo konkurencyjnym. Potencjał tkwiący w koncepcji błękitnej gospodarki został wzmocniony poprzez fakt, że konferencja NZ „Rio + 20" w 2012 r. uczyniła ochronę środowiska oraz produktywności mórz za jeden z wiodących obszarów dyskusji[8].

W 2012 r. przyjęto strategię błękitnego wzrostu Unii Europejskiej. Strategia ta wyróżnia w ramach błękitnej gospodarki pięć podstawowych sektorów, takich jak: 1) biotechnologia, 2) energetyka odnawialna, 3) turystyka morska i przybrzeżna, 4) akwakultura, 5) surowce naturalne.

Jednocześnie sektory te są integrowane z innymi, tradycyjnie już identyfikowanymi sektorami gospodarki morskiej, takimi jak: rybołówstwo, transport, wydobywanie węglowodorów i przemysł stoczniowy[9]. W 2021 r. Komisja Europejska wydała komunikat, mający na celu zintegrowanie polityki morskiej UE oraz zagwarantowanie, że błękitna gospodarka i jej wdrażanie odgrywać będzie kluczową rolę we wdrażaniu Nowego Europejskiego Zielonego Ładu[10]. Podstawowym założeniem komunikatu jest przejście z „niebieskiego wzrostu" na zrównoważoną niebieską gospodarkę. Proces ten wymaga jednak istotnych zmian w sposobie funkcjonowania błękitnej gospodarki. Musi ona bowiem stać się jeszcze bardziej prośrodowiskowa poprzez położenie nacisku na neutralność klimatyczną, ograniczenie zanieczyszczeń, wdrażanie założeń ekonomii w obiegu zamkniętym, przeciwdziałanie powstawaniu odpadów, ochronę różnorodności biologicznej oraz odporności wybrzeża oraz odpowiedzialne (zrównoważone) systemy żywnościowe[11].

Poza atrakcyjną ekonomicznie agendą przedstawioną przez Pauli we wspomnianej wcześniej monografii błękitna gospodarka uznawana jest także za gospodarkę promującą cele zrównoważonego rozwoju[12]. Na szczególną uwagę zasługują tutaj związki błękitnej gospodarki z realizacją celów: 1) życie pod wodą (cel 14); 2) życie na lądzie (cel 15); 3) pokój, sprawiedliwość i silne instytucje (cel 16); 4) partnerstwo na rzecz celów (cel 17).

Nie oznacza to jednak, że koncepcja błękitnej gospodarki nie podlega krytyce w kontekście modelu łączenia rozwoju gospodarczego z osiąganiem celów zrównoważonego rozwoju. Podnosi się bowiem istotne różnice w realizacji tych celów za pomocą instrumentów błękitnej gospodarki pomiędzy krajami wysokorozwiniętymi i rozwijającymi się[13]. Istotna jest także dyskusja związana z zaliczaniem poszczególnych sektorów gospodarki morskiej do błękitnej gospodarki. Wątpliwości budzą tutaj

---

8 R.M. Martínez-Vázquez, J. Milán-García, J. de Pablo, *Challenges of the Blue Economy*…, s. 2.

9 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Podstawowe założenia*…, s. 53–54.

10 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie nowego podejścia do zrównoważonej niebieskiej gospodarki w UE, *Przekształcenie niebieskiej gospodarki UE na rzecz zrównoważonej przyszłości*, COM(2021) 240 final.

11 *Ibidem*.

12 K. Lee, J. Noh, J. Khim, *The blue economy and the United Nations Sustainable Development Goals: Challenges and opportunities*, „Environment International" 2020, t. 137, s. 5.

13 C. Germond-Duret, *Framing the Blue Economy: Placelessness, Development and Sustainability*, „Development and Change" 2022, t. 53, nr 2, s. 322.

przede wszystkim sektory wysokoemisyjne, jak chociażby sektor naftowy czy gazowy oraz coraz bliższe realizacji na masową skalę górnictwo głębinowe[14]. Kolejnym obszarem budzącym wątpliwości w zakresie realizacji celów zrównoważonego rozwoju jest wielkoskalowe rybołówstwo i związane z nim przeławianie[15].

3. Cele środowiskowej gospodarki morskiej

Przedstawione tu rozważania terminologiczne wraz z krótką charakterystyką ewolucji koncepcji błękitnej gospodarki, która w Unii Europejskiej od 2021 r. zyskała przymiot „zrównoważonej" błękitnej gospodarki, wskazują na tendencję do konwergowania celów, które stawia się zarówno w obszarze ochrony środowiska morskiego, jak i prowadzenia w tym środowisku działalności. Prowadzenie działalności na morzu musi w myśl tej koncepcji pozostawać w zgodzie z zachowaniem równowagi ekologicznej, zagwarantować ochronę, poprawne funkcjonowanie ekosystemów morskich oraz umożliwiać zrównoważone świadczenie usług przez ekosystemy morskie. Instrumentem zaś do osiągnięcia tych celów jest stosowanie podejścia ekosystemowego do prowadzenia działalności na morzu.

Zachowanie równowagi ekologicznej jest pojęciem, do którego odnoszą się najistotniejsze akty prawne regulujące problematykę ochrony środowiska morskiego. Wynikać może to z faktu, że przywrócenie/zachowanie równowagi ekologicznej morza, a więc homeostazy ekosystemu morskiego, oznaczać będzie utrzymanie lub przywrócenie zdolności tego systemu do samoregulacji. Zdolność systemów ekologicznych do samoregulacji jest istotna z kilku powodów. Składa się na nią zrównoważenie w zakresie obiegu materii organicznej i energii w ekosystemie[16], zrównoważone wykorzystanie energii z rezerw układu ekologicznego, zachowanie różnorodności i struktury biocenozy, która kontroluje i stabilizuje procesy zachodzące w biotopie[17], trwałości ekosystemu w czasie i wreszcie zdolności ekosystemu do samoistnego przywracania równowagi w razie wystąpienia tzw. stresów środowiskowych. Stresy takie, mające obecnie najczęściej pochodzenie antropogeniczne i wynikające między innymi z korzystania z usług ekosystemów morskich, nie stanowią dużego zagrożenia, pod warunkiem że ich intensywność czy charakter nie przekracza zdolności ekosystemu do samoregulacji[18]. Nic więc dziwnego, że zachowanie równowagi ekologicznej stało się jednym z centralnych pojęć w prawnomiędzynarodowej ochronie środowiska morskiego.

---

[14] M. Nyka, *International Seabed Authority and environmental deep-sea stewardship – Principles governing the protection and use of sea-bed resources*, „Prawo Morskie" 2020, t. 39, s. 9–21.

[15] R. Royner, C. Jolly, C. Gouldman, *Ocean observing and the blue economy*, „Frontiers in Marine Sciences" 2019, nr 6.

[16] E. Wilson, *Przyszłość życia*, Poznań 2003, s. 140.

[17] A. Tansley, *The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms*, „Ecology" 1935, t. 16, nr 3, s. 303.

[18] A. Skowroński, *Utrzymanie dynamicznej równowagi ekosystemów Ziemi (przyrodnicze i antropogeniczne mechanizmy)*, „Studia Ecologiae et Bioethicae" 2004, t. 2, nr 1, s. 494.

Równowaga ekologiczna, po zmianach wprowadzonych w 1992 r., została uznana za jeden z celów Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (dalej: konwencja helsińska). Konwencja wspomina o chęci zachowania równowagi ekologicznej Bałtyku zarówno w preambule, gdzie jest ona wymieniana jako jeden z celów „ekologicznej odnowy" Morza Bałtyckiego, jak i w dalszej części konwencji. W art. 3 konwencji helsińskiej za podstawowy cel zobowiązań wynikających z konwencji helsińskiej przyjęto popieranie odnowy ekologicznej obszaru Morza Bałtyckiego i zachowanie jego równowagi ekologicznej. Warto wskazać, że realizacja celów konwencji przechodzi swego rodzaju ewolucję. Rozpoczynając od ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami ze źródeł punktowych, poprzez coraz większy nacisk na eliminację zagrożeń płynących ze źródeł rozproszonych, po starania nakierowane na osiągnięcie równowagi ekologicznej przy wykorzystaniu koncepcji podejścia ekosystemowego, zarządzania adaptacyjnego i usług ekosystemowych[19] – pojęć, które starają się równoważyć ochronę środowiska morskiego Bałtyku z potrzebami w zakresie korzystania z jego zasobów przez wielomilionową populację bezpośrednio się z niego utrzymującą i jeszcze większą populację żyjącą w jego zlewisku. Także definicja zanieczyszczenia zawarta w Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego odnosi się do naruszenia równowagi ekologicznej opisowo: wspomina o konsekwencjach zanieczyszczenia, wymieniając między innymi niszczenie żywych zasobów i ekosystemów morskich oraz utrudnienia w korzystaniu z usług ekosystemów morskich (por. art. 2 pkt 1 i art. 3 ust. 2 konwencji helsińskiej). W podobny sposób zanieczyszczenie wód morskich definiuje polska ustawa – Prawo wodne[20] (art. 16 pkt 75). Ograniczanie zanieczyszczeń ze źródeł lądowych i morskich skutkować ma przywróceniem równowagi ekosystemu Morza Bałtyckiego, w tym jego bioróżnorodności[21].

Współcześnie równowaga ekologiczna stała się bowiem elementem definicji dobrego stanu środowiska morskiego. W definicji tej widać kompleksowe ujęcie nakierowane na cel, którym jest osiągnięcie homeostazy środowiska morskiego. W szczególności na plan pierwszy wysuwają się właściwe dla pojęcia homeostazy zagadnienia równowagi i stabilizacji procesów zachodzących w przyrodzie. Odniesienia do funkcjonowania ekosystemów Morza Bałtyckiego uwspółcześniają cele ochrony środowiska morskiego Bałtyku, poprzez łączenie ich z dorobkiem konwencji helsińskiej. Dokument ten, poprzez odniesienia do pojęcia ekosystemu, wprowadza ochronę środowiska na nowe tory, nadając działaniom konserwatorskim szerszą perspektywę oraz umożliwiając wdrożenie do ochrony środowiska morskiego Bałtyku nowych koncepcji, jak chociażby zyskującej ostatnio na popularności koncepcji podejścia ekosystemowego do ochrony środowiska morskiego Bałtyku.

---

19 H. Becker, J. DiMento, A. Hickman, *Baltic Sea* [w:] *Environmental Governance of the Great Seas: Law and Effect*, red. J. DiMento, A. Hickman, Cheltenham–Northampton 2012, s. 40; HELCOM, *HELCOM Ecological Objectives for and Ecosystem Approach*, „HELCOM Stakeholder Conference on the Baltic Sea Action Plan", 7 marca 2006 r., s. 3.

20 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.).

21 J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 123.

Prawidłowe (normalne) funkcjonowanie ekosystemów morskich stanowi jeden z podstawowych celów ochrony środowiska morskiego. Jest on identyfikowany zarówno w ramowej dyrektywie w sprawie strategii morskiej[22], jak i w prawie wodnym. Przez pryzmat prawidłowego funkcjonowania ekosystemów oceniany jest w prawie wodnym dobry stan środowiska wód morskich. Dyrektywa 2008/56/WE także wykorzystuje pojęcie normalnego funkcjonowania ekosystemu dla zdefiniowania pojęcia dobrego stanu środowiska. Jak zauważa Janina Ciechanowicz-McLean, „Działalność prowadzona na obszarach morskich, nawet na tych, gdzie wyłącznym celem jest obrona lub bezpieczeństwo państwa, podejmowana jest przy zachowaniu niezbędnych środków ostrożności na rzecz osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska morskiego (art. 3a ustawy o obszarach morskich)"[23].

Działalność prowadzona na obszarach morskich sprzyjać ma dobremu stanowi środowiska morskiego. Reguła ta wynika z wdrożenia do polskiego ustawodawstwa dyrektywy 2008/56/WE[24]. Kryteria oceny dobrego stanu środowiska wód morskich podlegają określeniu za pomocą dodatkowych wskaźników (deskryptorów), występujących zarówno w ramach dyrektywy 2008/56/WE, jak i rozporządzenia do ustawy – Prawo wodne[25]. Wśród wskaźników dobrego stanu środowiska wymieniono 11 cech. Dodatkowo, jakkolwiek nie zostały one wymienione wprost wśród wskaźników, doktryna wskazuje także na konieczność dostarczania przez środowisko morskie znajdujące się w dobrym stanie usług ekosystemowych i innych korzyści społecznych[26]. Także wśród celów ekologicznych wymienianych w Bałtyckim Programie Działań (*Baltic Sea Action Plan*, BSAP)[27] znaleźć można odniesienia do prawidłowego funkcjonowania ekosystemów. W segmencie różnorodności biologicznej i ochrony przyrody BSAP celem ekologicznym jest przywrócenie i utrzymanie stanu dna morskiego na poziomie zabezpieczającym funkcjonowanie ekosystemów. W tym samym segmencie funkcjonowanie ekosystemów jest również celem i wskaźnikiem dla określenia jakości wody. Ochrona integralności dna morskiego na poziomie umożliwiającym ochronę struktury i funkcji ekosystemów wymieniana jest także jako jedno z działań na rzecz poprawy stanu środowiska morskiego i ochrony brzegu morskiego w *Polityce morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*[28]. Jak zauważa Janina

---

[22] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008, s. 19, ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/56/WE).

[23] J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Podstawowe założenia*…, s. 54.

[24] *Ibidem*, s. 54–55.

[25] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich (Dz. U. poz. 568).

[26] J. Atkins, A. Gregory, D. Burdon, M. Elliott, *Managing the Marine Environment: Is the DPSIR Framework Holistic Enough?*, „Systems Research and Behavioral Science" 2011, t. 28, nr 5, s. 497 i nn.

[27] Zob. https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/ [dostęp: 27.10.2023].

[28] Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, *Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, Warszawa 2015, https://balticcluster.pl/wp-content/uploads/2014/01/Polityka_morska-Uchwala_RM_33_2015-z-dnia-17-marca-2015.pdf [dostęp: 10.09.2023].

Ciechanowicz-McLean, „Unia Europejska jest szczególnie zainteresowana osiągnięciem dobrego stanu środowiska. Z perspektywy środowiskowej gospodarki morskiej niezwykle istotne są dwa obszary europejskiego prawa środowiska: 1) ochrona morskich obszarów chronionych, przede wszystkim morskich obszarów Natura 2000, ale także innych obszarów chronionych na podstawie norm prawa międzynarodowego; 2) ochrona wód – co należy podkreślić – zarówno morskich, jak i śródlądowych, pod których negatywnym wpływem pozostaje akwen Morza Bałtyckiego, gdzie realizowana jest środowiskowa gospodarka morska"[29].

Opierając się na definicji dobrego stanu środowiska morskiego, uznać można, że jedną z podstawowych cech prawidłowo funkcjonujących ekosystemów jest ich produktywność. Prawidłowe funkcjonowanie ekosystemów umożliwić ma korzystanie z usług ekosystemów morskich. Korzystanie to z kolei odbywać się musi z zachowaniem równowagi ekologicznej, w sposób umożliwiający korzystanie z usług ekosystemowych zarówno współczesnemu, jak i przyszłym pokoleniom. Funkcjonująca w prawie polskim, unijnym i regionalnym odnoszącym się do ochrony środowiska morskiego zasada zrównoważonego rozwoju ma dwa podstawowe elementy. Pierwszym jest integracyjność, a więc łączenie racji ekologicznych, ekonomicznych, społecznych i politycznych, stanowiące o holistycznym charakterze zrównoważonego rozwoju.

W przypadku polityk gospodarczych UE, jak chociażby polityka handlowa, związek ten jest szczególnie widoczny. Podobnie zresztą w odniesieniu do polityki rybołówstwa czy w obszarze zarządzania wodami. Łączy ona już na etapie zasad gospodarkę morską z uwarunkowaniami środowiskowymi[30]. Drugim elementem, w ramach którego realizowany jest zrównoważony rozwój środowiskowej gospodarki morskiej, jest sprawiedliwość wewnątrz- i międzygeneracyjna: sprawiedliwość w dostępie do usług środowiskowych, ale także w zakresie rozdziału ciężarów związanych z ochroną środowiska morskiego[31]. Także w tym zakresie nie sposób nie dostrzec roli UE, która poprzez programy strukturalne oraz inne formy transferów finansowych w istotny sposób wpływa na kształt podziału korzyści i ciężarów związanych z wdrażaniem środowiskowej gospodarki morskiej.

Ochrona środowiska, w tym środowiska morskiego Bałtyku, ma obecnie charakter antropocentryczny[32]. Oznacza to, że odbywa się ona przy maksymalnym uwzględnieniu interesów ludności, przy jednoczesnym uznaniu, że prawidłowe funkcjonowanie ekosystemów i zachowanie równowagi ekologicznej leży w interesie ludzkości ujmowanej jako wspólnota inter- i intrageneracyjna. Niewątpliwym praktycznym interesem ludności zamieszkującej obszar basenu Morza Bałtyckiego jest dostęp do usług ekosystemowych przez to morze oferowanych.

Obserwowany przez badaczy zajmujących się analizą funkcjonowania ekosystemów obieg energii i substancji w środowisku, a także samo trwanie ekosystemu

---

29 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Podstawowe założenia*…, s. 61.

30 *Ibidem*.

31 *Ibidem*, s. 60.

32 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Human Rights and Environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 3, s. 87.

dostarcza człowiekowi określonych korzyści, które nazywane są usługami ekosystemowymi[33]. W doktrynie funkcjonuje wiele różnych definicji usług ekosystemowych. Jedną z pierwszych sformułował w roku 1997 Robert Costanza z zespołem, stwierdzając, że na dobra i usługi środowiskowe składają się przepływ materii, energii i informacji z zasobów naturalnych, które wspólnie z dobrami i usługami wytworzonymi przez człowieka przyczyniają się do budowy jego dobrobytu[34].

Milenijna Ocena Ekosystemów – opracowanie realizowane na wniosek Sekretarza Generalnego ONZ Koffiego Annana, zawarty w Raporcie Sekretarza Generalnego NZ *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* – definiuje usługi ekosystemowe jako korzyści, jakie osiąga człowiek w związku z funkcjonowaniem ekosystemów[35]. Podkreśla ona rolę ekosystemów i usług ekosystemowych, stwierdzając, że człowiek jest w pełni zależny od ekosystemów i usług, które te ekosystemy dostarczają[36]. Podobnie Światowy Fundusz na rzecz Przyrody stwierdza, że ludzkość jest całkowicie zależna od poprawnego funkcjonowania usług zaopatrujących ekosystemów, z których wiele – w razie ich utraty – nie mogłoby być zastąpione rozwiązaniami technologicznymi.

Usługi ekosystemowe, stanowiąc bardzo ciekawy przedmiot badań, doczekały się wielu różnych klasyfikacji. Wśród identyfikowanych przez Millenijną Ocenę Ekosystemów wyróżnić można:

- usługi zaopatrzeniowe (*provisioning services*), polegające na dostarczaniu zasobów naturalnych, odnawialnych lub nieodnawialnych, w szczególności surowców mineralnych, produktów rolnych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego: żywnościowe, medyczne, ozdobne, biopaliwa, surowce włókniste, drewno lub surowce drzewne, rośliny dziko rosnące, dzika zwierzyna i ryby;
- usługi regulacyjne (*regulating services*), które związane są z funkcjami środowiska, takimi jak: modyfikacja składu atmosfery (oczyszczanie powietrza i regulacja klimatu przez szatę roślinną), przeciwdziałanie zagrożeniom naturalnym (powodziom, erozji gleby), regulacja biologiczna (zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób i szkodników);
- usługi wspomagające (*supporting services*), obejmujące procesy ekosystemowe niezbędne do produkcji wszystkich pozostałych usług, np. krążenie pierwiastków, podtrzymywanie różnorodności biologicznej (genetycznej), tworzenie siedlisk glebowo-wodnych, cykl hydrologiczny;
- usługi kulturowe (*cultural services*), zależne bezpośrednio od percepcji człowieka i wskazujące na wartości środowiska, które nie wiążą się z bezpośrednim pozyskiwaniem dóbr materialnych, np. walory estetyczne krajobrazu, wartości rekreacyjne,

---

33 R. Costanza, R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R. O'Neill, J. Paruelo, R. Raskin, P. Sutton, M. van den Bel, *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital*, „Nature" 1997, t. 387, s. 255.

34 *Ibidem*, s. 256.

35 Millenium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being. Synthesis. A Report of the Millennium Ecosystem Assessment*, Washington 2005, s. v.

36 *Ibidem*, s. 49.

zasoby o znaczeniu kulturowym, duchowym, walory dydaktyczne i naukowo-poznawcze[37].

Nieco inny podział prezentują przedstawiciele nauk ekonomicznych. Przykładowo Eugeniusz Kośmicki wyróżnia usługi surowcowe, produkcyjne i transformacyjne, usługi regulacyjne i utylizacyjne, usługi tworzenia przestrzeni do antropogenicznego wykorzystania, usługi informacyjne[38]. Artur Michałowski z kolei identyfikuje materialne usługi środowiska, energetyczne usługi środowiska, informacyjne usługi środowiska, przestrzenne usługi środowiska i stabilizacyjne usługi środowiska[39]. W 2009 r. Europejska Agencja Środowiska przyjęła Wspólną Międzynarodową Klasyfikację Usług Środowiska. Rozbudowana klasyfikacja składa się z pięciu poziomów klasyfikacyjnych. Dzieli ona usługi środowiska na trzy sekcje według podziału na usługi dostarczające, regulacyjne i kulturowe[40].

W latach 2003–2007 HELCOM przeprowadził analizę ekosystemów Morza Bałtyckiego. Wykazała ona istotny negatywny wpływ morskiej działalności człowieka na ekosystemy Bałtyku[41]. Zidentyfikowano 24 typy usług ekosystemowych realizowanych przez ekosystem Morza Bałtyckiego. Zaledwie 10 typów usług funkcjonuje na poziomach niewskazujących na negatywny wpływ człowieka na ich dostępność. Aż siedem typów usług ekosystemowych zidentyfikowanych zostało jako silnie zagrożonych przez działalność człowieka w sposób uniemożliwiający pełne korzystanie z potencjału tych usług ekosystemowych[42].

4. Narzędzia wdrażania środowiskowej gospodarki morskiej

W latach 30. XX w. Arthur Tensley w swojej publikacji dotyczącej terminologii związanej z badaniami nad wegetacją zauważył, że czynniki warunkujące funkcjonowanie siedlisk tworzą system, który może być postrzegany jako podstawowa jednostka środowiska[43]. Uznał on również, że pomiędzy ekosystemami dochodzi do ciągłych interakcji, a one same również podlegają ciągłym zmianom[44]. W swojej koncepcji ekosystemu

---

37 P. Sudra, *Usługi ekosystemowe na tle wybranych koncepcji ekologii miasta*, „Człowiek i Środowisko" 2015, t. 39, nr 1, s. 66.

38 E. Kośmicki, *Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej* [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kiełczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009, s. 12–16.

39 A. Michałowski, *Efektywność gospodarowania w świetle usług środowiska*, „Optimum: Studia Ekonomiczne" 2012, nr 1(55), s. 99–118; *idem*, *Usługi środowiska w badaniach ekonomiczno-ekologicznych*, „Ekonomia i Środowisko" 2013, nr 1(44), s. 31–32.

40 European Environment Agency, *CICES. Towards a common classification of ecosystem services*, https://cices.eu/cices-structure/ [dostęp: 20.10.2017].

41 HELCOM, *Ecosystem Health of the Baltic Sea 2003–2007. HELCOM Initial Holistic Assessment*, „Baltic Sea Environment Proceedings" 2010, nr 122.

42 *Ibidem*, s. 5.

43 A. Tansley, *The Use and Abuse…*, s. 299.

44 *Ibidem*, s. 300.

wskazywał na zachodzące w ramach ekosystemu interakcje pomiędzy elementami biotycznymi i abiotycznymi[45]. Już pierwsi badacze posługujący się pojęciem ekosystemu wskazywali na ciągłość trwania ekosystemów[46], wskazując równocześnie na nieustannie zachodzące w ich ramach procesy obiegu energii i substancji[47]. Współczesne badania potwierdzają te wczesne hipotezy charakteryzujące ekosystemy[48]. Wskazują one na fakt, że jedną z zasadniczych funkcji ekosystemu jest dostarczanie i transformacja energii i materii w ramach podstawowych procesów biologicznych, chemicznych i fizycznych, jak proces fotosyntezy, procesy związane z obiegiem azotu czy procesy nitryfikacji i denitryfikacji[49]. Sam zaś ekosystem definiowany jest jako kompleks organizmów występujących wspólnie na określonym terytorium wraz ze związanym z ich występowaniem środowiskiem abiotycznym, pozostający ze sobą w ciągłej interakcji poprzez procesy obiegu energii niezbędnej do budowy struktur biotycznych i cyklów materii będącej przedmiotem tego obiegu[50].

Pojęcie usług ekosystemowych pozostaje w ścisłym związku z pojęciem ekosystemu. Obserwowany przez badaczy zajmujących się analizą funkcjonowania ekosystemów obieg energii i substancji w środowisku, a także samo trwanie ekosystemu dostarcza człowiekowi określonych korzyści, które nazywane są usługami ekosystemowymi[51]. Jedną z pierwszych definicji usług ekosystemowych sformułował w 1997 r. Robert Costanza z zespołem, stwierdzając, że na dobra i usługi środowiskowe składają się: przepływ materii, energii i informacji z zasobów naturalnych, które wspólnie z dobrami i usługami wytworzonymi przez człowieka przyczyniają się do budowy jego dobrobytu[52]. Edward Wilson przez pojęcie usług ekosystemu rozumie dostarczenie przez biosferę materii, energii i informacji potrzebnych do życia społeczeństwa[53]. W Polsce Andrzej Mizgajski i Małgorzata Stępniewska, posługując się dla określenia usług ekosystemowych pojęciem świadczeń ekosystemów, definiują je jako całokształt korzyści osiąganych przez społeczeństwo z metabolizmu ekosystemów[54].

Bazyli Poskrobko definiuje usługi ekosystemowe jako „walory, siły i procesy przyrodnicze, a także efekty ich istnienia i funkcjonowania, dostarczające pozamaterialnych «wartości» niezbędnych do życia i rozwoju ludzkości oraz przyczyniające się do przebiegu gospodarczych procesów wytwórczych, ale fizycznie w tych procesach

45 *Ibidem*, s. 303.
46 K. Jax, *Function and „Functioning" in Ecology: What does it Mean?*, „Oikos" 2005, t. 111, s. 641.
47 R. Lindemann, *The trophic-dynamic aspect of ecology*, „Ecology" 1942, t. 23, nr 4, s. 400.
48 J. Blair, S. Collins, A. Knapp, *Ecosystems as functional units in nature*, „Natural Resources & Environment" 2000, t. 14, nr 3, s. 150–155.
49 J. Ruhl, S. Kraft, C. Lent, *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington 2007, s. 15.
50 J. Blair, S. Collins, A. Knapp, *Ecosystems as functional units*…, s. 150–155.
51 R. Costanza i in., *The Value*…, s. 255.
52 *Ibidem*, s. 256.
53 E. Wilson, *Przyszłość*…, s. 140.
54 A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kiełczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009, s. 12 i nn.

nieuczestniczące"[55]. Identyfikuje on dwie perspektywy analizy usług ekosystemu – biologiczno-ekologiczną i społeczno-gospodarczą[56]. Pierwsza z nich za usługi ekosystemowe przyjmuje funkcjonowanie procesów przyrodniczych, które zapewniają człowiekowi habitat o jakości umożliwiającej jego życie i rozwój. Druga perspektywa zawęża pojęcie usług ekosystemowych do zjawisk i przejawów życia ekosystemów istotnych w procesie gospodarowania, jak np. zapylanie roślin czy sekwestracja CO_2 przez rośliny[57].

Podejście ekosystemowe nie doczekało się na gruncie prawa międzynarodowego jednej, uniwersalnej definicji[58], a sposób rozumienia tego pojęcia zależeć może od kontekstu regulacyjnego, w jakim pojęcie to jest używane. Przyjmuje się, że podejście ekosystemowe opiera się na trzech podstawowych założeniach. Pierwszym z nich jest konieczność holistycznego podejścia do zarządzania działalnością człowieka w środowisku[59]. Po drugie, działalność ta realizowana być musi w zgodzie z najlepszą dostępną wiedzą o składnikach, strukturze i dynamice ekosystemów. Po trzecie, wreszcie, działalność ta musi być prowadzona w sposób nienaruszający integralności i zdrowia ekosystemu[60]. Pierwszą próbę definiowania podejścia ekosystemowego podjęto na potrzeby funkcjonowania Konwencji o Różnorodności Biologicznej. Podczas piątego spotkania konferencji w maju 2000 r. uzgodniono, iż podejście ekosystemowe stanowi strategię zintegrowanego zarządzania lądami, wodami i żywymi zasobami środowiska, które promuje ochronę i zrównoważone korzystanie z tych zasobów[61].

Na potrzeby analizy stosowania podejścia ekosystemowego dla ochrony możliwości korzystania z usług ekosystemowych bardziej przydatna wydaje się definicja

---

55 B. Poskrobko, *Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1, s. 20.

56 *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, red. B. Poskrobko, Białystok 2011, s. 22.

57 *Ibidem*.

58 R. Long, *Marine Resource Law*, Dublin 2007, s. 46–51; *idem*, *Legal aspects of Ecosystem-Based Marine Management in Europe*, „Ocean Yearbook" 2012, t. 26, s. 417–484; H. Österblom, A. Gårdmark, L. Bergström, B. Müller-Karulis, C. Folke, M. Lindegren, M. Casini, P. Olsson, R. Diekmann, T. Blenckner, C. Humborg, C. Möllmann, *Making the ecosystem approach operational – Can regime shifts in ecological and governance systems facilitate the transition?*, „Marine Policy" 2010, t. 34, nr 6, s. 1290–1299; S. Murawski, *Ten myths concerning ecosystem approaches to marine resource management*, „Marine Policy" 2007, t. 31, nr 6, s. 681–690; A. Hemphill, G. Shillinger, *Casting the Net Broadly: Ecosystem-Based Management Beyond National Jurisdiction*, „Sustainable Development Law & Policy" 2006, t. 7, s. 56–59.

59 O. McIntyre, *The Emergence of an „Ecosystem Approach" to the protection of International Watercourses under International Law*, „RECIEL. Review of European, Comparative & International Environmental Law" 2004, t. 13, nr 1, s. 6 i nn.

60 A. Trouwborst, *The Precautionary Principle and the Ecosystem Approach in International Law: Differences, Similarities and Linkages*, „RECIEL. Review of European Community & International Environmental Law" 2008, t. 18, nr 1, s. 29; podobnie D. Currie, *Ecosystem-Based Management in Multilateral Agreements: Progress Towards Adopting the Ecosystem Approach in International Management of Living Marine Resources*, Rome 2007, s. 1–2.

61 Report of the fifth meeting of the Conference of Parties to the Convention on Biological Diversity. 15–26 May 2000, Nairobi, UNEP/CBD/COP/5/23, https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-05/official/cop-05-23-en.pdf [dostęp: 10.09.2023].

Międzynarodowej Rady Badań Morza, która definiuje pojęcie podejścia ekosystemowego poprzez odniesienie do możliwości korzystania z usług ekosystemowych, stwierdzając, że podejście ekosystemowe to kompleksowe, zintegrowane zarządzanie ludzką działalnością na podstawie najlepszej dostępnej wiedzy naukowej o ekosystemach i ich dynamice, podejmowane w celu identyfikowania i podejmowania działań w sprawie oddziaływań istotnych z punktu widzenia zdrowia ekosystemów, osiągając tym samym zrównoważone korzystanie z dóbr i usług ekosystemowych i utrzymanie integralności ekosystemów[62]. Jakość usług ekosystemowych zależy wobec tego w sposób bezpośredni od stosowania podejścia ekosystemowego, a jednym z celów stosowania podejścia ekosystemowego jest gwarantowanie dostępności usług ekosystemowych. Zdaniem Wydziału Spraw i Prawa Morskiego Narodów Zjednoczonych (DOALOS) podejście ekosystemowe oznacza zarządzanie ludzką aktywnością oparte na najlepszym rozumieniu interakcji i procesów ekologicznych w taki sposób, aby zapewnić, że struktury i funkcje ekosystemów są zachowane z korzyścią dla obecnego i przyszłych pokoleń[63].

5. Morskie planowanie przestrzenne jako instrument wdrażania środowiskowej gospodarki morskiej

Planowanie wydaje się być naturalnym procesem koniecznym do prawidłowego funkcjonowania współczesnych, zaawansowanych w rozwoju społeczeństw. Planowanie pozwala na racjonalne wykorzystanie zasobów, umożliwia optymalizację procesów oraz ograniczanie konfliktów związanych z procesami zarządczymi. Te kwalifikacje spowodowały, że wraz z rozwojem gospodarki morskiej, a także wzrostem ilości interakcji i konfliktów pomiędzy interesariuszami zainteresowanymi różnymi formami korzystania z wód morskich zaczęto zastanawiać się nad rozszerzeniem procesów planowania przestrzennego właściwych dla obszarów lądowych na obszary morskie[64]. Definicje morskiego planowania przestrzennego nie pozostawiają wątpliwości, że jest ono procesem polegającym na zarządzaniu działalnością człowieka w środowisku morskim w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju[65].

Pierwsze praktyczne próby wprowadzania morskich planów zagospodarowania przestrzennego realizowane były na początku lat 80. XX w. w Australii, a konkretnie

---

62 *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, red. W. Radecki, Wrocław 2010, s. 105.

63 DOALOS, *Developing and Implementing an Ecosystem Approach to Oecan-related Activities*, New York 2008, https://www.un.org/Depts/los/tsc_new/bckgrd_ecosystem_approach.pdf [dostęp: 27.10.2023].

64 T. Bąkowski, M. Nyka, *Land-Sea Interactions in Realisation of Ecosystem Approach in the Marine Spatial Planning in the Baltic Sea Region – Polish Perspective*, „Review of European and Comparative Law" 2022, t. 51, nr 4, s. 210.

65 D. Pyć, *Zasady morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przyległą*, „Prawo Morskie" 2013, t. 29, s. 118.

na obszarze ochrony Wielkiej Rafy Koralowej[66]. W ten sposób proces morskiego planowania przestrzennego został immanentnie powiązany z problematyką ochrony środowiska morskiego. W prawie Unii Europejskiej morskie planowanie przestrzenne wraz z obowiązkiem przygotowania morskich planów zagospodarowania przestrzennego zostało wprowadzone dyrektywą z 2014 r. ustanawiającą ramy planowania przestrzennego obszarów morskich[67]. W kontekście współpracy regionalnej warto odnotować aktywność w ramach Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM). Zdrowe środowisko Bałtyku ze zróżnicowanymi komponentami środowiskowymi, które funkcjonują w równowadze i które wspierają szerokie spektrum zrównoważonych aktywności gospodarczych i społecznych, stanowi element wizji Bałtyku prezentowanej przez tę organizację. W swoim prawodawstwie HECLOM nawiązuje do morskiego planowania przestrzennego w licznych zaleceniach, wśród których na szczególną uwagę zasługują zalecenia: 24/10, 34E/1 i 28E/9, traktujące odpowiednio o zintegrowanym zarządzaniu wybrzeżem oraz morskim planowaniu przestrzennym; o ochronie ptaków w kontekście rozwoju morskiej energetyki wiatrowej i wreszcie o opracowaniu szeroko zakrojonych ogólnych zasad planowania przestrzennego w obszarach morskich Bałtyku[68].

Jeszcze bardziej doniosła jest aktywność HELCOM w zakresie współpracy międzyrządowej. Przyczynił się on bowiem do stworzenia platformy współpracy międzyrządowej w regionie Wizje i Strategie wokół Morza Bałtyckiego (VASAB), która poświęcona została w szczególności problematyce morskiego planowania przestrzennego. Wspólnie z VASAB, HELCOM opracował katalog 10 zasad morskiego planowania przestrzennego, które stały się podstawą tworzenia morskich planów zagospodarowania przestrzennego w regionie[69]. Są nimi:

1) zasada zrównoważonego zarządzania (*sustainable management*),
2) zasada stosowania podejścia ekosystemowego (*ecosystem approach*),
3) zasada długookresowych celów (*long term perspective*),
4) zasada przezorności (*precautionary principle*),
5) zasada uczestnictwa i przejrzystości (*participation and transparency*),
6) zasada wysokiej jakości danych (*high quality data and information bases*),

---

66 T. Bąkowski, M. Nyka, *Land-Sea Interactions*…, s. 211.

67 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014, s. 135).

68 Wśród pozostałych zaleceń wymienić można: zalecenie 15/1 dotyczące ochrony pasa brzegowego, zalecenie 15/5 dotyczące systemu przybrzeżnych i morskich obszarów chronionych (BSPA), zalecenie 16/3 dotyczące ochrony dynamiki procesów brzegowych, zalecenie 17/3 dotyczące informacji i konsultacji w procesie wznoszenia nowych instalacji wpływających na środowisko Morza Bałtyckiego, zalecenie 19/1 dotyczące wydobywania osadów z dna morskiego, zalecenie 19/17 dotyczące środków stosowanych w celu zwalczania zanieczyszczeń z instalacji morskich, zalecenie 21/3 dotyczące zrównoważonej i przyjaznej środowisku turystyki w obszarach przybrzeżnych Morza Bałtyckiego, zalecenie 21/4 dotyczące ochrony zagrożonych morskich i przybrzeżnych biotopów bałtyckich, zalecenie 25/4 dotyczące środków stosowanych w celu redukcji zanieczyszczeń z akwakultury i marikultury, zalecenie 24/10 dotyczące wdrażania zintegrowanego morskiego i przybrzeżnego zarządzania działalnością człowieka w obszarze Morza Bałtyckiego.

69 T. Bąkowski, M. Nyka, *Land-Sea Interactions*…, s. 212.

7) zasada transnarodowej koordynacji i konsultacji (*transnational coordination and consultation*),
8) zasada zintegrowanego planowania obszarów lądowo-morskich (*coherent terrestrial and marine spatial planning*),
9) zasada dostosowania planowania do charakterystyki i specyficznych warunków różnych obszarów (*planning adapted to characteristics and special conditions at different areas*),
10) zasada ciągłości (*continuous planning*).

Budując na przedstawionym tu dorobku, polski system prawa współtworzy ramy i czyni operatywnymi międzynarodowe, w szczególności regionalne oraz unijne normy w zakresie realizacji koncepcji środowiskowej gospodarki morskiej. Podstawowymi aktami w tym zakresie są ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[70], rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej[71] oraz rozporządzenie w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000[72].

Podstawowe gwarancje realizacji założeń środowiskowej gospodarki morskiej zawarte są w ustawie o obszarach morskich. Artykuł 37[1] u.o.m. wskazuje na morskie planowanie przestrzenne jako proces, w ramach którego następuje organizacja wykorzystywania obszarów morskich dla osiągnięcia celów ekologicznych, gospodarczych i społecznych. Dlatego zasadne jest wskazanie na morskie planowanie przestrzenne jako instrument wdrażania środowiskowej gospodarki morskiej. Jak wskazuje art. 37a u.o.m., plany te rozstrzygają o funkcjach podstawowych i dodatkowych dla poszczególnych akwenów, zakazach i ograniczeniach w korzystaniu z obszarów morskich, rozmieszczaniu i kierunkach rozwoju inwestycji celu publicznego oraz kierunkach rozwoju transportu oraz infrastruktury, oraz obszarach przeznaczonych na ochronę środowiska i dziedzictwa kulturowego, uprawiania rybołówstwa i akwakultury, pozyskiwania energii odnawialnej oraz działalności wydobywczej. Widać więc działania mające na celu koordynację celów gospodarczych i społecznych z wymogami i warunkami ochrony środowiska.

Sam proces sporządzania planu, a w szczególności warunki przygotowania jego projektu wskazują na istotną, jeśli nie dominującą rolę ochrony środowiska morskiego, a w szczególności koncentrację na zwiększaniu liczby i dostępności usług

[70] Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 960 ze zm.; dalej: u.o.m.).
[71] Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie wymaganego zakresu planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (Dz. U. poz. 1025).
[72] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (Dz. U. poz. 935 ze zm.).

ekosystemowych morza. Ustawowo narzucona metodyka sporządzania projektu planu ma uwzględniać stosowanie podejścia ekosystemowego. Wsparcie zrównoważonego rozwoju w sektorze morskim z położeniem nacisku na poprawę stanu środowiska i odporności na zmiany klimatu wymienione zostało w art. 37b u.o.m. jako pierwsze kryterium do uwzględnienia w procesie sporządzania morskiego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza ust. 1 art. 37b u.o.m., w którym wyjaśniane są założenia stosowania wspomnianego tu podejścia ekosystemowego, sugeruje prymat utrzymania dobrego stanu ekologicznego środowiska, zachowania zdolności do prawidłowego funkcjonowania ekosystemów morskich, odporności na zmiany środowiskowe oraz trwałości i zrównoważonego charakteru użytkowania zasobów i usług ekosystemowych w ujęciu intra- i intergeneracyjnym.

Podsumowanie

Podstawowy cel niniejszego artykułu, którym była weryfikacja aktualności tez zawartych we wprowadzonej przez Panią Profesor Janinę Ciechanowicz-McLean koncepcji środowiskowej gospodarki morskiej, wydaje się wskazywać na rozwój środowiskowej gospodarki morskiej w kierunkach przewidzianych przez autorkę. Błękitna gospodarka 2.0, a więc błękitna gospodarka realizująca cele Nowego Europejskiego Zielonego Ładu, wydaje się być w znakomitej większości swoich założeń tożsama ze środowiskową gospodarką morską prezentowaną w artykule *Podstawowe założenia środowiskowej gospodarki morskiej* z 2013 r.

Cele środowiskowej gospodarki morskiej, takie jak: zachowanie równowagi ekologicznej, prawidłowe (normalne) funkcjonowanie ekosystemów, dobry stan środowiska morskiego oraz dostępność usług ekosystemowych, mogą być realizowane za pomocą uniwersalnego narzędzia wdrażania środowiskowej gospodarki morskiej, jakim jest stosowanie podejścia ekosystemowego. Podejście ekosystemowe stanowi równocześnie podstawowe narzędzie morskiego planowania przestrzennego. Łączy tym samym cele środowiskowej gospodarki morskiej z procesem morskiego planowania przestrzennego.

Morskie planowanie przestrzenne stanowi instrument wdrażania środowiskowej gospodarki morskiej. Wniosek taki wynika wyraźnie z zasad morskiego planowania przestrzennego przyjętych na forum regionalnych organizacji zajmujących się ochroną środowiska. Potwierdzeniem tej tezy jest także fakt wykorzystywania w procesie morskiego planowania przestrzennego instrumentu podejścia ekosystemowego czy wręcz jego promocja w polskim systemie prawnej ochrony środowiska, gdyż jest to obszar, w którym podejście to zostało wykorzystane po raz pierwszy. Jeżeli przyjmiemy założenie, że morskie planowanie przestrzenne nie jest celem samym w sobie, ale procesem nakierowanym na osiągnięcie określonych efektów środowiskowych, społecznych i gospodarczych, to celem tego procesu wydaje się być właśnie wdrożenie środowiskowej gospodarki morskiej.

Literatura

Atkins J., Gregory A., Burdon D., Elliott M., *Managing the Marine Environment: Is the DPSIR Framework Holistic Enough?*, „Systems Research and Behavioral Science" 2011, t. 28, nr 5.

Bąkowski T., Nyka M., *Land-Sea Interactions in Realisation of Ecosystem Approach in the Marine Spatial Planning in the Baltic Sea Region – Polish Perspective*, „Review of European and Comparative Law" 2022, t. 51, nr 4.

Becker H., DiMento J., Hickman A., *Baltic Sea* [w:] *Environmental Governance of the Great Seas: Law and Effect*, red. J. DiMento, A. Hickman, Cheltenham–Northampton 2012.

Blair J., Collins S., Knapp A., *Ecosystems as functional units in nature*, „Natural Resources & Environment" 2000, t. 14, nr 3.

Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999.

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Human Rights and Environment*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2012, nr 3.

Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Podstawowe założenia środowiskowej gospodarki morskiej*, „Prawo Morskie" 2014, t. 30.

Costanza R., d'Arge R., de Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R., Paruelo J., Raskin R., Sutton P., van den Bel M., *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital*, „Nature" 1997, t. 387.

Currie D., *Ecosystem-Based Management in Multilateral Agreements: Progress Towards Adopting the Ecosystem Approach in International Management of Living Marine Resources*, Rome 2007.

Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki, red. B. Poskrobko, Białystok 2011.

Germond-Duret C., *Framing the Blue Economy: Placelessness, Development and Sustainability*, „Development and Change" 2022, t. 53, nr 2.

Hemphill A., Shillinger G., *Casting the Net Broadly: Ecosystem-based Management Beyond National Jurisdiction*, „Sustainable Development Law & Policy" 2006, t. 7.

Jax K., *Function and „Functioning" in Ecology: What does it Mean?*, „Oikos" 2005, t. 111.

Kaczyński W., *The future of the blue economy: Lessons for the European Union*, „Foundations of Management" 2011, t. 3, nr 1.

Kośmicki E., *Zrównoważony rozwój w warunkach globalnych zagrożeń i integracji europejskiej* [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kiełczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009.

Lee K., Noh J., Khim J., *The blue economy and the United Nations Sustainable Development Goals: Challenges and opportunities*, „Environment International" 2020, t. 137.

Lindemann R., *The trophic-dynamic aspect of ecology*, „Ecology" 1942, t. 23, nr 4.

Long R., *Legal aspects of Ecosystem-Based Marine Management in the UE*, „Ocean Yearbook" 2012, t. 26.

Long R., *Marine Resource Law*, Dublin 2007.

Martínez-Vázquez R.M., Milán-García J., de Pablo J., *Challenges of the Blue Economy: Evidence and research trends*, „Environmental Sciences Europe" 2021, t. 33.

McIntyre O., *The Emergence of an „Ecosystem Approach" to the protection of International Watercourses under International Law*, „RECIEL. Review of European, Comparative & International Environmental Law" 2004, t. 13, nr 1.

Michałowski A., *Efektywność gospodarowania w świetle usług środowiska*, „Optimum: Studia Ekonomiczne" 2012, nr 1(55).

Michałowski A., *Usługi środowiska w badaniach ekonomiczno-ekologicznych*, „Ekonomia i Środowisko" 2013, nr 1(44).
Mizgajski A., Stępniewska M., *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kiełczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009.
Murawski S., *Ten myths concerning ecosystem approaches to marine resource management*, „Marine Policy" 2007, t. 31, nr 6.
Nyka M., *International Seabed Authority and environmental deep-sea stewardship – Principles governing the protection and use of sea-bed resources*, „Prawo Morskie" 2020, t. 39.
Österblom H., Gårdmark A., Bergström L., Müller-Karulis B., Folke C., Lindegren M., Casini M., Olsson P., Diekmann R., Blenckner T., Humborg C., Möllmann C., *Making the ecosystem approach operational – Can regime shifts in ecological and governance systems facilitate the transition?*, „Marine Policy" 2010, t. 34, nr 6.
Pauli G., *The Blue Economy: 10 years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*, New Mexico 2010.
Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska, red. W. Radecki, Wrocław 2010.
Poskrobko B., *Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1.
Pyć D., *Zasady morskiego planowania przestrzennego i zintegrowanego zarządzania strefą przyległą*, „Prawo Morskie" 2013, t. 29.
Royner R., Jolly C., Gouldman C., *Ocean observing and the blue economy*, „Frontiers in Marine Sciences" 2019, nr 6.
Ruhl J., Kraft S., Lent C., *The Law and Policy of Ecosystem Services*, Washington 2007.
Skowroński A., *Utrzymanie dynamicznej równowagi ekosystemów Ziemi (przyrodnicze i antropogeniczne mechanizmy)*, „Studia Ecologiae et Bioethicae" 2004, t. 2, nr 1.
Sudra P., *Usługi ekosystemowe na tle wybranych koncepcji ekologii miasta*, „Człowiek i Środowisko" 2015, t. 39, nr 1.
Tansley A., *The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms*, „Ecology" 1935, t. 16, nr 3.
Trouwborst A., *The Precautionary Principle and the Ecosystem Approach in International Law: Differences, Similarities and Linkages*, „RECIEL. Review of European Community & International Environmental Law" 2008, t. 18, nr 1.
Wilson E., *Przyszłość życia*, Poznań 2003.

Streszczenie

Maciej Nyka

Współczesne wyzwania środowiskowej gospodarki morskiej

Celem artykułu jest weryfikacja hipotezy dotyczącej tworzenia się nowego obszaru gospodarki morskiej – środowiskowej gospodarki morskiej. W tekście wskazywane są doktrynalne, logiczne, a także normatywne przesłanki do identyfikacji nowego obszaru gospodarki morskiej, która będzie realizowana w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju i będzie się przyczyniać do wdrażania najnowszych koncepcji gospodarczych Unii Europejskiej. Skupienie się na gospodarce morskiej ma znaczenie, ponieważ jest to obszar, w którym następują bardzo istotne zmiany związane z wprowadzaniem i upowszechnianiem nowych rodzajów działalności człowieka

na morzu. Działalność ta może być od samego początku zaprojektowana jako uwzględniająca konieczność ochrony środowiska, czego konsekwencją będzie zmniejszenie antropopresji na środowisko morskie, które i tak już jest krytycznie zagrożone oddziaływaniem człowieka.

Słowa kluczowe: gospodarka morska, ochrona środowiska morskiego, regulacja działalności na morzu, zrównoważony rozwój.

Summary

Maciej Nyka

Contemporary challenges of environmental marine economy

The aim of the article is to verify the hypothesis regarding the creation of a new area of maritime economy – environmental maritime economy. The text indicates doctrinal, logical, but also normative premises for identifying a new area of maritime economy, which will be implemented in accordance with the principle of sustainable development, and which will contribute to the implementation of the latest economic concepts of the European Union. Focusing on the maritime economy is important because it is an area where very significant changes are taking place, related to the introduction and dissemination of new types of human activity at sea. This activity can be designed from the very beginning as an activity that takes into account the need to protect the environment, the consequence of which will be the reduction of anthropogenic pressure on the marine environment, which is already critically endangered by human impacts.

Keywords: marine economy, marine environment protection, regulation of marine activity, sustainable development.

Anna Dobaczewska
Uniwersytet Gdański
anna.dobaczewska@ug.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8918-9847

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.11

Cele i wyzwania europejskiego zielonego ładu dla sektora transportu morskiego*

Wprowadzenie

Społeczność międzynarodowa, a w jej ramach ONZ, OECD i Unia Europejska, od wielu lat postuluje oraz ustanawia normy prawne zobowiązujące do systematycznej redukcji emisji gazów cieplarnianych (w tym CO_2) dla potrzeb ochrony zdrowia, ochrony środowiska oraz ochrony klimatu. Poczynając przykładowo od Protokołu z Kioto z 1997 r.[1], który zobowiązywał sygnatariuszy do redukcji gazów cieplarnianych o 5,2% do 2012 r. (a następnie o 20% do 2020 r.)[2], poprzez Porozumienie paryskie ONZ, na mocy którego miała nastąpić redukcja emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20% w stosunku do 1990 r., aż do najbardziej ambitnego, aktualnie realizowanego Europejskiego Zielonego Ładu (dalej: EZŁ)[3], zakładającego redukcję poziomu emisji gazów cieplarnianych o 55% względem poziomu emisji z 1990 r. Warto przy tym zaznaczyć, że Komisja Europejska sukcesywnie podwyższa progi redukcji, tak aby Europa w 2050 r. stała się pierwszym kontynentem o zeroemisyjnej gospodarce.

W grudniu 2015 r. w stolicy Francji zostało wynegocjowane m.in. przez Unię Europejską porozumienie międzynarodowe dotyczące (kolejnej) znaczącej redukcji emisji gazów cieplarnianych[4]. Zgodnie z tzw. Porozumieniem paryskim Unia Europejska

* Stan prawny na 15.10.2023 r.

1 Dokument uzupełniający Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC), zobowiązywał do redukcji emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 o 5% w stosunku do 1990 r.

2 Na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w 2007 r. przyjęto pakiet energetyczno-klimatyczny, zwany inaczej pakietem 3 × 20, który przyjmował, że do 2020 r. miała nastąpić redukcja emisji gazów cieplarnianych przy jednoczesnym wzroście efektywności energetycznej o 20% oraz udziale odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE), w ogólnej produkcji energii na poziomie 20%. Pakiet ten stanowił jeden z filarów strategii UE Europa 2020. Dla Polski minimalny udział OZE w produkcji energii wyznaczono na poziomie 15%.

3 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

4 Dotyczy to dwutlenku węgla (CO_2), metanu (CH_4), podtlenku azotu (N_2O), fluorowęglowodoru (HFC), perfluorowęglowodoru (PFC) i sześciofluorka siarki (SF_6).

zobowiązała się do ograniczenia emisji CO_2 o co najmniej 40% (względem poziomu z 1990 r.) do 2030 r., przy założeniu jednoczesnej modernizacji gospodarki i zwiększenia udziału OZE do 27%[5]. Wraz z przyjęciem Europejskiego Zielonego Ładu docelowy poziom redukcji emisji gazów cieplarnianych wyznaczono na nowo, przyjmując poziom redukcji na 55% do 2030 r., po to, by już w 2050 r. stworzyć w Unii Europejskiej obszar gospodarki całkowicie bezemisyjnej[6]. Te ambitne cele bezsprzecznie nie będą łatwe do osiągnięcia, choć nie są niemożliwe. Oznaczałoby to również, że wszystkie kraje członkowskie, niezależnie od poziomu rozwoju gospodarki, stosowanych technologii i stopnia innowacyjności, musiałyby ponieść niemal niezwłocznie ogromne nakłady finansowe, na które prawdopodobnie ich nie stać. Potrzeby finansowe są duże, a ponadto procesy inwestycyjne mają charakter długoterminowy. Z kolei okoliczność, że w sektorze transportu (w tym morskiego) emisja gazów cieplarnianych w okresie kilkunastu ostatnich lat rośnie, zamiast maleć[7], każe być sceptycznym co do szans powodzenia planowanych zmian proekologicznych.

Założeniem opracowania jest wskazanie na cele zrównoważonego transportu morskiego postawione przed państwami członkowskimi UE oraz ocena prawdopodobieństwa ich osiągnięcia w perspektywie średnio- i długoterminowej. Stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy europejski transport morski jest w stanie sprostać celom Europejskiego Zielonego Ładu i czy zachodzące, ewentualnie planowane, zmiany legislacyjne oraz ekonomiczne są w stanie realnie doprowadzić do poziomu redukcji emisji gazów zgodnym z komunikatem „Gotowi na 55"[8]. Jest to dokument prezentujący m.in. harmonogram wprowadzania w życie założeń przyjętej w grudniu 2020 r. „Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności"[9]. Opiera się ona na kilkunastu propozycjach zmian prawa, mających doprowadzić do gospodarki neutralnej klimatycznie w 2050 r. na obszarze UE.

Sektor transportu, jak i poszczególne jego składowe, wraz z energetyką i ciepłownictwem, w największym stopniu przyczynia się do zanieczyszczeń powietrza. Według informacji zawartych w EZŁ ok. 25% emisji gazów cieplarnianych w UE pochodzi z tego sektora. Środki transportu generują ponadto hałas, zanieczyszczają grunty i wody gruntowe. Jednocześnie sektor ten generuje 5% PKB w Unii jako całości, i daje

---

[5] *Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje*, Klub Jagielloński, seria: Raporty, 2022, nr 6, s. 8.

[6] Art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021, s. 1).

[7] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*, COM(2020) 789 final, 9.12.2020, s. 6.

[8] Opublikowane dnia 15 lipca 2021 r. propozycje Komisji Europejskiej obejmują m.in. projekt rozporządzenia o równych warunkach konkurencji dla zrównoważonego transportu lotniczego (ReFuelEU Aviation), COM (2021) 552 final, oraz projekt rozporządzenia o paliwach odnawialnych i niskoemisyjnych w sektorze morskim (FuelEU Maritime), COM(2021) 562 final.

[9] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności*…

zatrudnienie około 10 mln ludzi[10]. Transport towarowy i pasażerski stanowią zatem istotny element gospodarki, z którego zrezygnować nie sposób. Powinno się natomiast przeprowadzić jego transformację, przekierowując na bardziej zrównoważone sposoby przemieszczania dóbr i ludzi. Dlatego też najlepsze efekty dla ochrony środowiska można osiągnąć, likwidując przyczynę największych zanieczyszczeń – używanie tradycyjnych paliw kopalnych.

Swoje zadania, na drodze do osiągnięcia zeroemisyjnego transportu, mają do zrealizowania zwłaszcza podmioty powiązane z transportem lotniczym, morskim i drogowym. Wiele projektów i pomysłów na zmiany w sposobie wykorzystania poszczególnych rodzajów środków transportu jest ze sobą powiązanych. Przykładowo zmniejszenie krótkodystansowych połączeń lotniczych jest determinowane rozwojem sieci kolei dużych prędkości; redukcja emisji w obszarach zurbanizowanych może być skuteczna tylko pod warunkiem zaproponowania dogodnych i tanich połączeń zbiorowej komunikacji miejskiej czy zwiększeniem roli carsharingu[11]. Zmiany w transporcie morskim także mają do odegrania swoją rolę.

Jednym z podstawowych rozwiązań, które ma stać się wspólne dla różnych form transportu, jest system aukcyjnego handlu prawami do emisji dwutlenku węgla (*Emissions Trading Scheme*, ETS)[12]. Obecnie ma zastosowanie do transportu drogowego, ale UE zakłada rozszerzenie go na transport lotniczy i morski. Konieczność nabywania praw do emisji CO_2 w drodze przetargu zwiększy koszty prowadzonej działalności i sprawi, że ceny za takie usługi będą bliższe cenom usług wykorzystujących nowe, niskoemisyjne technologie.

W 2017 r. Unia Europejska opracowała zestawienie wielkości redukcji i harmonogram ograniczania emisji gazów przez państwa członkowskie do 2030 r.[13], przy czym nie obejmuje ono transportu (w tym morskiego). Wspólny wysiłek redukcyjny jak najszybciej powinien objąć także ten sektor gospodarki. Prace nad nowelizacją rozporządzenia trwają i zapewne nie wejdzie ono w życie szybciej niż w 2025 r.

Do końca 2023 r. państwa UE są zobligowane do przedłożenia informacji o uchwalonych przez siebie przepisach wykonujących unijne przepisy o ETS. Konieczne jest jak najszybsze objęcie transportu morskiego tym systemem. Wdrażane przez kilkanaście ostatnich lat zmiany doprowadziły wprawdzie do znaczącej poprawy jakości

---

10 *Ibidem*, s. 1.

11 Tylko ze względu na ograniczenia związane z objętością niniejszego opracowania całkowicie muszą zostać pominięte zagadnienia ograniczania emisji gazów cieplarnianych w segmencie transportu lotniczego, drogowego (pasażerskiego i towarowego) oraz transportu zbiorowego na obszarach zurbanizowanych.

12 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32, ze zm.).

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, s. 26, ze zm.).

powietrza, ale dane z ostatnich kilku lat mogą być niemiarodajne, ponieważ były to lata (zwłaszcza 2020 r.) zmniejszonej aktywności gospodarczej: ograniczonej liczby przewozu towarów, obniżonej działalności turystycznej, podróży służbowych itp.

Godnym akceptacji zamierzeniem jest więc rewizja efektów polityki zmniejszania emisji zaplanowana na lipiec 2023 r. oraz za okresy każdych kolejnych pięciu lat. Odnosić się one mają odrębnie do poszczególnych państw członkowskich UE. Jeśli zamierzenia polityki unijnej nie zostaną przez któreś państwo członkowskie zrealizowane, Komisja będzie wydawała rekomendacje, które powinny być w następujących sześciu miesiącach zaakceptowane lub odrzucone przez to państwo. Taki systematyczny monitoring efektów wydaje się niezbędny dla ustalenia, czy i w jakim tempie planowana redukcja rzeczywiście następuje[14].

Dalej zostaną przedstawione najistotniejsze inicjatywy ukierunkowane na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w transporcie morskim, w kontekście ich realnej szansy przyczynienia się do osiągnięcia wskazanego celu klimatycznego, oraz ewentualne przeszkody, jakie mogą się pojawić na drodze do osiągnięcia celów wskazanych w Europejskim Zielonym Ładzie.

1. Paliwa alternatywne w transporcie morskim

Transport morski jest drugim pod względem ilości gazów emitowanych do atmosfery zanieczyszczającym segmentem transportu. Odpowiada za ok. 14% emisji w sektorze transportu ogółem. W ramach EZŁ i inicjatywy „Gotowi na 55" Unia Europejska zapoczątkowała proces zmian prawodawstwa także w odniesieniu do tego obszaru sektora. Mając na uwadze, że znakomita większość dóbr transportowanych w UE (31% wewnątrz UE, 75% między UE a państwami trzecimi) pokonuje dystans drogą morską[15], sukces albo porażka polityki redukcyjnej w transporcie morskim będą miały wpływ na osiągnięcie założeń całego EZŁ.

Działania Unii Europejskiej wykraczają swoim zakresem poza inicjatywy, które podejmują w przedmiocie ochrony przed zanieczyszczeniem środowiska globalne organizacje międzynarodowe, jak choćby Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO)[16]. Jest to o tyle znaczące, że państwa członkowskie UE są członkami tej organizacji, zaś

[14] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz. Urz. UE L 334 z 31.12.2018, s. 1, ze zm.).

[15] Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim oraz zmieniające dyrektywę 2009/16/EC, COM(2021) 562 final, 14.07.2021; znane też jako FuelEU Maritime.

[16] J. Nawrot, *Jeden za wszystkich, wszyscy za jednego. Unia Europejska a Międzynarodowa Organizacja Morska*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. 32, s. 297; K. Marciniak, *Zewnętrzne aspekty polityki transportu morskiego Unii Europejskiej* [w:] *Zewnętrzne stosunki gospodarcze Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Ł. Kułaga, Toruń 2010, s. 514.

UE jako całość takiego statusu nie posiada, mimo czynionych w tym kierunku starań[17]. Prowadzi to do dwutorowo podejmowanych zobowiązań – na potrzeby ruchu wewnątrzunijnego i transportu realizowanego z krajami trzecimi. Unia Europejska wyznaczyła własne, wyższe standardy w przedmiocie redukcji emisji gazów cieplarnianych w transporcie morskim w perspektywie do 2030 r. oraz 2050 r. niż zobowiązuje do tego IMO[18].

Komunikat „Gotowi na 55" obejmuje kilka projektów aktów prawodawczych dotyczących m.in. wykorzystywania paliw alternatywnych, budowy infrastruktury zapewniającej dostęp do takich paliw, zasilania statków z odnawialnych źródeł energii (w tym przy nabrzeżach) oraz włączenia transportu morskiego do aukcyjnego systemu handlu przydziałami do emisji gazów[19]. Środki te stosowane łącznie pozwalają na ostrożne przyjęcie tezy, że w 2050 r. transport morski stanie się niemal całkowicie wolny od emisji gazów cieplarnianych. Więcej wątpliwości budzi natomiast to, czy do 2030 r. uda się zredukować o 55% (względem 1990 r.) emisję gazów cieplarnianych. Tempo redukcji musiałoby znacząco przyspieszyć. Do 2019 r. udało się bowiem zredukować gazy o 21%, w 2020 r. – o 30%, co stanowiło przekroczenie oczekiwań[20]. Pierwotne zamierzenia UE przewidywały jednak redukcję o 40% do 2030 r., zatem nowy podwyższony poziom redukcji wymaga zintensyfikowanych działań.

Działaniami bez wątpienia przyczyniającymi się do zmniejszenia emisji będzie zmiana paliw na nieemisyjne lub niskoemisyjne, zawierające m.in. mniej szkodliwych substancji (w tym siarki)[21]. To implikuje jednakże zmiany w konstrukcji silników i zbiorników na paliwa, a więc (prze)budowę statków na efektywne energetycznie lub dostosowanie ich do zasilania hybrydowego. Szacuje się, że będzie to możliwe dopiero ok. 2030 r. Obecnie brakuje choćby określenia warunków technicznych i wymogów bezpieczeństwa dla zbiorników paliw alternatywnych czy certyfikacji paliw, (prze)budowa statków dostosowanych do nowych rodzajów paliw nie może więc na razie być przeprowadzona.

Decyzje przewoźników i armatorów, by w wyznaczonym przez UE terminie przejść na nowe rodzaje paliw, mogą przyspieszyć głównie dwa rozwiązania. Jednym z nich jest obowiązek monitorowania, raportowania i weryfikacji danych dotyczących emisji CO_2[22] poprzez przekazywanie do Komisji Europejskiej informacji zarówno odnośnie

---

17 J. Nawrot, *Jeden za wszystkich*…, s. 298.

18 IMO przewiduje redukcję rzędu 40% do 2030 r. i 50% do 2050 r. Zob. J. Dankwa Ampah, A. Abdu Yusuf, S. Afrane, C. Jin, H. Liu, *Reviewing two decades of cleaner alternative marine fuels: Towards IMO's decarbonization of the maritime transport sector*, „Journal of Cleaner Production" 2021, t. 320.

19 A. Christodoulou, K. Cullinane, *Potential alternative fuel pathways for compliance with the „FuelEU Maritime Initiative"*, „Transportation Research. Part D: Transport and Environment" 2022, t. 112, s. 2.

20 Zob. https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20180706STO07407/postepy-ue-w-realizacji-celow-zwiazanych-ze-zmiana-klimatu [dostęp: 12.01.2023].

21 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/802 z dnia 11 maja 2016 r. odnosząca się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych (tekst jedn.: Dz. Urz. UE L 132 z 21.05.2016, s. 58).

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE (Dz. Urz. UE L 123 z 19.05.2015, s. 55, ze zm.).

do poszczególnych rejsów, statków, jak i zbiorczych danych rocznych. Na przedsiębiorców nałożono obowiązek wprowadzenia informacji do ogólnej, unijnej bazy danych prowadzonej przez Komisję Europejską. Dzięki weryfikowaniu ilości emitowanych zanieczyszczeń tendencje w redukcji emisji CO_2 są pod kontrolą, sprawdzany jest rzeczywisty postęp w osiąganiu pułapów.

Należy przy tym mieć na uwadze, że w latach 2012–2018 emisja CO_2 z transportu morskiego rosła. Tym trudniej będzie te tendencje odwrócić w okresie do 2030 r. Projekt rozporządzenia zwanego FuelEU Maritime przewiduje, że emisja kilku gazów cieplarnianych (CO_2, CH_4, N_2O) z transportu morskiego powinna zostać ograniczona o 2% do 2025 r., o 20% do 2035 r. i o 75% do 2050 r. (względem 2020 r.)[23]. Z uwagi na obniżone wartości transportu w 2020 r., spowodowane pandemią COVID-19, będzie to zatem poziom wymagający dużego zaangażowania – w praktyce można założyć, że rozporządzenie FuelEU Maritime nie wejdzie w życie przed 2025 r. Komunikat „Gotowi na 55" obejmuje inicjatywę prawodawczą nakładającą na armatorów obowiązki redukcyjne nie tylko odnośnie do wszystkich rejsów realizowanych przez statki wewnątrz Europejskiego Obszaru Gospodarczego (jak to jest obecnie), ale też rejsów między portami UE a portami krajów trzecich[24] (połowy od 2024 r., wszystkich od 2027 r.). Ponadto propozycje te odnoszą się do statków wszystkich armatorów, niezależnie od ich państwa bandery, także tych z siedzibą poza UE. To znacząco przybliża możliwość osiągnięcia pułapów emisyjności transportu morskiego, ale jeszcze nie gwarantuje sukcesu. Wyłączone zostały natomiast statki specjalnego przeznaczenia (w tym wojenne, ratunkowe, rybackie, pasażerskie biorące na pokład mniej niż 12 osób i inne).

Kolejnym istotnym czynnikiem mogącym realnie wpłynąć na obniżenie emisji CO_2 jest zastosowanie do transportu morskiego systemu handlu prawami do emisji. Stanowi o tym propozycja legislacyjna zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w sprawie europejskiego systemu handlu emisjami, również będąca elementem pakietu „Gotowi na 55". Według projektu postanowienia nowego rozporządzenia[25] dotyczyć mają statków o tonażu powyżej 5000 GT. Stanowią one ok. 55% ogólnej liczby statków zarejestrowanych w krajach UE, a więc nieco mniej niż połowa statków nie będzie w ogóle zobowiązana do redukcji emisji gazów. Są wśród nich nie tylko małe jednostki prywatne czy łodzie żaglowe i żaglowce, ale też statki wykorzystywane komercyjnie.

Ustanowienie granicy 5000 GT wyporności z jednej strony chroni najmniejszych armatorów (i zarządców portów) przed ogromnymi obciążeniami finansowymi i administracyjnymi związanymi z utworzeniem podaży na paliwa alternatywne, z drugiej może spowodować odwrotny skutek od oczekiwanego i potencjalnie sprowokować częstsze budowanie nowych statków lub przebudowę istniejących, o ładowności

[23] Zob. https://www.portalmorski.pl/wiadomosci/porty-logistyka/52569-polskie-porty-przygotowuja-sie-na-dekarbonizacje-transportu-morskiego [dostęp: 10.01.2023].

[24] F. Charles, *'Fit for 55' climate package – EU ETS Directive FuelEU Maritime Regulation*, 29.09.2021, https://policycommons.net/artifacts/3355688/fit-for-55-climate-package/4154579/ [dostęp: 9.01.2023]; https://www.portalmorski.pl/wiadomosci/porty-logistyka/52569-polskie-porty-przygotowuja-sie-na-dekarbonizacje-transportu-morskiego [dostęp: 10.01.2023].

[25] Wniosek COM(2021) 562 final.

poniżej wskazanego tonażu. Warto przychylić się więc do pomysłu, by nie wprowadzać progu tonażowego i zastosować ETS oraz rozporządzenie dotyczące paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim do statków towarowych i pasażerskich niezależnie od ich wielkości, wyłączając z obowiązku stosowania nowoczesnych paliw tylko niektóre statki, zależnie od ich przeznaczenia.

Niewątpliwie problematyczny może okazać się rodzaj paliwa, jakie w przyszłości zastosują armatorzy. Trwają badania nad technologiami wykorzystującymi energię elektryczną (silniki, akumulatory), wodór, biopaliwa, gaz ziemny – biometan, gaz płynny, amoniak. W różnych ośrodkach naukowych trwają prace nad opracowaniem nowych paliw, które byłyby właściwe nie tylko ze względu na ochronę środowiska, ale i opłacalne ekonomicznie[26]. Według prognoz w 2030 r. będą wprawdzie dostępne technologie umożliwiające zastosowanie paliw alternatywnych jako paliw stosowanych w transporcie morskim, nie jest jednak jeszcze pewne, na co padnie wybór. Ponadto nie oznacza też, że uda się te nowe technologie wprowadzić na rynek i skomercjalizować na tak dużą skalę przed 2030 r., aby mogły realnie przyczynić się do zrealizowania „Gotowi na 55".

Projekt legislacyjny UE zakłada, że wykorzystywany będzie gaz (LNG i CNG), i wskazuje na odpowiednie przygotowanie do tego statków i infrastruktury portowej. Wydarzenia 2022 r. związane z agresją Rosji na Ukrainę dowodzą, że należałoby raczej zrezygnować z paliwa gazowego i skoncentrować się np. na wodorze lub biopaliwie. Mniejsza podaż, podwyższone ceny tego paliwa oraz okoliczność, iż gaz kwalifikować należy jako paliwo kopalne, dyskredytują je niemal w całości. Walorem gazu jest natomiast to, że pozwala odbywać dłuższe, nawet transoceaniczne trasy. Niektóre paliwa odnawialne natomiast obecnie mogą być wykorzystywane tylko w krótszych trasach (np. pomiędzy portami UE), ale nie kwalifikują się do zastosowania w dalekich rejsach. Trudno oczekiwać, by armatorzy przygotowywali flotę wyłącznie pod kątem transportu wewnątrzunijnego.

Nie można też z góry założyć, że flota morska będzie konstrukcyjnie dostosowana do nowych paliw już od 2030 r. Wprawdzie mamy już pierwsze przykłady stosowania paliw w kontenerowcach, ale według stanu na czerwiec 2021 r. odsetek statków napędzanych paliwami alternatywnymi wynosił zaledwie 0,5%, a wśród statków zamówionych – 11,84%[27]. Pod koniec 2020 r. na trasy euroazjatyckie wypłynął nowy statek zasilany gazem, a kolejne osiem jest w produkcji[28]. Przyjmując, że średni okres eksploatacji statków to 25–30 lat, perspektywa 2050 r. oznacza, że wszystkie nowe statki już teraz

[26] Global Industry Alliance jest konsorcjum badawczym starającym się stworzyć napęd zeroemisyjny, podobnie jak International Windship Association czy MAN Energy Solutions.

[27] Zob. https://www.dnv.com/maritime/hub/decarbonize-shipping/fuels/bridging-fuels.html [dostęp: 22.12.2022]. Tymczasem np. MEARSK deklaruje, że w 2024 r. ma być już w posiadaniu ośmiu nowych, zasilanych ekologicznie kontenerowców.

[28] A. Fedorska, *Napędzany gazem ziemnym kontenerowiec Jacques Saade zawitał do Hamburga*, 9.11.2020, https://logistyka.rp.pl/przewozy/art17108171-napedzany-gazem-ziemnym-kontenerowiec-jacques-saade-zawital-do-hamburga [dostęp: 12.01.2023].

powinny bazować na paliwach odnawialnych, co jak wspomniano, jest technologicznie trudne do realizacji.

Harmonogram zmian w wyborze paliw ekologicznych nie jest bynajmniej entuzjastycznie przyjmowany przez przedsiębiorców, na których ciążyć będzie obowiązek inwestycji w nowe technologie. Zanim zostaną poniesione stosowne nakłady, musiałby istnieć okres przejściowy, kiedy statki korzystałyby z gazu. Jednak okres zwrotu takiej inwestycji byłby stanowczo za krótki, zanim zostałby ustanowiony obowiązek stosowania paliw zeroemisyjnych. Przerobienie statków do zasilania hybrydowego (częściowe zasilanie energią elektryczną) też nie zawsze będzie uzasadnione ekonomiczne. To stawia pod znakiem zapytania kwestię, czy do 2030 r. realnie uda się ograniczyć emisję gazów aż o 55% (w stosunku do 1990 r.). Wydaje się, że paliwa zeroemisyjne powinny być już dziś bardziej rozpowszechnione. Zwłaszcza że armatorzy uważają nowe obciążenia za zbyt ambitne, niewspółmiernie kosztowne i negatywne z punktu widzenia kalkulacji kosztów transportu. Jak dotąd transport morski jest najtańszy w przeliczeniu na tonę[29].

2. Infrastruktura portowa

Również dla zarządzających portami nie jest wiadome, które z paliw alternatywnych mają oferować i w jakich ilościach. Dyrektywa 94/2014/UE[30] nakłada na państwa członkowskie Unii obowiązek uchwalenia własnych ram polityki niskoemisyjnego transportu i stworzenia odpowiedniej ilości punktów ładowania do 2030 r. Reguluje jednak powstawanie infrastruktury dla tankowania gazu i wodoru, a ponadto zostanie uchylona wraz z uchwaleniem nowego pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55". Nie uchwalono przepisów ustanawiających ujednolicone warunki bezpieczeństwa i warunki techniczne, zarówno dla instalacji, jak i samego paliwa. Bez wątpienia korzystne byłoby, gdyby były one kompatybilne z warunkami ustalonymi przez gremia globalne (IMO), których wszak także jeszcze nie ma. Stosowne inwestycje w portach, by zapewnić statkom tankowanie paliwami alternatywnymi (np. wodorem), wymagają również czasu i środków finansowych[31].

---

[29] T. Solakivi, A. Paimander, L. Ojala, *Cost competitiveness of alternative maritime fuels in the new regulatory framework*, „Transportation Reaserch. Part D: Transport and Enviroment" 2022, t. 113.

[30] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 2014/94/UE).

[31] Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. stara się o dofinansowanie projektu pn. „Poprawa infrastruktury Portu Gdańsk wraz z analizą wdrożenia systemu niskoemisyjnego OPS dla zrównoważonego rozwoju sieci TEN-T", w ramach Instrumentu „Łącząc Europę" na lata 2021–2027. Natomiast planowany okres realizacji tej inwestycji to lata 2023–2027, https://www.portalmorski.pl/wiadomosci/porty-logistyka/52569-polskie-porty-przygotowuja-sie-na-dekarbonizacje-transportu-morskiego [dostęp: 10.01.2023].

Przyczynkiem do sukcesu w redukcji gazów będzie przygotowanie infrastruktury portowej, umożliwiającej ładowanie przy nabrzeżu energii elektrycznej, potrzebnej dla utrzymania funkcjonowania statków podczas postoju oraz ładowania akumulatorów na potrzeby dalszego rejsu. Do wypełnienia limitów redukcji gazów wskazane byłoby, aby energia ta pochodziła również ze źródeł odnawialnych. Ważne będzie też właściwe zarządzanie czasem cumowania przy nabrzeżu oraz skracanie okresu czekania na redzie.

W pierwszej kolejności konieczne więc są inwestycje w stacje ładowania. Przy czym jak dotąd dyrektywa 94/2014/UE przewiduje, że budowa infrastruktury portowej do zasilania statków energią elektryczną z lądu nastąpi do 2030 r. i że dotyczy obligatoryjnie tylko portów sieci bazowej TEN-T, a pozostałych portów na zasadzie dobrowolności. Ponadto dyrektywa ta zawiera zastrzeżenie, że musi najpierw istnieć zapotrzebowanie na stacje ładowania, zaś koszty budowy i utrzymania infrastruktury nie będą nieproporcjonalne do oczekiwanych korzyści, w tym korzyści dla środowiska. Prawodawca przeszedł więc do porządku dziennego nad błędnym kołem, jakie tworzy się pomiędzy potencjalnym popytem i podażą na energię elektryczną przy nabrzeżach portowych.

Projekt nowego rozporządzenia zakłada zmianę tego stanu rzeczy. Przede wszystkim przewiduje obowiązek budowy stacji ładowania we wszystkich portach morskich UE i to niezależnie od istniejącego poziomu zapotrzebowania i wysokości kosztów. Rozszerzony zostanie też katalog statków zobowiązanych do ładowania energii z nabrzeża o statki pasażerskie typu ro-ro, szybkie statki pasażerskie i wycieczkowce. Szczególne oczekiwania UE kieruje wobec promów pasażerskich (np. łączących wyspy ze stałym lądem). Ze względu na to, że wyspy mogą nie mieć stałego łącza elektrycznego z lądem, dla skuteczności „Gotowi na 55" ważne jest, aby promy mogły ładować i magazynować energię elektryczną niezbędną na podróż w obie strony. Kluczowe wydaje się stworzenie infrastruktury i podaży na energię elektryczną, która będzie pozyskiwana ze źródeł odnawialnych. Rozważyć zatem warto wykorzystanie energii wytwarzanej przez morskie farmy wiatrowe, by uzupełnić tę dostarczaną do nabrzeży.

3. Finansowanie inwestycji

Potrzeby finansowe wdrożenia zeroemisyjnego transportu są ogromne. Nakładom sektora prywatnego powinny towarzyszyć wydatki publiczne. Unia Europejska przewiduje przede wszystkim, że opłaty pozyskane w zamian za aukcyjny zakup praw do emisji zostaną przekazane na wyspecjalizowany fundusz pokrywający koszty inicjatyw proekologicznych. Już teraz wpływ ze sprzedaży praw każde państwo powinno przeznaczać co najmniej w połowie na przedsięwzięcia bezpośrednio lub pośrednio związane z ochroną środowiska. Wskazane byłoby, aby Komisja Europejska nałożyła obowiązek przeznaczania całej kwoty pozyskanej ze sprzedaży na cele ekologiczne, z czego odpowiednią część (ustaloną w przepisach UE) – na infrastrukturę i dostępność

paliw alternatywnych w transporcie. Utrzymać należałoby obowiązek rocznego raportowania Komisji, na jakie przedsięwzięcia przeznaczone zostały środki takiego funduszu. Godna akceptacji jest propozycja asygnowania 75% wpływów ze sprzedaży praw do emisji z transportu morskiego na wyspecjalizowany tzw. fundusz oceaniczny[32].

Realizacja zamierzeń inwestycyjnych pozwalających na realizację założeń Europejskiego Zielonego Ładu i „Gotowi na 55" wymaga zaangażowania środków publicznych przekazywanych zgodnie z zasadami pomocy państwa określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Każda pomoc powinna być zgodna z zasadami pomocniczości, proporcjonalności, przejrzystości i wywoływać tzw. efekt zachęty. Częściowo środki pochodzić będą z opłat za prawa do emisji gazów cieplarnianych ze wskazaniem, które zasoby powinny zostać przeznaczone na inicjatywy poprawy efektywności energetycznej, inwestycji w technologie i infrastrukturę w celu dekarbonizacji sektora transportu. Nie jest on na chwilę obecną aktywny, bowiem ETS jeszcze nie odnosi się do transportu morskiego. Nastąpi to dla rejsów wewnątrzunijnych od 2024 r., a pozostałych od 2027 r.[33] Dopiero od tego momentu zaczną być gromadzone środki na inwestycje proekologiczne w transporcie morskim.

W treści Europejskiego Zielonego Ładu wyraźnie stwierdzono, że należy dokonać przeglądu zasad pomocy państwa, tak aby wesprzeć racjonalną pod względem kosztów transformację energetyczną, z myślą o osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. Oznacza to ułatwienia dla procesu zastępowania paliw kopalnych paliwami zeroemisyjnymi. W praktyce dla potencjalnych beneficjentów największe znaczenie mają znowelizowane przepisy rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych[34]. Głównie za sprawą dopisania dodatkowej kategorii pomocy, zwolnionej z obowiązku notyfikacji, jeśli jest przeznaczana na nabycie nowego środka transportu morskiego, doposażenie istniejącego, by korzystał z paliw nisko- lub zeroemisyjnych, albo na budowę i publiczne udostępnianie infrastruktury ładowania (energii elektrycznej) lub tankowania (wodoru). Wydatki na tego rodzaju przedsięwzięcia nie wymagają uprzedniej zgody Komisji nawet do 100% intensywności pomocy (o ile wypełniają pozostałe warunki rozporządzenia). Drugim ważnym dokumentem są wytyczne[35] z lutego 2022 r. dla pomocy publicznej dla klimatu, ochrony środowiska i energii. Wskazują one na warunki dopuszczalnej pomocy wspierającej różne inicjatywy w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwłaszcza co do budowy infrastruktury ładowania dla pojazdów nisko- i zeroemisyjnych.

---

[32] Tymczasem z dniem 1 października 2020 r. został w Polsce zlikwidowany Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, a jego zobowiązania i środki przejął Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Nie przewiduje się też wyodrębnienia środków przeznaczonych na transport morski.

[33] Zob. https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/reforma-system-eu-ets-parlament-europejski-rada-ue-fit-for-55-12834.html [dostęp: 10.09.2023].

[34] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm.).

[35] Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r., C/2022/481 (Dz. Urz. UE C 80 z 18.02.2022, s. 1).

Podsumowanie

Zmiany w transporcie morskim wymuszone przez Europejski Zielony Ład i „Gotowi na 55" mogą okazać się kołem zamachowym dla gospodarki UE. Tempo zmian i niezbędne zaangażowanie finansowe sektora prywatnego należy jednak oceniać ostrożnie. Przedsiębiorcy podejmują pierwsze kroki i inwestują w niskoemisyjne technologie oraz nową flotę. Jednak tempo koniecznych inwestycji nie rokuje, by już za kilka lat, w 2030 r., udało się doprowadzić do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% w stosunku do 1990 r. – zbyt wiele jest jeszcze niewiadomych technologicznych i ekonomicznych. Kosztochłonność i czasochłonność koniecznych zmian nakazuje przyjąć, że tylko jeśli uda się w kilku najbliższych latach pokonać bariery technologiczne, to konieczne inwestycje oraz zmiany nawyków społeczeństw mogą zostać przeprowadzone. Nie da się jednak jednoznacznie określić, czy cele na lata 2030 i 2050 są możliwe do osiągnięcia. Inicjatywy legislacyjne wynikające z „Gotowi na 55" poszerzają wprawdzie krąg podmiotowy zobowiązanych do redukcji emisji o statki wszystkich bander (nie tylko UE) i dotyczą częściowo także rejsów z lub do portów państw trzecich. Konieczne będzie fundamentalne zaangażowanie środków publicznych, na co nie stać wszystkich państw członkowskich. Stąd potrzeba asygnowania kwot także z funduszy unijnych – najlepiej przeznaczonych do inwestycji na rzecz gospodarki (transportu) zeroemisyjnego.

Literatura

Charles F., *'Fit for 55' climate package – EU ETS Directive FuelEU Maritime Regulation*, 29.09.2021, https://policycommons.net/artifacts/3355688/fit-for-55-climate-package/4154579/ [dostęp: 9.01.2023]

Christodoulou A., Cullinane K., *Potential alternative fuel pathways for compliance with the „FuelEU Maritime Initiative"*, „Transportation Research. Part D: Transport and Environment" 2022, t. 112.

Dankwa Ampah J., Abdu Yusuf A., Afrane S., Jin C., Liu H., *Reviewing two decades of cleaner alternative marine fuels: Towards IMO's decarbonization of the maritime transport sector*, „Journal of Cleaner Production" 2021, t. 320.

Dziubak P.P., *Jak osiągać cele w zakresie redukcji emisji, zapewniając jednocześnie równe warunki konkurencji?*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2022, t. 11, nr 2.

Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje, Klub Jagielloński, seria: Raporty, 2022, nr 6.

Mallouppas G., Yfantis E.A., Ktoris A., Ioannou C., *Methodology to Assess the Technoeconomic Impacts of the EU Fit for 55 Legislation Package in Relation to Shipping*, „Journal of Marine Science and Engineering" 2022, t. 10.

Nawrot J., *Jeden za wszystkich, wszyscy za jednego. Unia Europejska a Międzynarodowa Organizacja Morska*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, t. 32.

Marciniak K., *Zewnętrzne aspekty polityki transportu morskiego Unii Europejskiej* [w:] *Zewnętrzne stosunki gospodarcze Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Ł. Kułaga, Toruń 2010.

Solakivi T., Paimander A., Ojala L., *Cost competitiveness of alternative maritime fuels in the new regulatory framework*, „Transportation Reaserch. Part D: Transport and Enviroment" 2022, t. 113.

Streszczenie

Anna Dobaczewska

Cele i wyzwania Europejskiego Zielonego Ładu dla sektora transportu morskiego

Unijna polityka klimatyczna, odwołująca się m.in. do postanowień tzw. porozumień paryskich ONZ, wymaga zmian prawnych i technologicznych w wielu sektorach, w tym w transporcie. Wśród założeń Europejskiego Zielonego Ładu znalazł się także ten o znaczącej redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwłaszcza w segmencie transportu lotniczego i morskiego odpowiednio do 2030 r. i 2050 r. Chcąc osiągnąć te cele, Komisja Europejska przygotowała pakiet projektów aktów normatywnych, których uchwalenie i realizacja mają przyczynić się do osiągnięcia zeroemisyjnego transportu, w tym transportu morskiego. W pracy przedstawiono zarówno przewidziane poziomy redukcji zanieczyszczenia powietrza gazami cieplarnianymi, przyjęte w EZŁ, komunikacie „Gotowi na 55", jak i bariery stojące na drodze do ich osiągnięcia.

Słowa kluczowe: energia odnawialna, Europejski Zielony Ład, paliwa alternatywne, zrównoważony transport.

Summary

Anna Dobaczewska

Goals and challenges of the European Green Deal in the maritime transport sector

The European Union climate policy, which reflects i.a. the provisions of UN Paris Agreement, implies many legislative and technological changes in many economic sectors, including the transport. Among the assumptions of the European Green Deal we find the one on significant reduction of greenhouse gases, especially in aviation and maritime transport until 2030 and 2050 respectively. In order to achieve the EGD goals, the European Commission has prepared a set of legislation proposals, the realisation of which should contribute to zero-emission transport, including maritime transport. The article presents the prospected reductions levels of air pollution by greenhouse gases presented in the EGD and „Fit for 55" communication, together with the possible obsticles on the way to achieve the mentioned reductions goals.

Keywords: alternative fuels, European Green Deal, renewable energy, sustainable transport.

Małgorzata Szalewska
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
szalewska@wp.pl
ORCID: 0000-0003-0092-0125

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.12

Opłata retencyjna – nowy instrument ekonomiczny w gospodarowaniu wodami

Wprowadzenie

Wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[1] pojawiły się w polskim porządku prawnym nowe instrumenty gospodarowania wodami ukierunkowane na realizację celów ochrony wód. Jednym z takich instrumentów jest tzw. opłata retencyjna. Opłata ta należy do kategorii opłat za usługi wodne i jako taka jest wyrazem implementacji do polskiego porządku prawnego jednej z podstawowych zasad ramowej dyrektywy wodnej[2], to jest zasady zwrotu kosztów za usługi wodne. Element nowości przyjętych rozwiązań prawnych, skomplikowany stan regulacji prawnej, kolizja podstawowych wartości konstytucyjnych (prawo własności, zasada zrównoważonego rozwoju, ochrona środowiska) sprzyja wysokiemu poziomowi konfliktogenności wprowadzonej instytucji prawnej, co z kolei stawia pod znakiem zapytania realne możliwości skutecznego wykorzystania tego instrumentu przez organy administracji publicznej. Sytuacja ta uzasadnia konieczność doktrynalnej analizy wprowadzonych rozwiązań prawnych mającej na celu wyeksponowanie w szczególności elementów materialnoprawnych oraz zagadnień temporalnych.

1. Pojęcie opłaty retencyjnej

Określenie „opłata retencyjna" ma charakter potoczny i stanowi pewnego rodzaju skrót myślowy odnoszący się do uregulowanej w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. Zgodnie z tym przepisem opłatę za usługi wodne uiszcza się także za: zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów

[1] Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.; dalej: pr.wod.

[2] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, s. 1, ze zm.).

budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Powstaje w związku z tym pytanie, czy zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, na skutek opisanych w tym przepisie działań, stanowi usługę wodną w rozumieniu przepisów prawa wodnego. Zgodnie z art. 34 pkt 4 pr.wod. wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej, stanowi szczególne korzystanie z wód. Z kolei w myśl art. 35 ust. 1 i 3 pr.wod. usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód i obejmują działania enumeratywnie wymienione w art. 35 ust. 3 pr.wod. (wśród działań tych nie wymienia się zmniejszenia naturalnej retencji terenowej). Porównanie treści art. 34 i 35 pr.wod. prowadzi do wniosku, że zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej, nie może być kwalifikowane do kategorii usług wodnych[3]. Jednocześnie ustawodawca w art. 269 pr.wod. *expressis verbis* przesądził, iż działania te stanowią przedmiot opłaty za usługi wodne. Należy w związku z tym przyjąć, iż kategoria normatywna opłat za usługi wodne jako instrumentu ekonomicznego służącemu gospodarowaniu wodami, wskazanego w art. 267 pkt 1 pr.wod., obejmuje swym zakresem usługi wodne wymienione w art. 268 ust. 1 pr.wod. oraz działania niestanowiące usług wodnych wymienione w art. 269 ust. 1 pr.wod.[4] Nie ulega wątpliwości, że opłata ta jest daniną publiczną i stanowi opłatę za korzystanie ze środowiska w rozumieniu art. 273 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[5].

---

[3] Odmiennie J. Kostrzewska, *Wysokość opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej*, 17.01.2018, https://prawodlasamorzadu.pl/2018-01-17-oplata-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-nowe-obowiazki-wojta-burmistrza-prezydenta-miasta [dostęp: 7.02.2020] oraz K. Filipek [w:] K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień*, Legalis 2022.

[4] Por. T. Grabarczyk [w:] M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, Legalis 2018.

[5] Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.

2. Przesłanki materialnoprawne powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej

Przedmiotem obowiązku opłatowego, o którym mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., jest zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, ale wyłącznie wówczas, gdy stan ten stanowi skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. W ocenie Bartosza Rakoczego konstrukcja art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. pozwala na wyodrębnienie kryteriów obszarowych, przyczynowych i skutkowych determinujących powstanie obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej[6]. Przy czym autor ten do kryteriów obszarowych zalicza powierzchnię nieruchomości, jej lokalizację oraz procentowo określony poziom zajęcia nieruchomości, do kryterium przyczynowego – ściśle określone zachowanie, polegające na wykonywaniu ustawowo określonych obiektów lub robót, a do kryterium skutkowego – zmniejszenie naturalnej retencji.

Uważam za zasadne przyjęcie, iż przesłankami materialnoprawnymi obowiązku uiszczenia tzw. opłaty retencyjnej są: 1) odpowiednia powierzchnia i lokalizacja nieruchomości, 2) wykonywanie na terenie nieruchomości określonych czynności, 3) wyłączenie oznaczonej procentowo części powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej.

Zgodnie z dyspozycją art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej dotyczy wyłącznie nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2. Oznacza to, że w przypadku nieruchomości o powierzchni 3500 m^2 i mniejszych, niezależnie od podejmowanych działań, obowiązek uiszczenia opłaty retencyjnej nie powstanie. Kluczowe dla ustalenia zaistnienia analizowanej przesłanki jest odniesienie się do pojęcia nieruchomości. Biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy prawa wodnego nie definiują w szczególny sposób pojęcia nieruchomości dla potrzeb przedmiotowej regulacji prawnej, należy przyjąć, w myśl zasady wykładni systemowej, definicję zawartą w Kodeksie cywilnym, zgodnie z którą 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[7]. Ze względu na specyfikę opłaty, której przedmiotem jest zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, odnosić się ona będzie wyłącznie do nieruchomości gruntowej, a więc części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności. W doktrynie i judykaturze prawa cywilnego na gruncie art. 46 § 1 k.c. ukształtowane zostały dwie zasadnicze koncepcje pojęcia nieruchomości gruntowej – koncepcja materialna (prawnorzeczowa)

---

[6] B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny" 2019, nr 5, s. 41.

[7] Art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610; dalej: k.c.).

oraz formalna (wieczystoksięgowa). Zgodnie z koncepcją materialną nieruchomością jest jednolity fizycznie obszar gruntu należący do tego samego właściciela, graniczący ze wszystkich stron z gruntami należącymi do innych właścicieli, bez jakiegokolwiek nawiązywania do ksiąg wieczystych[8]. Według koncepcji formalnej czynnikiem wyodrębnienia nieruchomości w ujęciu prawnym, przez pryzmat przysługującego do niej prawa własności, jest księga wieczysta[9]. Nieruchomością gruntową w ujęciu wieczystoksięgowym jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą. W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się brak konkurencyjności wskazanych koncepcji z wyraźnym zaznaczeniem pierwszeństwa koncepcji formalnej – nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą; natomiast w braku księgi wieczystej sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość[10]. Gdy dla określonej nieruchomości zostanie założona księga wieczysta, obowiązuje reguła „jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość", odnosząca się także do graniczących ze sobą nieruchomości, które stanowią własność tej samej osoby, a ponadto do nieruchomości stanowiących całość gospodarczą, ale niegraniczących ze sobą[11]. *A contrario*, jeśli dla graniczących ze sobą lub stanowiących całość gospodarczą nieruchomości, których prawo własności przysługuje temu samemu podmiotowi, urządzono więcej niż jedną księgę wieczystą, mamy do czynienia z taką liczbą odrębnych nieruchomości, ile zostało urządzonych ksiąg wieczystych[12].

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., należy wskazać, iż przesłanka obszarowa powierzchni nieruchomości, dla której powstaje obowiązek uiszczenia opłaty retencyjnej, musi być ustalana zgodnie z wieczystoksięgową koncepcją pojęcia nieruchomości gruntowej, a więc w odniesieniu do powierzchni nieruchomości jako całości, dla której urządzona została księga wieczysta, niezależnie od ewentualnego wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek ewidencyjnych[13]. W przypadku gdy dla nieruchomości stanowiących całość gospodarczą lub będących przedmiotem własności przysługującej temu samemu podmiotowi urządzono kilka ksiąg wieczystych, przesłanka obszarowa powierzchni nieruchomości musi zostać ustalona w odniesieniu do każdej z tych nieruchomości z osobna.

Oprócz kryterium powierzchni, przesłanką ustalenia opłaty retencyjnej jest kryterium lokalizacji nieruchomości. Zgodnie z treścią art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. opłata ta

---

[8] Por. uchwała SN z dnia 27 grudnia 1994 r., III CZP 158/94, OSNC 1995, nr 4, poz. 59 oraz postanowienie SN z dnia 7 listopada 2003 r., V CK 396/02, LEX nr 381021.

[9] Por. S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, red. W. Czachórski, S. Grzybowski, Wrocław 1985, s. 413.

[10] Uchwała SN z dnia 21 marca 2013 r., I CSK 278/11, LEX nr 1170209 oraz powołane tam orzecznictwo.

[11] *Ibidem*.

[12] Por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 794/21, LEX nr 3332384; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 października 2018 r., II SA/Sz 738/18, LEX nr 2573105; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2019 r., II SA/Łd 529/19, LEX nr 2751695.

[13] Odmiennie A. Sznajder, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 2022 r., III OSK 820/21 (częściowo aprobująca)*, „Radca Prawny" 2022, nr 3, s. 119.

ustalana jest wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Pojęcie „obszar nieujęty w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej" nie jest definiowane przez przepisy prawa wodnego, jak również nie ma definicji legalnej uregulowanej przez przepisy innych aktów prawnych. Jak słusznie zauważa zarówno Tymon Grabarczyk, jak i Bartosz Rakoczy, zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej nie ma podstaw do utożsamiania pojęcia obszaru z pojęciem nieruchomości. Należy przyjąć, iż termin „obszar" użyty w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. oznacza pewną część powierzchni ziemi, która jest większa od nieruchomości, dla której ustalana jest opłata retencyjna, i obejmuje również przyległe do tej nieruchomości tereny. Problem polega jednak na tym, że przepisy prawa wodnego nie dają jakichkolwiek wskazówek, zgodnie z którymi należałoby ten obszar wyznaczyć. Treść przepisu art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. wyraźnie natomiast wskazuje, że kryterium ujęcia w system kanalizacji odnosi się do obszaru, na którym znajduje się nieruchomość, a nie do samej nieruchomości. To z kolei nasuwa kolejne wątpliwości dotyczące konieczności włączenia danej nieruchomości w system kanalizacji. W ocenie Bartosza Rakoczego fizyczne włączenie nieruchomości do systemu kanalizacji nie stanowi kryterium oceny zaistnienia przesłanki powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej[14]. Ocenie tej podlega jedynie ustalenie możliwości ujęcia wód opadowych i roztopowych w takie systemy, a nie ich faktyczne ujęcie[15]. Odmienne stanowisko prezentują Wody Polskie, wskazując, iż nieujęcie nieruchomości w funkcjonujące na danym obszarze systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej stanowi przesłankę dla zaistnienia obowiązku uiszczenia opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji[16]. Stanowisko to w żaden sposób nie wynika jednak z literalnego brzmienia analizowanego przepisu. Jednocześnie organy administracji wodnej, odwołując się do pojęcia obszaru, wskazują, iż funkcjonowanie na terenie nieruchomości wewnętrznego systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej, służącego do odprowadzania wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych, nie jest wystarczające do stwierdzenia braku podstaw ustalenia opłaty retencyjnej (położenia nieruchomości na obszarze ujętym w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej)[17]. Pogląd ten podzielają również sądy administracyjne[18]. Przepisy prawa wodnego nie definiują pojęcia systemu kanalizacyjnego (ani kanalizacji zamkniętej, ani otwartej). Biorąc pod uwagę językowy zakres tego pojęcia, należy przyjąć, iż przez system taki będziemy rozumieć układ powiązanych ze sobą elementów, mających określoną budowę i stanowiących uporządkowaną całość, przeznaczonych do odprowadzania ścieków lub wód opadowych

14 B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne*…, s. 46.

15 *Ibidem*.

16 Zob. https://wody.gov.pl/nasze-dzialania/oplaty-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji/114-nieprzypisany/748-wyjasnienie-watpliwosci-dotyczacych-ustalania-oplaty-za-uslugi-wodne-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-terenowej-w-przypadku-gdy-wody-opadowe-lub-roztopowe-sa-odprowadzane-z-nieruchomosci-do-wod-lub-do-urzadzen-wodnych-przy-pomocy-wewnetrznego-systemu-kanalizacji-deszczowej-istniejacego-na-danej-nieruchomosci [dostęp: 10.09.2023].

17 *Ibidem*.

18 Por. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 listopada 2018 r., II SA/Sz 1736/18, CBOSA.

bądź też do oczyszczania ścieków[19]. Analiza przepisów prawa wodnego wskazuje, że ustawodawca w obrębie tego aktu prawnego posługuje się takimi określeniami, jak: system kanalizacji zbiorczej (por. m.in. art. 16 pkt 59, art. 35 ust. 3 pkt 7 pr.wod.), system kanalizacji deszczowej (por. m.in. art. 35 ust. 3 pkt 7, art. 75a, 80 pr.wod.) czy komunalna kanalizacja ogólnospławna (por. m.in. art. 80 pr.wod.), przy czym pojęcie systemu kanalizacji deszczowej używane jest zawsze w kontekście kanalizacji służącej do odprowadzania wód opadowych i roztopowych. Kierując się zasadą racjonalnego ustawodawcy, należałoby przyjąć, że użycie w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. pojęcia systemów kanalizacji otwartej lub zamkniętej wskazuje, iż wolą ustawodawcy nie było zawężenie tego pojęcia do systemu kanalizacji deszczowej, lecz objęcie tym pojęciem również innych systemów, w tym m.in. kanalizacji ogólnospławnej czy kanalizacji zbiorczej. Oznacza to, że przesłanka położenia nieruchomości na obszarze nieujętym w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej musi być analizowana w odniesieniu do jakiegokolwiek systemu kanalizacji, a nie tylko systemu kanalizacji deszczowej. Może to prowadzić do dość absurdalnych wniosków, że położenie nieruchomości na obszarze ujętym np. w system kanalizacji zbiorczej (służącej do odprowadzania ścieków) stanowić będzie przesłankę negatywną ustalenia opłaty retencyjnej, niezależnie od sposobu zagospodarowania wód opadowych lub roztopowych. W odmiennym kierunku kształtuje się w tym przypadku jednak linia orzecznicza sądów administracyjnych, które nie dostrzegając niuansów terminologicznych tekstu prawnego, utożsamiają pojęcie systemu kanalizacji otwartej lub zamkniętej z systemem kanalizacji deszczowej[20].

Zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. przesłanką powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej jest wykonywanie na nieruchomości robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej. Oznacza to, że dla ustalenia opłaty retencyjnej konieczne jest stwierdzenie, czy na nieruchomości są lub były wykonywane roboty lub obiekty budowlane trwale związane z gruntem, w wyniku czego nastąpiło wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej. O ile pojęcie obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem ma ustalony zakres znaczeniowy w przepisach prawa budowlanego i podatkowego, o tyle niedookreślone pojęcie robót stanowi bardzo szeroką kategorię pojęciową. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[21], obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Należy jednocześnie wskazać, iż na gruncie prawa budowlanego trwałe związanie z gruntem

---

19 Por. znaczenie wyrazów „system" i „kanalizacja" [w:] *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 2 i 4, Warszawa 2003, odpowiednio s. 233 i 619.

20 Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 grudnia 2018 r., II SA/Sz 1049/18, CBOSA; wyroki WSA w Bydgoszczy: z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1170/19; z dnia 29 czerwca 2020 r., II SA/Bd 110/20 i z dnia 29 lipca 2020 r., II SA/Bd 383/20, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 listopada 2021 r., II SA/Łd 702/21, CBOSA.

21 Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.

jest cechą definicyjną tylko budynków i nie odnosi się do budowli i obiektów małej architektury. W przypadku art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. trwałe związanie z gruntem jest elementem wyodrębnienia tej kategorii obiektów budowlanych, a wiec również budowli i obiektów małej architektury, których wykonywanie skutkuje zmniejszeniem naturalnej retencji terenowej. Kryterium to traci jednak na znaczeniu, biorąc pod uwagę fakt, że ustawodawca oprócz obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem wskazuje jakiekolwiek roboty, których wykonywanie skutkuje wyłączeniem powyżej 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej. Użycie przez ustawodawcę bezprzymiotnikowego określenia „roboty" wskazuje, iż możemy tu mieć do czynienia nie tylko z wykonywaniem wszelkich robót budowlanych (a więc również posadawianiem obiektów budowlanych niezwiązanych trwale z gruntem), ale w ogóle jakichkolwiek robót.

W praktyce orzeczniczej zwrócono uwagę, że wykładnia językowa art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. stwarza poważne problemy w odkodowaniu znaczenia użytego przez ustawodawcę pojęcia „wykonywanie". Jak zauważył WSA w Bydgoszczy: „Nie sposób przesądzić bowiem, czy pojęcie to oznacza proces tworzenia obiektów budowlanych, czy proces ich użytkowania. Przy założeniu, że chodzi jedynie o stan istnienia robót budowlanych (ich trwania), przepis ten prowadzi do absurdalnej sytuacji, polegającej na założeniu, że jedynie trwanie robót budowlanych prowadzi do zmniejszenia naturalnej retencji, a już zakończenie ich do sytuacji takiej nie prowadzi"[22]. W ocenie tego sądu, dokonując wykładni analizowanego przepisu, konieczne jest sięgnięcie do zasad wykładni, zgodnie z którymi znaczenie przepisu zależy nie tylko od jego językowego sformułowania (kontekst językowy), ale także od treści innych przepisów (kontekst systemowy) oraz całego zestawu wyznaczników pozajęzykowych, takich jak cele, funkcje regulacji prawnej i przekonania moralne, co z kolei prowadzi do wniosku, że omawiany przepis zakłada konieczność ponoszenia opłaty za usługi wodne nie tylko w sytuacji prowadzenia robót budowlanych, ale też kiedy wskutek uprzedniego powstania obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem dochodzi do zmniejszenia naturalnej retencji terenowej[23]. Odmienne stanowisko przyjął WSA w Warszawie, wskazując, że opłatą określoną w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. objęte są działania polegające na wykonywaniu robót lub obiektów budowlanych, a obowiązek ten ustaje w momencie zakończenia robót albo też ukończenia obiektu budowlanego[24]. Zdaniem tego sądu z językowej wykładni art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. nie wynika, że ustawodawca zakłada, iż zmniejszenie retencji następuje wyłącznie w czasie wykonywania robót czy obiektów budowlanych, a jedynie, że tylko w takiej sytuacji nakłada opłatę przewidzianą w tym przepisie. Pogląd ten nie został zaakceptowany przez Naczelny Sąd Administracyjny, który wskazał, że opłata uiszczana jest nie za wykonywanie robót budowlanych, ale za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, które jest skutkiem wykonywania

22 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 kwietnia 2019 r., II SA/Bd 1187/18, LEX nr 2665494.

23 *Ibidem*.

24 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2019 r., IV SA/Wa 1734/19, LEX nr 3073056. Tożsamy pogląd wyraża B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne*…, s. 43.

tych robót, co oznacza, że opłata powinna być naliczana za zmniejszenie retencji terenowej również po zakończeniu robót, o których mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod.[25]

Kryterium kwalifikującym wykonywanie robót lub obiektów budowlanych na terenie nieruchomości jako elementu hipotezy normy prawnej zawartej w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. jest ich skutek polegający na wyłączeniu powyżej 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej. Ustalenie powierzchni wyłączonego obszaru powinno nastąpić w odniesieniu do całej nieruchomości (w ujęciu wieczystoksięgowym), a nie w odniesieniu do poszczególnych działek gruntu. Przepisy prawa wodnego nie definiują pojęcia „powierzchnia biologicznie czynna" ani nie wskazują kryteriów wyodrębnienia takiej powierzchni. Pojęciem bliskoznacznym, mającym definicję legalną, jest pojęcie „tereny biologicznie czynne". Zgodnie z § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[26], terenem biologicznie czynnym jest teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2, oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Oznacza to, że terenem biologicznie czynnym, zgodnie z przytoczonym przepisem, jest: a) teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych; b) 50% powierzchni tarasów i stropodachów o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych; c) 50% innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin (ale już niekoniecznie retencję wód opadowych), o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2; d) wody powierzchniowe. Przyjęcie definicji zawartej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych do oceny zaistnienia przesłanki powstania obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej uważam za błędne. Pojęcie terenu biologicznie czynnego zostało w tym przypadku zdefiniowane w akcie wykonawczym, przy czym aktem upoważniającym do jego wydania nie jest prawo wodne, lecz prawo budowlane. W teorii prawa powszechnie przyjmuje się ograniczony zakres obowiązywania definicji zawartej w aktach podustawowych wyłącznie w relacji do tego aktu[27]. Znajduje to potwierdzenie w § 149 Zasad techniki prawodawczej[28], zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Tym bardziej definicje zawarte w akcie wykonawczym do jednej ustawy nie mogą być uznawane za wiążące definicje legalne

[25] Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 212/20, LEX nr 3028533.

[26] Tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1225.

[27] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów aktów prawnych*, Warszawa 1993, s. 119; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 695.

[28] Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

służące ustaleniu treści wyrażeń użytych w innej ustawie. Oznacza to, że dla ustalenia hipotezy normy prawnej zawartej w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. organ administracji publicznej będzie musiał, opierając się na przyjętych zasadach wykładni (w tym wykładni językowej), każdorazowo ustalić zakres znaczeniowy pojęcia powierzchni biologicznie czynnej i wykazać, że na skutek podjętych przez podmiot zobowiązany działań nastąpiło wyłączenie powyżej 70% tej powierzchni.

Zgodnie z art. 269 ust. 2 pr.wod. opłaty retencyjnej nie ponosi się za jezdnie dróg publicznych oraz drogi kolejowe, z których wody opadowe lub roztopowe są odprowadzane do wód lub do ziemi przy pomocy urządzeń wodnych umożliwiających retencję lub infiltrację tych wód. Wskazane wyłączenie przedmiotowe obowiązku uiszczenia opłaty retencyjnej odnosi się wyłącznie do kategorii dróg publicznych i nie obejmuje całości drogi, tylko wyraźnie wskazany jej element, a mianowicie jezdnię. Zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych[29] drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg (krajowe, wojewódzkie, powiatowe, gminne), z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w przepisach prawa. Z kolei jezdnią jest część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów. Nie stanowią jezdni: pobocza, pasy awaryjne, chodniki, pasy przeznaczone do ruchu pieszych, ścieżki rowerowe, zatoki autobusowe lub postojowe, a przy drogach dwujezdniowych – również pasy dzielące jezdnie. Oznacza to, że opłata retencyjna jest ustalana i pobierana na ogólnych zasadach za drogi wewnętrzne oraz wszystkie elementy dróg publicznych, z wyjątkiem jezdni.

3. Opłata retencyjna – zagadnienia temporalne

Opłata retencyjna stanowi nowy instrument prawny, nieznany wcześniej – przed wejściem w życie prawa wodnego – polskiemu porządkowi prawnemu. W związku z powyższym powstaje istotna kwestia odniesienia obowiązku opłatowego do stanu faktycznego powstałego przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Szczególnie istotne, zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym, stało się zagadnienie korelacji obowiązku opłatowego z powstałym przed 1 stycznia 2018 r. stanem wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Innymi słowy, powstaje pytanie, czy obowiązek opłatowy, o którym mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której po dniu 1 stycznia 2018 r. wykonywano na nieruchomości roboty lub obiekty budowlane trwale związane z gruntem, mające wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji w zakresie wskazanym w tym przepisie, czy również do sytuacji, w której retencja ta uległa

[29] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.).

zmniejszeniu w sposób wskazany w analizowanym przepisie, na skutek robót prowadzonych przed 1 stycznia 2018 r., i stan ten (zmniejszonej retencji) trwa nadal.

Problem oddziaływania nowych regulacji prawnych na stany faktyczne bądź zdarzenia, które nastąpiły pod rządami dawnego prawa, jest analizowany w nauce prawa w zakresie problematyki prawa intertemporalnego. Prawo to obejmuje przepisy zawierające normy (reguły intertemporalne) służące rozgraniczeniu zakresów czasowych zastosowania reżimów dawnego i nowego prawa oraz określenia wpływu nowej regulacji prawnej na stany faktyczne i stosunki prawne powstałe pod rządami regulacji dotąd obowiązującej[30]. Rozstrzygnięcia intertemporalne można scharakteryzować za pomocą trzech zasad: 1) zasady bezpośredniego działania prawa (od chwili wejścia w życie nowego prawa wyznacza ono sytuacje prawne także z elementem dawnym); 2) zasady dalszego działania prawa (prawo dawne, mimo wejścia w życie prawa nowego, wyznacza sytuacje prawne określonego podmiotu); 3) zasady wyboru prawa[31].

W ramach rozstrzygnięcia „bezpośredniego działania prawa nowego" Tomasz Pietrzykowski proponuje podział przepisów na: 1) przepisy prospektywne (wiążące skutki prawne jedynie z faktami przyszłymi, tj. zachodzącymi po ich wejściu w życie); 2) przepisy retroaktywne (wiążące skutki prawne ze zdarzeniami/faktami zaszłymi również przed ich wejściem w życie); 3) przepisy retrospektywne (wiążące skutki prawne ze zdarzeniami/faktami trwającymi w chwili zyskania przez te przepisy mocy obowiązującej, tj. z takimi zdarzeniami czy faktami, których realizacja rozpoczęła się, lecz jeszcze nie zakończyła pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów)[32]. Jednocześnie w doktrynie podkreśla się, że normatywne uregulowanie zagadnień temporalnych jest obowiązkiem prawodawcy, wynikającym zarówno z Zasad techniki prawodawczej, jak i z zasad konstytucyjnych[33]. Zdaniem Grzegorza Wierczyńskiego, nakaz wyraźnego rozstrzygania zagadnień intertemporalnych przez samego prawodawcę wynika również z tego, że w polskim systemie prawnym nie obowiązuje żadna ogólna zasada czy domniemanie bezpośredniego działania prawa nowego[34]. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste „domniemanie" przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego, jest obecnie znacznym konstytucyjnym uproszczeniem"[35].

Odnosząc powyższe ustalenia do analizowanej kwestii opłaty retencyjnej, należy w pierwszej kolejności wskazać na brak przepisów intertemporalnych w tym zakresie. Brak wyraźnego i jednoznacznego rozstrzygnięcia zagadnień intertemporalnych przez ustawodawcę powoduje konieczność każdorazowego rozwiązania tego zagadnienia w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne w przypadku procedury sądowej kontroli rozstrzygnięć organów

---

30 M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 16–17.

31 J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, z. 4, s. 23.

32 T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2003, s. 122–123.

33 G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie*…, s. 229–233.

34 *Ibidem*, s. 232.

35 Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 51.

administracyjnych. Pięcioletni okres stosowania przepisów prawa wodnego wskazuje na daleko idące rozbieżności w ocenie skutków prawnych wprowadzonych regulacji.

W ocenie m.in. Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Bydgoszczy[36] i w Gdańsku[37] art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. stanowi podstawę obowiązku opłatowego w odniesieniu do nieruchomości, na której zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nastąpiło w wyniku działań, które nastąpiły przed dniem 1 stycznia 2018 r. W ocenie tych sądów w ustawie brak jest wyraźnego zastrzeżenia, iż przedmiotowa opłata odnosi się wyłącznie do nieruchomości, na których do zmniejszenia naturalnej retencji terenowej doszło w wyniku działań, które nastąpiły już po wejściu ustawy w życie, tj. po dniu 1 stycznia 2018 r. Pomimo iż objęcie tego rodzaju opłatą nieruchomości, na których przed dniem 1 stycznia 2018 r. podjęto działania, o których mowa w art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., pociągające za sobą zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, jest pewnego rodzaju regresem w sytuacji prawnej ich właścicieli, zdaniem sądu „zastosowanie po dniu 1 stycznia 2018 r. przepisu art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod. do stanów faktycznych, ukształtowanych przez zdarzenia, mające miejsce przed dniem 1 stycznia 2018 r., nie narusza zakazu nieretroakcji prawa, albowiem należy przypisać mu wymiar retrospektywny, to znaczy w uprawniony sposób regulujący takie skutki zdarzeń sprzed 1 stycznia 2018 r., które w oczywisty sposób mają charakter trwały i ciągły, utrzymując się po 1 stycznia 2018 r."[38]. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku zmniejszenie naturalnej retencji terenowej nie jest zdarzeniem zamkniętym i stanowi trwały uszczerbek w potencjale retencyjnym nieruchomości, co upoważnia ustawodawcę do powiązania utrzymywania takiego stanu z nałożeniem na właściciela nieruchomości obowiązku dokonywania stosownych rekompensat, mających postać opłat, w celu skłonienia właścicieli nieruchomości do oceny celowości dalszego utrzymywania stanu wprawdzie legalnego, niemniej stojącego w kolizji z potrzebami gospodarki wodnej, zgromadzenia funduszy na sfinansowanie szeroko pojętych działań służących zniwelowaniu skutków zmniejszania retencji terenowej czy też szerzej – poprawie gospodarki wodnej. Ważnym interesem publicznym, który przemawia za takim rozwiązaniem, są potrzeby gospodarki wodnej – utrzymywanie prawidłowej retencji wodnej. Odmiennej wykładni obowiązujących przepisów dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 października 2019 r.[39] oraz Naczelny Sąd Administracyjny[40]. Sądy te podkreśliły w szczególności, iż brak było przeszkód do retroaktywnego działania normy art. 269 ust. 1 pkt 1 pr.wod., ale wymagałoby to wyraźnej regulacji ze strony ustawodawcy, której to w ich ocenie brakuje. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP i wywodzonym z niej zakazem retroaktywności prawa to, że ustawodawca bez szczególnego powodu i wyraźnej regulacji ustawowej

---

36 Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 kwietnia 2018 r., II SA/Bd 1187/18, oraz z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Bd 1172/19, CBOSA.

37 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 lipca 2021 r., III SA/Gd 291/21, LEX nr 3224192.

38 *Ibidem*.

39 IV SA/Wa 1734/19, CBOSA.

40 Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 212/20, CBOSA.

nakładał obowiązek uiszczania daniny publicznej w związku ze zdarzeniem, które nastąpiło przed wprowadzeniem danej opłaty publicznej. W pełni podzielam stanowisko zajęte przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 czerwca 2020 r. Uważam, że za jego przyjęciem przemawia również całokształt regulacji prawnej zawartej w prawie wodnym odnośnie do uwarunkowań prawnych zmniejszenia naturalnej retencji terenowej. Nie sposób stracić z pola widzenia faktu, że dopiero od momentu wejścia w życie prawa wodnego wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej, uznane zostało przez ustawodawcę za szczególne korzystanie z wód (art. 34 pkt 4 pr.wod.). To właśnie ten szczególny sposób korzystania z wód stanowi *causa* opłaty retencyjnej, jako opłaty za korzystanie z zasobów środowiska[41]. Biorąc pod uwagę fakt, że do dnia 31 grudnia 2017 r. wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej, nie było prawnie kwalifikowane, w tym w szczególności jako szczególne korzystanie z wód, nie sposób przyjąć, że może stanowić obecnie przedmiot obowiązku opłatowego, w sytuacji braku wyraźnego i jednoznacznego przepisu prawa w tym zakresie. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kwestię intertemporalną o tyle tylko rozwiązuje się, optując za zasadą stosowania ustawy nowej, o ile przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów, i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji, co w analizowanej sytuacji nie nastąpiło[42].

Podsumowanie

Wprowadzenie do porządku prawnego nowych rozwiązań prawnych, choćby najbardziej słusznych, uzasadnionych i koniecznych nie zwalnia prawodawcy z zachowania najwyższych standardów legislacyjnych, stanowiących podstawowy instrument realizacji zasady demokratycznego państwa prawa i wywodzonych z niej zasad zaufania obywateli do państwa czy pewności prawa.

Pozostająca poza wszelką dyskusją konieczność ochrony środowiska, w tym ochrony ilościowej i jakościowej zasobów wody, poprzez wprowadzenie mechanizmów

[41] Odnośnie do korzystania z zasobów naturalnych jako przedmiotu opłaty zob. M. Szalewska, *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017, s. 157 i nn.

[42] Por. wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.

reglamentacyjnych (zgód wodnoprawnych), fiskalnych (opłaty) czy sankcyjnych (kary pieniężne) nie może stanowić uzasadnienia do permanentnego naruszania porządku prawnego charakterystycznego dla demokratycznego państwa prawa, wyrażającego się w obowiązku państwa przestrzegania zasad poprawnej legislacji. Mnożące się wątpliwości prawne, niejasność sytuacji prawnej adresatów norm prawnych, niepewność co do właściwości odpowiednich przepisów prawa nie tylko podważa poczucie bezpieczeństwa prawnego jednostki, ale godzi również w dobra i wartości będące przedmiotem ochrony przyjętych rozwiązań prawnych, poddając w wątpliwość ich zasadność i konieczność respektowania określonych reguł.

Zarówno poddanie określonych robót, powodujących zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, reglamentacji administracyjnoprawnej poprzez konieczność uzyskania zgody wodnoprawnej, jak i wprowadzenie mechanizmu opłatowego za szczególne korzystanie z wód, którego skutkiem jest zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, jako rozwiązania nowe (i co do zasady słuszne) powinny być oparte na jasnych i bezspornych kryteriach prawnych, w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości wyrażonych przez prawodawcę, czego z całą pewnością nie można odnieść do obowiązującego stanu prawnego. Jak słusznie zauważa Jarosław Mikołajewicz, pewność prawa stanowiąca w niektórych poglądach pozytywistycznych najwyższą jego wartość, której przyporządkowane jest bezpieczeństwo prawne wyrażające się przede wszystkim w ochronie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, znajduje swój wyraz w obowiązku niezaskakiwania adresatów norm prawnych nowymi regulacjami oraz obowiązku działania organów władzy publicznej w sposób lojalny, staranny oraz adekwatny do realnych potrzeb społecznych w przypadku wprowadzania zmian prawa[43].

Literatura

Filipek K. [w:] K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień*, Legalis 2022.

Grabarczyk T. [w:] M. Białek, D. Chojnacki, T. Grabarczyk, *Opłaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*, Legalis 2018.

Grzybowski S. [w:] *System prawa cywilnego*, t. 1: *Część ogólna*, red. W. Czachórski, S. Grzybowski, Wrocław 1985.

Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.

Kostrzewska J., *Wysokość opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej*, 17.01.2018, https://prawodlasamorzadu.pl/2018-01-17-oplata-za-zmniejszenie-naturalnej-retencji-nowe-obowiazki-wojta-burmistrza-prezydenta-miasta [dostęp: 7.02.2020].

Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2015, z. 4.

Pietrzykowski T., *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Kraków 2003.

Rakoczy B., *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny" 2019, nr 5.

[43] J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne*…, s. 25.

Szalewska M., *Wzajemność świadczeń w konstrukcji opłat za korzystanie ze środowiska* [w:] *Prawo zarządzania środowiskiem – aspekty sprawiedliwości ekologicznej*, red. M. Nyka, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2017.
Sznajder A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 lutego 2022 r., III OSK 820/21 (częściowo aprobująca)*, „Radca Prawny" 2022, nr 3.
Uniwersalny słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, t. 2 i 4, Warszawa 2003.
Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016.
Wronkowska S., Zieliński M., *Problemy i zasady redagowania tekstów aktów prawnych*, Warszawa 1993.

Streszczenie

Małgorzata Szalewska

Opłata retencyjna – nowy instrument ekonomiczny w gospodarowaniu wodami

Jednym z instrumentów ekonomicznych gospodarowania wodami jest w prawie polskim opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m^2 robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Wprowadzenie obowiązku opłatowego w powyższym zakresie stanowi nieznane, przed wejściem w życie ustawy – Prawo wodne, rozwiązanie prawne. Przedmiotem opracowania jest analiza przesłanek materialnoprawnych oraz zagadnień temporalnych związanych z konstrukcją opłaty retencyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych obowiązujących przepisów prawa.

Słowa kluczowe: opłata, retencja, gospodarowanie wodami, pewność prawa.

Summary

Małgorzata Szalewska

Retention charge – a new economic instrument in water management

One of the economic instruments of water management in Polish law is a fee for the reduction of natural terrain retention as a result of carrying out, on a property with an area of more than 3,500 m^2, works or construction facilities permanently connected to the ground, which have the effect of reducing this retention by excluding more than 70% of the area of the property from the biologically active surface in areas not covered by open or closed sewage systems. The introduction of a fee obligation, to the above extent, is an unknown legal solution, prior to the entry into force of the Water Law Act. The subject of the study is an analysis of the material and temporal premises and issues related to the construction of the retention fee, with particular emphasis on the doubts and discrepancies in the interpretation of the applicable provisions of the law.

Keywords: charge, retention, water management, legal certainty.

Joanna Kiraga
Uniwersytet Gdański
joanna.kiraga@ug.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7815-7273

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.13

Świadczenia na rzecz spółek wodnych

Wprowadzenie

Obecnie powodem narastających w społeczeństwie niepokojów są zagrożenia militarne, zagrożenia stabilności energetycznej oraz wysoka inflacja. Jedynie nieznaczna część europejskiej wspólnoty zastanawia się nad bezpieczeństwem żywnościowym i związanym z tym problemem o charakterze globalnym, jakim jest pogłębiający się kryzys żywnościowy. Truizmem jest stwierdzenie, że problem ten można rozwiązać poprzez zwiększenie produkcji żywności. Jednym z najważniejszych warunków do osiągnięcia tego celu jest poprawa stanu gleby, która jest głównym środkiem produkcji rolnej[1]. Na żyzność gleby w znaczący sposób wpływają stosunki wodne. Woda, nazywana również „niebieskim złotem"[2], jest dobrem, którego wartość zdecydowanie przewyższa istotność tego złotego kruszcu. W przeciwieństwie do metalu szlachetnego jest niezbędna do życia i nie można jej zastąpić niczym innym. Jej pozytywne właściwości są dostrzegane w procesach produkcji żywności, w których jest powszechnie wykorzystywana. Biorąc pod uwagę pierwszy etap tej produkcji, rozpoczynający się już na polach uprawnych, zauważyć jednak wypada, że zarówno niedostateczna ilość wody, jak i jej nadmiar mogą wpływać w negatywny sposób na glebę. W takich przypadkach za uzasadnione uznać należy interwencje w warunki, które pierwotnie wyznaczyło środowisko przyrodnicze.

Do regulowania stosunków wodnych w glebach są wykorzystywane urządzenia melioracji wodnych. Ich utrzymywaniem i eksploatacją zajmują się co do zasady spółki wodne. Korzyści z urządzeń melioracji wodnych odnoszą jednak nie tylko członkowie tych spółek, ale również podmioty, które nie są w nich zrzeszone. Wszystkie te podmioty są zobowiązane do ponoszenia świadczeń na rzecz spółek, z tym że wysokość i rodzaj świadczeń dla podmiotów należących do drugiej grupy określa starosta. Aktualnie obowiązujące przepisy nie wskazują, w jaki sposób organ ma ustalać wysokość i rodzaj świadczeń. Pomocne w tym zakresie może być orzecznictwo, chociaż i ono nie

[1] A. Czerkasow, *Melioracje i zaopatrzenie rolnictwa w wodę*, przeł. R. Obrączka, P. Zalewski, Warszawa 1957, s. 13.
[2] P. Drembkowski, *Wojna o niebieskie złoto*, „Zeszyty naukowe WSOWL" 2011, nr 3, s. 204 i nn.

wyczerpuje całości zagadnień, które budzą wątpliwości. Mając zatem na względzie, że taka sytuacja nie sprzyja prawidłowemu wykonywaniu obowiązków przez spółki, a także relacjom spółki wodne–właściciele gruntów, dokonana zostanie analiza przepisów oraz zaproponowane zostaną zmiany legislacyjne, których celem jest uzupełnienie luk w zakresie ustalania świadczeń należnych spółkom wodnym od podmiotów niebędących jej członkami.

1. Spółki wodne

Istotną rolę w utrzymaniu prawidłowego stanu gruntów rolnych odgrywają spółki wodne. Nowy, zinstytucjonalizowany kształt temu średniowiecznemu tworowi[3] nadała ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.[4], która wprowadziła do polskiego porządku prawnego nazwę „spółka wodna". Aktualnie sposób ich tworzenia, organy, nadzór i kontrolę nad działalnością spółek oraz ich rozwiązanie reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[5]. Zgodnie z art. 441 ust. 1 pr.wod.: „spółki wodne są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokajanie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami". Przedstawiciele doktryny podjęli próby przyporządkowania spółek wodnych do znanych już instytucji prawnych. Według jednego z zaprezentowanych poglądów miejsce spółek wodnych w polskim systemie prawnym, który wyróżnia spółki prawa cywilnego, spółki prawa handlowego oraz spółki prawa administracyjnego, znajduje się wśród spółek należących do trzeciej kategorii[6]. Zgodnie z inną koncepcją, opartą na analizie publicznoprawnego charakteru zadań wykonywanych przez spółki wodne, możliwe jest ich porównanie do przedsiębiorstw użyteczności publicznej[7]. Natomiast w dawnym piśmiennictwie nie uniknięto odniesień do stowarzyszeń, a w konsekwencji określania spółek wodnych stowarzyszeniami wodnymi[8].

Spółki wodne są niepublicznymi formami organizacyjnymi, których działalność opiera się głównie na samofinansowaniu. Polega ono na tym, że członkowie spółek wodnych są zobowiązani do uiszczania składek członkowskich oraz ponoszenia na rzecz spółek innych świadczeń określonych w statutach. Odnotować przy tym należy, że wysokość tych składek oraz świadczeń powinna być proporcjonalna do korzyści odnoszonych przez członków spółek wodnych w związku z działalnością spółek. Własny majątek nie jest jednak jedynym źródłem finansowania spółek wodnych. Mogą one

---

3 M. Nowakowski, *Historyczny rozwój spółki wodnej na ziemiach polskich*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2006, t. 16, nr 2, s. 453.

4 Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 936 ze zm.; nie obowiązuje).

5 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.; dalej: pr.wod.).

6 J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 344.

7 *Ibidem*.

8 J. Czerwiński, *Stowarzyszenie* [w:] *Encyklopedja podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1930, s. 996.

korzystać z pomocy finansowej państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 443 pr.wod.). Ich działalność nie jest skoncentrowana na osiągnięciu zysku, wobec czego jedynym zamierzeniem spółek wodnych jest zaspokojenie członków i urzeczywistnienie celów, których obowiązek realizacji wynika z ustawy i statutu[9]. Okoliczność, że nie działają one w celu osiągnięcia zysku nie stanowi jednak przeszkody do prowadzenia działalności, która może mieć charakter działalności gospodarczej oraz zrzeszania przedsiębiorców[10]. Osoby fizyczne lub prawne, aby mogły uzyskać status członków spółki wodnej, muszą spełniać dwa warunki. Pierwszym z nich jest możliwość realizacji celów ustawowych i statutowych, a drugim jest pozostawanie właścicielem określonych gruntów, które służą prawidłowej gospodarce wodnej. Wynika z tego, że udział w spółce w charakterze członka nie podlega swobodnemu obrotowi prawnemu, lecz ma charakter osobisty i wiąże się z prawem do danego gruntu[11]. Zależność, która istnieje między członkostwem w spółce i prawem do ziemi, nie pozbawia członków wpływu na własną sytuację. Spółki wodne są zrzeszeniami dobrowolnymi i ta dobrowolność oznacza zarówno swobodę przystąpienia do spółki, jak i wystąpienia z niej[12]. Podobny przejaw swobody nie dotyczy ustalenia terenu działania spółek wodnych. Terenem tym są bowiem obszary określone na podstawie przesłanek techniczno-przyrodniczych, sprzyjających prowadzeniu racjonalnej gospodarki wodnej[13].

Podsumowując przedstawione dotychczas informacje na temat spółek wodnych, wskazać należy, że jako specyficzne instytucje prawne łączące substrat majątkowy oraz aktywność właścicieli lub użytkowników gruntów dla celów prowadzenia na tych gruntach prac związanych z gospodarką wodną, są one jedną z najstarszych form organizacji niezależnych od siebie podmiotów, tworzoną dla osiągnięcia wspólnych, a przy tym społecznie pożądanych celów[14].

2. Obowiązki spółek wodnych ze szczególnym uwzględnieniem obowiązków w zakresie melioracji wodnych

Do podstawowych obowiązków spółek wodnych należy w szczególności wykonywanie, utrzymywanie oraz eksploatacja urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do: zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody; ochrony

---

[9] M. Kałużny, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 721; M. Szalewska, *Nadzór nad działalnością spółki wodnej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2015, nr 1, s. 53.

[10] Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 29 maja 2012 r., 11.171.2012, Mazow. 2012, nr 6182.

[11] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 czerwca 2021 r., II SA/Go 809/20, LEX nr 3208772.

[12] Postanowienie SN z dnia 29 czerwca 2010 r., III CZP 46/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 18.

[13] R. Paczuski, *Spółki wodne – historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje*, Warszawa 1989, s. 43.

[14] M. Nowakowski, *Spółki wodne na gruncie polskiego porządku prawnego*, „Prawo i Środowisko" 2003, nr 1, s. 107. Na podobne aspekty działalności spółek wodnych zwrócono uwagę w publikacji I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pełda-Sypuła, M. Rytelewski, *Nowe prawo wodne*, Zielona Góra 2002, s. 165.

wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków; melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na zmeliorowanych gruntach; ochrony przed powodzią; odwadniania gruntów zabudowanych lub zurbanizowanych (art. 441 ust. 3 pr.wod.). Ustawodawca, ustalając zakres przedmiotowy działalności spółek wodnych, użył sformułowania „w szczególności". Sugeruje ono, że spółki mogą wykonywać również inne, dodatkowe obowiązki poza wyrażonymi *expressis verbis* w ustawie. Nie budzi wątpliwości, że muszą być one zgodne z ustawą oraz statutem. Mając na względzie okoliczność, że współcześnie zabiegi melioracyjne mają bardzo istotne znaczenie w rolnictwie, gdyż przy wzroście zapotrzebowania na żywność umożliwiają one zwiększenie zdolności produkcyjnych gleby, co z kolei znajduje przełożenie na zwiększoną produkcję żywności[15], kwestie z tym związane będą wyznaczały treść rozważań.

Artykuł 195 pr.wod. określa, że: „melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy". Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, takie wąskie spojrzenie na cele melioracji wodnych nie jest właściwe. Ich zasadniczy cel kształtuje się znacznie szerzej. Nie jest nim wyłącznie poprawa warunków produkcyjnych gleby poprzez regulacje czynnika wodnego, ale przede wszystkim stworzenie warunków do intensyfikacji rolnictwa z zachowaniem równowagi biologicznej na danym obszarze[16] lub – jak stanowi inne źródło – „optymalizacja układu czynników plonotwórczych w środowisku (woda, powietrze, temperatura, światło, składniki pokarmowe) w całym okresie rozwoju roślin w celu zwiększenia produkcji rolnej, ulepszanie i kształtowanie siedliska, ochrona, kształtowanie i reprodukcja zasobów wodnych"[17]. Urządzeniami melioracji wodnych są m.in.: rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, drenowania, rurociągi oraz stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych, jeżeli służą polepszaniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy. Wykonywanie tych urządzeń należy do właścicieli gruntów (art. 199 ust. 1 pr.wod.), lecz ich utrzymywaniem mogą zajmować się różne podmioty. Wśród nich wymienić należy: właścicieli gruntów; spółkę wodną, jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki lub związek spółek wodnych, w którym jest zrzeszona spółka wodna, której urządzenia są objęte jej działalnością. W sytuacji gdy utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych zajmują się spółki wodne, obowiązek ten nie dotyczy właścicieli gruntów i ta zależność jest ukierunkowana również w drugą stronę. Realizowanie celów przez spółkę jest możliwe dzięki zaangażowaniu finansowemu jej członków (składki) oraz świadczeniom niepieniężnym. Jeżeli właściciele wystąpią ze spółki wodnej (przestaną być jej członkami), a będą odnosić korzyści z urządzeń spółki wodnej lub będą przyczyniać się do zanieczyszczania wody, to po ich stronie powstanie obowiązek ponoszenia świadczeń na rzecz tej spółki oparty na innej podstawie prawnej.

---

15 M. Kałużny, *Prawo wodne*…, s. 395.

16 P. Jaworowski, C. Sobków, A. Czarnecki, T. Celmer, J. Szablowski, *Melioracje wodne, ich wpływ na środowisko przyrodnicze i gospodarkę rolną*, Toruń 1996, s. 39.

17 R. Kasperek, M. Wiatkowski, *Ocena skuteczności działania rowów melioracyjnych na terenach rolniczych*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych" 2008, z. 528, s. 213.

3. Odnoszenie korzyści z urządzeń spółki wodnej i związane z tym świadczenia

Obowiązek partycypowania w kosztach działalności spółki wodnej przez osoby fizyczne lub prawne niebędące członkami spółki wodnej oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w sytuacji gdy odnoszą one korzyści z urządzeń spółki wodnej lub przyczyniają się do zanieczyszczenia wody, dla których ochrony ta spółka została utworzona, znajduje swoje podstawy w art. 454 ust. 1 pr.wod. Do dokonania interpretacji zawartego w tym przepisie pojęcia „odnoszenie korzyści z urządzeń spółki wodnej" wykorzystać należy cywilistyczną konstrukcję bezpodstawnego wzbogacenia. W efekcie przyjąć należy, że chodzi o korzyść, jaką właściciel gruntu odnosi z realizacji zadań przez spółkę wodną polegających na wybudowaniu lub utrzymaniu urządzeń, w tym urządzeń melioracji wodnych. Już sama okoliczność, że dzięki tym urządzeniom można korzystać z pól, gdyż czynią one możliwą ich uprawę powoduje, że osiąga się korzyści[18]. Instytucja bezpodstawnego wzbogacenia ma w tym przypadku służyć przywróceniu równowagi majątkowej, która została zachwiana poprzez przesunięcia majątkowe pozbawione podstawy prawnej[19].

Spółkom wodnym przysługują dwojakiego rodzaju roszczenia. Mogą one domagać się uiszczenia należności pieniężnych lub spełnienia obowiązków o charakterze niepieniężnym. W kontekście ich oczekiwań przyznać należy, że prawo wodne nie zawiera wytycznych, które określają sposób ustalenia wysokości świadczenia pieniężnego, rodzaje świadczeń niepieniężnych oraz ramy czasowe realizacji świadczeń. Ze względu na swoją ograniczoną szczegółowość, tylko w pewnym zakresie pomocne mogą być judykaty. W jednym z nich podkreślono, że urządzenie melioracji wodnej jest często inwestycją o charakterze liniowym. Przebiega ono na dłuższym odcinku niż tylko jedna nieruchomość, dlatego też wszelkie działania muszą być skoordynowane z utrzymaniem jego drożności na całej długości. Ponadto zwrócono tam uwagę na brak wprowadzenia do prawa wodnego zasady, w myśl której w każdej indywidualnej sprawie świadczenia ponoszone przez osoby niebędące członkami spółki wodnej powinny odpowiadać wysokości składek członków tej spółki wodnej[20]. Za niedopuszczalne uznać zatem należy ustalanie świadczeń dla podmiotów niebędących członkami spółki wodnej w takiej samej wysokości jak dla członków, jeżeli nie jest to uzasadnione obiektywnymi przesłankami. Wykluczenie istnienia wskazanej zasady nie rozwiązuje jednak zawisłego problemu, dlatego należy poszukać dodatkowych wskazówek. Zgodnie z art. 448 ust. 1 pkt 3 pr.wod. zasady ustalania wysokości składek członkowskich i innych świadczeń określa statut spółki wodnej. Z niego zatem powinny wynikać

[18] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2022 r., III SA/Po 150/22, LEX nr 3402883.
[19] G. Karaszewski, *Bezpodstawne wzbogacenie* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 722.
[20] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 czerwca 2020 r., II SA/Bd 250/20, LEX nr 3110894.

kryteria, którymi należy kierować się przy ustalaniu świadczeń dla członków spółki (składki), jak również osób niebędących jej członkami (świadczenia)[21].

4. Organ właściwy do ustalenia wysokości i rodzaju świadczeń

W przypadku powstania obowiązku uczestniczenia w kosztach działalności spółki wodnej przez podmioty niebędące jej członkami, a odnoszące korzyści z urządzeń spółki wodnej lub przyczyniające się do zanieczyszczenia wody, wysokość, rodzaj świadczeń oraz terminy ich spełnienia ustala w drodze decyzji starosta. Jak zostało już wspomniane, wysokość świadczenia nie może zostać ustalona poprzez proste odniesienie do uchwały spółki wodnej określającej wysokość składek uiszczanych przez jej członków. Stanowisko tego rodzaju oparte jest na obiektywnych racjach, gdyż wysokość składek ustalają jedynie członkowie spółki wodnej. Podmioty, które nie są członkami spółki, nie biorą udziału w głosowaniu dotyczącym wysokości składki. W konsekwencji są one pozbawione wpływu na wysokość składki, jak również nie mają możliwości zaskarżenia uchwały, której przedmiotem jest wysokość składki. Bezpodstawne byłoby zatem zrównywanie ich pozycji oraz pozycji podmiotów zrzeszonych w spółce wodnej. Jednocześnie pamiętać jednak należy, że ciężar ponoszenia świadczenia jest podobny do ciężaru ponoszenia składki członkowskiej. Z tego też względu sposób obliczenia świadczenia nie może zasadniczo odbiegać od sposobu naliczenia składki członkowskiej[22]. Mając to wszystko na uwadze, stwierdzić należy, że na staroście spoczywa trudne zadanie ustalenia wysokości świadczenia, która to wysokość z jednej strony nie powinna stanowić bezrefleksyjnego powtórzenia wysokości składki członkowskiej, a z drugiej strony nie powinna też znacząco się od niej różnić. Pewne jest, że starosta musi podjąć wszystkie czynności, które są niezbędne do wyczerpującego zbadania okoliczności faktycznych danej sprawy. W ramach prowadzonego postępowania dowodowego, poza dokonaniem analizy statutu spółki wodnej oraz dokumentów urzędowych, może powołać biegłego, albo też zlecić sporządzenie analizy wodnoprawnej lub ekspertyzy. Organ ten musi również zważać, aby przy ustalaniu wysokości świadczenia uwzględniać wyłącznie koszty i nakłady bezpośrednio związane z realizacją zadań statutowych spółki. Świadczenie na rzecz spółki wodnej nie musi przy tym odpowiadać każdorazowym kosztom za wykonanie usługi. Podstawą tego świadczenia nie są wykonane przez spółkę prace, ale odnoszone korzyści w postaci gwarancji ciągłości sprawności urządzeń melioracyjnych.

W nawiązaniu do powyższego przyjąć trzeba, że starosta powinien wskazać bezpośrednie koszty poniesione przez spółkę na 1 ha zmeliorowanego gruntu, a następnie te koszty powinien odnieść do powierzchni działki, na którą korzystnie oddziałują urządzenia melioracji wodnych, za których utrzymanie, eksploatację i konserwację odpowiada spółka wodna. Nie bez znaczenia dla takich ustaleń powinna być oczywiście

21 *Ibidem*.

22 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 sierpnia 2022 r., III SA/Po 151/22, LEX nr 3401055.

kwestia wywiązywania się przez spółkę wodną z nałożonych na nią obowiązków. O odnoszeniu korzyści przez osoby fizyczne lub prawne niebędące członkami spółki wodnej nie będzie można mówić w sytuacji, gdy urządzenia wodne nie będą sprawne. Zaznaczyć należy, że nawet okresowy brak utrzymywania urządzeń melioracji wodnych w stanie zapewniającym prawidłowe wypełnianie ich funkcji powinien wpływać na wysokość należnego spółce świadczenia. Jeżeli bowiem o zasadności świadczenia decyduje fakt odnoszenia korzyści z urządzeń spółki wodnej, to ta sama okoliczność, z tym że w szerszym zakresie, powinna być rozważana przy ustalaniu wysokości świadczenia.

Podsumowanie

Spółki wodne jako podmioty prawa *sui iuris* mają specyficzne cechy[23], które umożliwiają im wykonywanie zadań nałożonych przez prawo wodne oraz statuty. Analizując obowiązki tych spółek w zakresie utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń melioracji wodnych, zauważyć należy grupę podmiotów, które odnoszą korzyści z urządzeń spółki, a nie są jej członkami. Podmioty te zobowiązane są do ponoszenia świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych na rzecz spółki. Decyzję w sprawie rodzaju świadczenia oraz jego wysokości podejmuje starosta. Organ ten napotyka jednak trudności w ustaleniu wysokości świadczenia. Ich źródłem jest bardzo ogólny art. 454 pr.wod. Przepis ten nie zawiera żadnych wytycznych, które mogłyby ukierunkować organ przy ustalaniu świadczenia. Formułując wniosek *de lege ferenda*, wskazać należy, że zasadne byłoby uszczegółowienie art. 454 pr.wod. poprzez wprowadzenie sposobu obliczania wysokości świadczenia należnego spółce wodnej, który to sposób powinien uwzględniać m.in. ponoszenie przez spółki wodne kosztów i nakładów na urządzenia wodne z jej środków, ale też korzystanie w tym zakresie z dotacji, które ograniczają angażowanie własnych środków spółek (finansowanie zewnętrzne). Dodatkowo przedmiotowy przepis powinien zawierać wytyczne, które pozwoliłyby na określenie rodzaju świadczenia niepieniężnego, do którego ma zostać zobowiązany podmiot niebędący członkiem spółki wodnej. Wskazane byłoby również wyznaczenie ram czasowych terminu spełnienia świadczeń. Dopóki zaproponowane zmiany nie zostaną wprowadzone, starostowie muszą polegać na wynikach przeprowadzonych postępowań dowodowych, albo też mogą skorzystać z pomocy biegłych, co wiąże się z koniecznością poniesienia kosztów opinii lub ekspertyz. Nie wydaje się słusznym rozwiązaniem sugerowanie starostom, aby ustalali wysokość świadczeń wyłącznie na podstawie dokumentów przedkładanych przez spółki wodne. Trzeba mieć na uwadze, że mają one interes w tym, aby uzyskać możliwie najwyższe świadczenia.

Właściwe wydaje się natomiast, aby starostowie poddawali ocenie prace wykonywane przez spółki wodne pod względem celowości. Nie każde ich działanie jest niezbędne dla utrzymywania urządzeń melioracji wodnych w dobrym stanie. Zdarzają

[23] B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, s. 204.

się również działania pozorne, które mają generować realne wpływy ze świadczeń. Podobnie jak właściciele gruntów niebędący członkami spółek wodnych nie mogą bezpodstawnie wzbogacać się kosztem tych spółek, tak również one nie powinny uzyskiwać świadczeń przekraczających ich wydatki.

Literatura

Czerkasow A., *Melioracje i zaopatrzenie rolnictwa w wodę*, przeł. R. Obrączka, P. Zalewski, Warszawa 1957.

Czerwiński J., *Stowarzyszenie* [w:] *Encyklopedja podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, red. Z. Cybichowski, Warszawa 1930.

Drembkowski P., *Wojna o niebieskie złoto*, „Zeszyty naukowe WSOWL" 2011, nr 3.

Jaworowski P., Sobków C., Czarnecki A., Celmer T., Szablowski J., *Melioracje wodne, ich wpływ na środowisko przyrodnicze i gospodarkę rolną*, Toruń 1996.

Kałużny M., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2016.

Karaszewski G., *Bezpodstawne wzbogacenie* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.

Kasperek R., Wiatkowski M., *Ocena skuteczności działania rowów melioracyjnych na terenach rolniczych*, „Zeszyty Problemowe Postępów Nauk Rolniczych" 2008, z. 528.

Koza I., Osuch-Chacińska L., Pełda-Sypuła M., Rytelewski M., *Nowe prawo wodne*, Zielona Góra 2002.

Nowakowski M., *Historyczny rozwój spółki wodnej na ziemiach polskich*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2006, t. 16, nr 2.

Nowakowski M., *Spółki wodne na gruncie polskiego porządku prawnego*, „Prawo i Środowisko" 2003, nr 1.

Paczuski R., *Spółki wodne – historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje*, Warszawa 1989.

Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018.

Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2006.

Szalewska M., *Nadzór nad działalnością spółki wodnej*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2015, nr 1.

Streszczenie

Joanna Kiraga

Świadczenia na rzecz spółek wodnych

Spółki wodne są niepublicznymi formami organizacyjnymi. Mają szczególne cechy, które nie pozwalają na utożsamianie ich z formami organizacyjnymi charakterystycznymi dla prawa handlowego czy też cywilnego. Z ich działalności w zakresie utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń melioracji wodnych korzyści odnoszą nie tylko członkowie, ale również podmioty niebędące członkami spółki. Starosta ustala wysokość i rodzaj świadczeń, które na rzecz spółki ponoszą podmioty niebędące jej członkami. Obowiązujące przepisy prawa nie wskazują sposobu obliczania wysokości tych świadczeń. W ograniczonym zakresie do tych kwestii odnosi się

orzecznictwo. Konieczne jest zatem dokonanie analizy przepisów oraz orzecznictwa i następnie zaproponowanie odpowiednich zmian legislacyjnych.

Słowa kluczowe: gospodarka wodna, odnoszenie korzyści, spółka wodna, starosta, urządzenia melioracji wodnych.

Summary

Joanna Kiraga

Benefits for water companies

Water companies are non-public forms of organization. They have special features that do not allow them to be identified with the organizational forms characteristic of commercial or civil law. Their activities in the area of maintenance and operation of water irrigation and drainage devices bring benefits not only to members but also to entities that are not members of the company. A starost determines the amount and type of fees that non-members pay to the company. Applicable law does not specify the method of calculating the amount of these fees. Case law applies to these issues to a limited extent only. It is therefore necessary to analyze provisions and case law, and then propose appropriate legislative changes.

Keywords: water management, obtaining benefits, water company, starost, water irrigation and drainage devices.

Marta Woźniak
Uniwersytet Opolski
mwozniak@uni.opole.pl
ORCID: 0000-0003-0021-6760

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.14

Skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Ujęcie budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami (dalej: WPGO) wpisuje się w szerszy kontekst ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Proces inwestycyjno-budowlany jako ciąg działań, zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, składający się z kilku etapów, na każdym z nich powinien uwzględniać wymagania ochrony środowiska. Tego wymaga bowiem imperatyw zakodowany w zasadzie zrównoważonego rozwoju zawartej w art. 5 Konstytucji RP[1] oraz w zasadzie planowości zawartej w art. 8 prawa ochrony środowiska[2]. Szczególnie doniosłym pod względem skutków prawnych etapem procesu inwestycyjnego jest etap planowania, w którym z reguły ustala się zgodność inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku planu miejscowego[3]. Jednak planowanie w ochronie środowiska nie może i nie powinno zasadzać się wyłącznie na planowaniu przestrzennym, choć historycznie plany zagospodarowania przestrzennego, obok planów społeczno-gospodarczych, stanowiły zręby planowania w ochronie środowiska[4].

---

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

[2] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

[3] Ustawodawca poświęca temu zagadnieniu w prawie ochrony środowiska odrębny rozdział (VII); szerzej na ten temat B. Rakoczy, *Problematyka ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2006, nr 26 (numer specjalny: „Planowanie strategiczne i przestrzenne"), s. 203 i nn.

[4] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.; nie obowiązuje) nadała planowaniu (zarówno przestrzennemu, jak i społeczno-gospodarczemu) rangę jednego z najważniejszych instrumentów ochrony środowiska. Ten kierunek rozwijały trzy ustawy: z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (tekst jedn.: Dz. U. z 1987 r. Nr 4, poz. 26 ze zm.; nie obowiązuje), z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.; nie obowiązuje), z dnia

Po przemianach ustrojowych planowanie, pod wpływem prawa unijnego, „wróciło do łask"[5] i obecnie w spektrum planowania w ochronie środowiska można znaleźć wiele instrumentów planistycznych. Jednym z podstawowych instrumentów osiągnięcia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej celów założonych w polityce zrównoważonego rozwoju są plany gospodarki odpadami[6]. Wielość i różnorodność planów w ochronie środowiska – zwanych także programami, politykami i strategiami[7] – i ich znaczenie dla ochrony środowiska wzmacnia prewencyjny model ochrony środowiska. Przyjmując, zgodnie z zasadą prewencji, że najlepszym możliwym etapem zapobiegania negatywnym skutkom w środowisku jest etap planowania inwestycji, trudno nie doceniać roli planów w ochronie środowiska. U podstaw zasady prewencji i zasady przezorności[8], zawartych w art. 6 p.o.ś., leży próba przewidywania skutków działań podejmowanych w środowisku, co ma szansę zapewnić wyższy poziom ochrony środowiska aniżeli działania następcze w przypadku wystąpienia szkody. Instrumentem służącym realizacji zasady prewencji jest ocena oddziaływania na środowisko[9], ale planowanie – jako instytucja prawa ochrony środowiska – wpisuje się w pełni w ten prewencyjny nurt.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie są skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Aby na nie odpowiedzieć, należy przedstawić charakter prawny wojewódzkiego planu gospodarki odpadami i ukazać jego rolę w kontekście budowy szczególnego rodzaju obiektu budowlanego, jakim jest składowisko odpadów. Potrzeba analizy przedmiotowego zagadnienia zrodziła się na skutek wątpliwości w zakresie stosowania art. 127 ust. 5 ustawy o odpadach[10], w świetle którego „[w] przypadku, gdy budowa składowiska

---

12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.; nie obowiązuje). Każda z nich poświęcała wiele miejsca zadaniom planów w ochronie środowiska; zob. D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 34* [w:] *eidem*, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX/el. 2022.

5 J. Sommer, *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka" 2010, nr 2, s. 39.

6 I. Sobieraj, *Charakter prawny wojewódzkich planów gospodarki odpadami a sytuacja prawna przedsiębiorców*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 12, s. 35.

7 Oprócz najczęściej spotykanych: planów, strategii i programów, mogą pojawiać się również takie nazwy jak: priorytety, koncepcje, założenia, studia, oceny, analizy, raporty, warunki itp.; zob. K. Wlaźlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 6, s. 6–26.

8 Szerzej na ten temat zob. N. de Sadeleer, *The Polluter-Pays, Prevention, and Precautionary Principles: Three Approaches to Environmental Risk* [w:] *idem*, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2022, s. 51–226.

9 Celem postępowania środowiskowego jest zidentyfikowanie źródeł oddziaływania przedsięwzięcia, jego analiza i ocena wobec wymagań ochrony środowiska. W ramach oceny oddziaływania na środowisko analizuje się i ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia m.in. na środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, w tym krajobraz kulturowy oraz wzajemne oddziaływanie wskazanych wyżej elementów pomiędzy sobą; szerzej na ten temat zob. J. Jendrośka, J. Sommer, *Environmental impact assessment in Polish law: The concept, development, and perspectives*, „Environmental Impact Assessment Review" 1994, t. 14, nr 2–3.

10 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.; dalej: u.o.).

odpadów nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów odmawia wydania tego pozwolenia". Organy administracji architektoniczno-budowlanej, podejmując rozstrzygnięcie w zakresie wydania bądź odmowy wydania pozwolenia na budowę, zmuszone są wyjść poza swoją „strefę komfortu" i przejąć na siebie ciężar rozstrzygnięcia nie tylko przez pryzmat przepisów budowlanych, ale i przepisów prawnośrodowiskowych.

1. Składowisko odpadów jako budowla, instalacja i przedsięwzięcie budowlane

Pojęcie składowiska odpadów, jako szczególnego rodzaju inwestycji budowlanej należy rozpatrywać w dualnym reżimie prawnym: reżimie prawa budowlanego i w reżimie prawa ochrony środowiska, uwzględniając przepisy ustawy o odpadach.

W świetle art. 3 pkt 3 prawa budowlanego[11] składowisko odpadów zostało wprost określone jako budowla, która w myśl pkt 1 tego artykułu stanowi – obok budynku i obiektu małej architektury – element składowy definicji obiektu budowlanego. Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 25 u.o. składowisko odpadów to obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów. Można więc przyjąć, że ustawa o odpadach doprecyzowuje pojęcie składowiska odpadów jako obiektu budowlanego, poprzez wskazanie jego przeznaczenia. Składowanie odpadów jest możliwe wyłącznie na terenie legalnie działającego obiektu budowlanego, mającego status składowiska odpadów, który powinien być zlokalizowany i urządzony zgodnie z przepisami ustawy o odpadach oraz rozporządzenia w sprawie składowisk odpadów[12]. Przepisy te określają m.in. szczegółowe wymagania dotyczące lokalizacji, budowy i prowadzenia składowisk odpadów i ich poszczególne typy. 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[13].

Na tle definicji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 25 u.o. w orzecznictwie NSA[14] ugruntował się pogląd, że składowisko odpadów stanowi wprawdzie obiekt budowlany, ale przeznaczony do składowania odpadów. To specyficzne przeznaczenie powoduje z kolei, że wymagania dotyczące realizacji tego obiektu kształtowane są przez dwie grupy przepisów, nie tylko przez przepisy budowlane, ale także przepisy odnoszące się do odpadów. Tym samym organy administracji architektoniczno-budowlanej powinny

[11] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.; dalej: pr.bud.).

[12] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie składowisk odpadów (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 1902; dalej: r.s.o.).

[13] Podstawowe wymogi odnoszące się do składowania odpadów znajdują odzwierciedlenie w rozdziale VIII u.o.

[14] Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 2109/17, LEX nr 2753330.

dostrzegać złożoność reżimu prawnego i jego mieszany charakter uwarunkowany specjalistyczną funkcją projektowanego obiektu, sięgając do obydwu grup przepisów i traktując przez to składowisko odpadów jako szczególnego rodzaju obiekt budowlany. Niektóre rozstrzygnięcia zawarte w pozwoleniu na budowę składowiska odpadów są realizowane dopiero w trakcie eksploatacji, a nie budowy obiektu (osiągnięcie docelowej rzędnej, realizacja kierunku rekultywacji, techniczne zamknięcie czy postępowanie w przypadku wystąpienia awarii), chociaż stanowią element, który musi być uwzględniony w projekcie technicznym składowiska odpadów[15].

Składowisko odpadów jest budowlą, która powoduje emisję i jako taka stanowi instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś. W świetle tego przepisu instalacją jest: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, i położonych na terenie jednego zakładu lub budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Stanowisko takie zostało również wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r.[16], w którym sąd orzekł, że składowisko odpadów jest budowlą, której eksploatacja może wywołać emisję, tym samym spełnia przesłanki zaliczenia do instalacji w rozumieniu prawa ochrony środowiska.

W systemie prawa ochrony środowiska możemy znaleźć pojęcie szersze niż „obiekt" budowlany" czy „inwestycja budowlana". Jest to „przedsięwzięcie" w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie[17]. Przedsięwzięciem jest zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym na wydobywaniu kopalin, przy czym przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty.

Jak już zostało ustalone, składowisko odpadów jest zamierzeniem budowlanym (przedsięwzięciem) zaliczanym do budowli w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, natomiast w świetle przepisów prawa ochrony środowiska stanowi instalację. Lokalizacja składowiska wiąże się ponadto z przekształceniem i zmianą sposobu wykorzystania danego terenu – tym samym spełnia przesłankę zaliczenia do grupy przedsięwzięć. Warto w tym miejscu przypomnieć, że dyrektywa 92/43/EWG z 1992 r. nie definiuje pojęcia „przedsięwzięcie"; jego interpretacja powinna być zatem dokonywana na bazie sposobu jego sformułowania, celu i kontekstu, w jakim występuje[18]. Przez „przedsięwzięcie" rozumie się wykonywanie prac budowlanych lub innych instalacji

[15] Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 29574 w sprawie nowelizacji ustawy o odpadach, w szczególności regulacji prawnych dotyczących sytuacji przejściowych po wejściu w życie ustawy o odpadach uchylającej poprzednią ustawę, https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7D6C1C1D [dostęp: 2.01.2023].

[16] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2006 r., IV SA/Wa 1564/06, LEX nr 330467.

[17] 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 jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.; dalej: u.u.i.ś.).

[18] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 kwietnia 2010 r., II SA/Go 950/09, LEX nr 577075.

lub systemów, a także inne ingerencje w otoczenie i krajobraz, włącznie z wydobywaniem surowców mineralnych[19]. Katalog przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa stosowne rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[20]. Składowisko odpadów jest przedsięwzięciem zaliczonym do tzw. grupy pierwszej i jako takie zawsze znacząco oddziałuje na środowisko. Budowa składowiska odpadów (jednej lub wielu kwater)[21], które mogą składać się z sektorów, należy uznać za przedsięwzięcie powiązane technologicznie w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 13 u.u.i.ś.

2. Charakter prawny wojewódzkiego planu gospodarki odpadami

Wojewódzki plan gospodarki odpadami jest filarem systemu gospodarowania odpadami na terenie danego województwa, funkcjonującym nieprzerwanie od 2001 r.[22], jednak jego charakter prawny nie jest jednoznaczny, a poszczególne etapy regulacji i liczne zmiany przepisów pogłębiały wątpliwości wokół charakteru prawnego WPGO. W tych okolicznościach istotne dla przedmiotowej analizy są przepisy Konstytucji RP dotyczące źródeł prawa. Na system źródeł prawa składają się źródła prawa powszechnie obowiązującego, którymi zgodnie z art. 87 Konstytucji RP są obowiązujące na terenie całego kraju: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przepisy te zawierają normy generalne i abstrakcyjne i jako takie odnoszą się do bliżej nieokreślonej liczby adresatów oraz dotyczą bliżej nieokreślonej sytuacji lub zdarzeń i mają charakter powtarzalny[23]. System źródeł prawa administracyjnego charakteryzuje się dodatkowymi właściwościami, odróżniającymi go od systemu źródeł innych gałęzi prawa[24]. Są w nim obecne źródła prawa, które mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty (art. 93 Konstytucji RP), a mianowicie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. Należy zgodzić

---

19 *Ibidem*.

20 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 ze zm.).

21 Przepisy ustawy o odpadach nie definiują pojęcia kwatery składowiska, posługują się natomiast sformułowaniem „wydzielona część składowiska" (np. art. 146 u.o.). Kwaterą jest część składowiska przeznaczona do składowania odpadów (por. § 15 ust. 1 i 2 r.s.o.), a zatem nie stanowi ona odrębnego składowiska odpadów.

22 Obowiązek opracowywania planów gospodarki odpadami w Polsce implementowany został z prawa unijnego (wówczas wspólnotowego) do uchylonej już ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach.

23 B. Jaworska-Dębska, *Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 382.

24 Zob. np. J. Stelmasiak, *Źródła prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (zagadnienia podstawowe)* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 435.

się z poglądem, że Konstytucja RP wprowadza z jednej strony zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, z drugiej zaś otwarty system źródeł prawa wewnętrznego[25]. Akty prawa wewnętrznego, w odróżnieniu od norm powszechnie obowiązujących, nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji, nie mogą też stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach i obowiązkach obywateli[26]. Brak ich obowiązywania *erga omnes* nie oznacza, że nie mogą wpływać na pozycję prawną obywatela usytuowanego na zewnątrz administracji, czego ewidentnym przykładem jest wojewódzki plan gospodarki odpadami. Osobną kategorię prawną stanowią akty planowania, które nie są przedmiotem uregulowań konstytucyjnych, a które mogą znajdować się zarówno wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (wówczas ustawa prawa materialnego stanowi wprost, że dany akt jest aktem prawa miejscowego), jak i w ramach źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego. W tym ostatnim przypadku ustawa prawa materialnego nie zawiera wzmianki o charakterze prawnym aktu, który – wyznaczony tymi przepisami – wskazuje na wewnętrzny, programowy i prognostyczny jego charakter. Współcześnie akty planowania określają główne kierunki działań w wielu dziedzinach administracji publicznej, m.in. w sferze rozwoju regionalnego i lokalnego, w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego czy ochrony środowiska[27]. Przepisy z zakresu ochrony środowiska zawierają liczne normy planowania, raz nadając im charakter normatywny[28], innym razem odmawiając takiego charakteru[29]. Rację ma Jerzy Sommer, twierdząc, że 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 administracji publicznej[30].

Nie budzi wątpliwości wewnętrzny charakter krajowego planu gospodarki odpadami przyjmowanego w formie uchwały Rady Ministrów. Charakter prawny wojewódzkich planów gospodarki odpadami jest bardziej złożony, a na tę złożoność wpływa trudna do rozpoznania wola ustawodawcy co do charakteru WPGO. Początkowo bowiem ustawodawca nadał uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami rangę aktu prawa miejscowego, pozostawiając sam wojewódzki plan gospodarki odpadami w grupie aktów o charakterze aktów kierownictwa

25 *Ibidem*, s. 436.

26 Szerzej na ten temat K. Wlaźlak, *Charakter prawny aktów…*, s. 6–26.

27 *Ibidem*, s. 26.

28 Np. programy ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko, przyjmowane w drodze aktów prawa miejscowego w trybie art. 84 p.o.ś.; plany utrzymania wód przyjmowane w trybie art. 327 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1478 ze zm.).

29 Np. przyjmowane na podstawie prawa wodnego plany gospodarowania wodami w obszarze dorzecza, plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy; przyjmowane na podstawie prawa ochrony środowiska gminne, powiatowe i wojewódzkie programy ochrony środowiska, programy ochrony środowiska przed hałasem; przyjmowane w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1336 ze zm.) plany ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego.

30 J. Sommer, *Charakter prawny planów…*, s. 39.

wewnętrznego. Uchwała w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami stanowiła odrębny akt prawny względem samego planu, który miał charakter programu działania na danym obszarze w dziedzinie gospodarki odpadami, skierowanego do organów administracji publicznej[31].

Ostatecznie, nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r. ustawodawca uchylił art. 38 u.o., likwidując tym samym przepis o powszechnie obowiązującym charakterze uchwały w sprawie wykonania WPGO. Tym samym aktualność zachowują obecnie tezy o nienormatywnym charakterze wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, który, tak samo jak program ochrony środowiska obowiązuje jedynie „wewnątrz" administracji, w związku z czym nie powinien wywoływać bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji[32]. Tak jednak nie jest, albowiem WPGO kształtuje sytuację prawną przedsiębiorcy działającego w sferze gospodarki odpadami, a wspomniany na wstępie przepis art. 127 ust. 5 u.o., o jednoznacznie określonym brzmieniu, iż nieokreślenie budowy składowiska odpadów w WPGO skutkuje odmową wydania pozwolenia na budowę, przeczy wewnętrznemu charakterowi WPGO.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami, będąc planistycznym instrumentem służącym wdrażaniu hierarchii postępowania odpadami, określającym ogólne cele i kierunki działań właściwych organów w zakresie gospodarki odpadami, stanowi swoiste źródło prawa administracyjnego, określające zamierzenia administracji publicznej i jednocześnie jedną z materialnych przesłanek aktów wydawanych przez organy administracji publicznej[33]. Szersze spojrzenie prezentuje WSA w Kielcach, stwierdzając, że uchwała w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, jakkolwiek nie jest aktem prawa miejscowego, jest sprawą z zakresu administracji publicznej[34], i to stwierdzenie nadal zachowuje aktualność.

---

31 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2013 r., IV SA/Po 875/13, LEX nr 1405119.

32 Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 marca 2014 r., NK-N.4131.7.9.2014.GD1.

33 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 października 2017 r., II SA/Wr 237/17, LEX nr 2388424. W wyroku tym Sąd stwierdził, że choć wojewódzki plan gospodarki odpadami nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, to podlega zaskarżeniu przez każdy podmiot, który wykaże, że jego interes prawny został naruszony przez konkretne postanowienia tego planu. Z kolei interes prawny w zaskarżeniu wojewódzkiego planu gospodarki odpadami będzie miał taki podmiot, który wykaże, że postanowienia planu godzą w jego sferę prawną, tj. wywołują dla niego negatywne konsekwencje prawne, np. w postaci zniesienia czy ograniczenia jego uprawnień wynikających z konkretnych przepisów. Na uchwałę w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która nie jest aktem prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, skarga przysługuje zarówno na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 w zw. z art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), jak i w art. 91 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.; dalej: u.s.w.). Można przyjąć, że skarga w trybie art. 91 u.s.w. może być wnoszona w sytuacjach podejmowania przez organy samorządowe czynności prawnych innych niż stanowienie prawa miejscowego.

34 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 lutego 2013 r., II SA/Ke 818/12, LEX nr 1340295.

Kolejne wątpliwości co do charakteru prawnego WPGO generuje konieczność określenia wymagań w nim zawartych w aktach o charakterze powszechnie obowiązującym. Taka sytuacja ma miejsce na kanwie art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy o porządku i czystości w gminach[35], skoro wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, a zatem aktu kierownictwa wewnętrznego muszą być uwzględnione w regulaminie utrzymania czystości i porządku jako jego obligatoryjny element treściowy, który to regulamin stanowi akt prawa miejscowego. Jak zauważył WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r.[36] normy zawarte w WPGO mają charakter kierunkowy, wyznaczając cele i zalecając określone metody ich osiągnięcia. Tej zasadniczej kwestii nie zmienia okoliczność, że w regulaminie utrzymania czystości i porządku będącym aktem prawa miejscowego, zamieszcza się wymagania wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Upoważnienie tego rodzaju nie oznacza, że jakiekolwiek wymagania przewidziane w akcie prawa wewnętrznego, jakim jest wojewódzki plan gospodarki odpadami, mają być w ramach regulaminu redagowane w formie powszechnie obowiązujących nakazów i zakazów (norm materialnych). Tym samym sąd administracyjny daje wyraz przekonaniu, że normy kierunkowe mogą wyznaczać wymagania dla norm materialnych. Na tle powyższego wyroku trudno nie zauważyć kształtującego i pośrednio wiążącego charakteru WPGO.

Wojewódzki plan gospodarki odpadami jako akt planistyczny ustala pewne założenia funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Z istoty planu wynika, że podane w nim dane są wartościami planistycznymi (prognozami, szacunkami), a nie normami prawnymi. Jednak te prognostyczne i programowe normy oddziałują na akty normatywne, wyznaczając im warunek konieczny uwzględnienia wymagań, jak to się dzieje w przypadku regulaminu czystości porządku w gminach, oraz na akty administracyjne, w modelowym przykładzie – pozwolenia na budowę składowiska odpadów. Będąc planistycznym instrumentem służącym osiągnięciu celów środowiskowych, WPGO stanowi zatem swoiste źródło prawa administracyjnego określające zamierzenia administracji[37], w określonych prawnie sytuacjach kształtujące sytuację prawną podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

W najnowszym orzecznictwie sądowoadministracyjnym coraz częściej zauważa się swoistą pozorność wewnętrznego charakteru prawnego WPGO. W wyroku WSA w Gdańsku[38], sąd orzekł, że plany gospodarki odpadami nie są aktami o charakterze wyłącznie informacyjnym, a ich postanowienia mogą wpływać na sytuacje prawne

---

35 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1469).

36 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 2021 r., II SA/Wr 88/21, LEX nr 3184801.

37 Por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., II OSK 1670/15, LEX nr 2273735. Sąd zaznaczył, że na uchwałę w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, która nie jest aktem prawa miejscowego, skarga przysługuje, gdyż skarga w trybie art. 91 ust. 1 u.s.w. może być wnoszona w sytuacjach podejmowania przez organy samorządowe czynności prawnych innych niż stanowienie prawa miejscowego. Ograniczenie zakresu skargi na gruncie ustawy o samorządzie województwa jedynie do skarżenia aktów prawa miejscowego ograniczałoby nadmiernie i w sposób nieuzasadniony konstytucyjne prawo do sądu.

38 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2019 r., II SA/Gd 268/19, LEX nr 2738705.

podmiotów spoza administracji publicznej. Plany te w istocie wiążą także podmioty ubiegające się o wydanie zezwolenia lub pozwolenia, skoro dany podmiot nie otrzyma określonej decyzji, jeżeli plan gospodarki odpadami stoi temu na przeszkodzie i przesądza o wydaniu decyzji odmownej.

3. Wojewódzki plan gospodarki odpadami a budowa składowiska odpadów

Wojewódzkie akty gospodarki odpadami stanowią dokumenty planistyczne przyjmowane przez sejmik województwa w formie uchwały[39]. Samorząd województwa jest zobligowany do wypracowania takiego systemu gospodarki odpadami, który umożliwi realizację przez gminy obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach[40]. Wojewódzkie plany gospodarki odpadami jako swoiste akty planowania oddziałują w sposób wyraźny na sytuację prawną przedsiębiorców działających w sferze gospodarki odpadami, zwłaszcza prowadzących składowiska odpadów. Tymi przedsiębiorcami są nierzadko spółki komunalne, w których gminy mają 100% udziałów. Bezpośrednim adresatem regulacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami są zarówno organy administracji (także te, które nie wchodzą w skład administracji samorządowej województwa, w tym organy administracji architektoniczno-budowlanej), jak i przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie zarządzania instalacjami, którzy na tej podstawie mogą otrzymać określone uprawnienia w drodze aktu administracyjnego[41].

W poprzednim stanie prawnym od spełnienia wymagań zawartych w WPGO zależnych było kilka kluczowych z punktu widzenia procesu inwestycyjnego decyzji: decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, pozwolenie na budowę, pozwolenie zintegrowane lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów w instalacji. Było to możliwe na kanwie art. 38a u.o. wprowadzonym nowelizacją ustawy o odpadach z dnia 15 stycznia 2015 r.[42] Zgodnie z tym przepisem, jeżeli instalacja przeznaczona do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych nie została ujęta w WPGO, właściwy organ odmawiał wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę, pozwolenia zintegrowanego lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów w tej instalacji. Od uprzedniego ujęcia instalacji w WPGO uzależnione było otrzymanie

[39] Szerzej na ten temat zob. A.K. Modrzejewski, *„Zrównoważone" tworzenie wojewódzkich planów gospodarowania odpadami a współpraca międzygminna*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2013, nr 14, s. 101–112.

[40] Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., II OSK 861/19, LEX nr 2728357.

[41] Por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 2897/16, LEX nr 2591236.

[42] Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 122).

wszystkich wyżej wymienionych decyzji. Sytuacja prawna i faktyczna przedsiębiorców prowadzących instalację została podporządkowana WPGO w ten sposób, że najważniejsze i kluczowe decyzje administracyjne mogły spotkać się z odmową w przypadku pominięcia danej instalacji w planie. Stosownie do art. 38a u.o. WPGO decydował m.in. o tym, jakie instalacje będą mogły zostać Regionalnymi Instalacjami Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK)[43]. Materie regulowane w WPGO były inne aniżeli w uchwale podejmowanej w przedmiocie jego wykonania. Do wyłącznej kompetencji prawotwórczej sejmiku województwa należało ujęcie danej instalacji jako planowanej regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w akcie prawa miejscowego, którym była uchwała sejmiku województwa w sprawie wykonania (zmiany wykonania) planu gospodarki odpadami dla danego województwa[44]. Natomiast przy uchwalaniu samego WPGO – stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. f u.o. – na sejmiku ciążył obowiązek uwzględnienia w planie gospodarki odpadami istniejących na danym terenie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślano, że przepis art. 38a u.o. mógł być źródłem interesu prawnego podmiotu posiadającego instalację przeznaczoną do przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz przeznaczonych do składowania pozostałości z sortowania odpadów komunalnych i pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, której nie ujęto w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Na tej podstawie możliwe było zaskarżenie uchwały w sprawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami[45].

Stan prawny uległ diametralnej zmianie, kiedy na mocy art. 6 ustawy nowelizującej z 2019 r. przepis art. 38a u.o. został uchylony. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej z 2019 r., motywem uchylenia przepisu było ułatwienie powstawania wskazanych w nim instalacji, natomiast od ujęcia instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami zależy możliwość finansowania inwestycji ze środków publicznych (art. 35 ust. 9 u.o.). W obecnym stanie prawnym nieujęcie inwestycji w planie gospodarki odpadami nie stanowi podstawy odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego, zezwolenia na przetwarzanie odpadów oraz decyzji środowiskowej. Umieszczenie instalacji przeznaczonej do przetwarzania odpadów komunalnych w WPGO warunkuje jedynie możliwość finansowania

[43] Warto w tym miejscu przypomnieć, że w stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579; dalej: ustawa nowelizująca z 2019 r.), oprócz wojewódzkiego planu gospodarki odpadami sejmik województwa wydawał drugą uchwałę w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Jej treścią było wyłącznie: 1) określenie regionów gospodarki odpadami komunalnymi; 2) wyznaczenie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz instalacji zastępczych. Wraz z uchyleniem art. 38 u.o. ustawą nowelizującą z 2019 r. ustawodawca zrezygnował z regionalizacji gospodarki odpadami komunalnymi.

[44] Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r., II OSK 1481/15, LEX nr 2083401.

[45] Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., II OSK 235/18, LEX nr 2502453; wyrok NSA z dnia 4 października 2018 r., II OSK 558/18, LEX nr 2616951.

inwestycji ze środków publicznych, a nie możliwość uzyskania decyzji administracyjnych i wybudowania instalacji[46].

Zatem jeżeli inwestor spełni wszystkie wymogi budowlane, techniczne, technologiczne i środowiskowe związane z realizacją inwestycji, organ nie może odmówić wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o udzieleniu zezwolenia na przetwarzanie odpadów ze względu na nieujęcie instalacji w WPGO.

Z punktu widzenia analizowanego problemu istotne jest pytanie, jakie było *ratio legis* pozostawienia wymogu uzależnienia od ujęcia instalacji w WPGO jedynie w przypadku pozwolenia na budowę (art. 127 ust. 5 u.o.), przy jednoczesnym uchyleniu art. 38a u.o. Jest pewna sprzeczność w tym, że uchylono przepis uzależniający uzyskanie pozwolenia na budowę (i innych decyzji inwestycyjnych) od wcześniejszego ujęcia instalacji w WPGO, pozostawiając w obrocie prawnym art. 127 ust. 5 u.o., który w sposób jednoznaczny nakazuje organowi administracji architektoniczno-budowlanej odmówić wydania pozwolenia na budowę w przypadku, gdy budowa składowiska odpadów nie jest określona w WPGO. Jest oczywiste, że organ administracji stosuje normy obowiązujące w systemie prawnym (art. 127 ust. 5 u.o.), a nie normy, które zostały z niego wyeliminowane. Co więcej, organ musi zawsze brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego.

Akt administracyjny poprzedzający wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę (decyzja środowiskowa), jak i akt administracyjny następujący po wydaniu pozwolenia na budowę (pozwolenie zintegrowane lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów) dla swojej ważności nie wymagają uwzględnienia instalacji w WPGO. Tę weryfikację pozostawiono jedynie w przypadku pozwolenia na budowę, a zatem – jeżeli mamy do czynienia z budową składowiska odpadów – na środkowym etapie procesu inwestycyjnego. Pozwolenia dotyczące odpadów, o których mowa w art. 128 u.o., wydawane są dopiero po wybudowaniu obiektu budowlanego i uzyskaniu pozwolenia na budowę. Decyzja zatwierdzająca instrukcję prowadzenia składowiska odpadów jest ostatnią decyzją spośród tych, jakie w myśl art. 128 u.o. należy kolejno uzyskać, by można było rozpocząć działalność polegającą na prowadzeniu składowiska odpadów. Wcześniejsze decyzje to pozwolenie zintegrowane albo zezwolenie na przetwarzanie odpadów wydawane w trybie ustawy o odpadach oraz pozwolenie na budowę i pozwolenie na użytkowanie składowiska odpadów, wymagane w trybie przepisów prawa budowlanego. Aby przystąpić do

[46] Nawet instalacja komunalna, która nie jest ujęta w WPGO, może uzyskać decyzje umożliwiające realizację inwestycji. Potwierdza to odpowiedź Ministra Klimatu z 25.03.2020 r., znak: DGO.IV.050.3.2020.KR, na interpelację poselską, dotyczącą m.in. wpisu do WPGO instalacji komunalnej, w której czytamy: „podmiot, który zamierza wybudować instalację komunalną, może ubiegać się o wpis na listę prowadzoną przez marszałka jako instalacja planowana, uzyskać wymagane prawem zezwolenia, a po zakończeniu inwestycji uzyskać wpis na listę marszałka dla instalacji funkcjonującej, bez względu na to, czy instalacja została wcześniej ujęta w WPGO […]. Ujęcie w planie inwestycyjnym (załączniku do WPGO) budowy, rozbudowy lub modernizacji instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów komunalnych jest warunkiem dopuszczalności finansowania tych inwestycji ze środków Unii Europejskiej lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej".

użytkowania składowiska odpadów, konieczne jest uzyskanie kilku aktów administracyjnych znajdujących się w dwóch reżimach prawnych.

Warto zauważyć, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie stanowi samoistnej podstawy działań podejmowanych przez inwestora czy szerzej podmiot realizujący przedsięwzięcie, którego środowiskowe warunki określono. Stosownie bowiem do art. 72 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 oraz art. 86 pkt 2 u.u.i.ś. jej wydanie następuje przed uzyskaniem m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę, po czym dołącza się ją do wniosku o wydanie tej decyzji, gdyż wiąże ona organ, który tę decyzję wyda. W efekcie to organ architektoniczno-budowlany, wydając pozwolenie na budowę, będąc związany decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, powinien zadbać o to, by uwarunkowania te zostały zastosowane i wdrożone[47]. Jeżeli natomiast organ ten wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę składowiska odpadów, powinien uczynić to, określając w treści pozwolenia wymogi, o których mowa w art. 127 ust. 3 i 4 u.o.[48]

Należy w pełni podzielić pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że pozwolenie na budowę składowiska odpadów stanowi odmiennego rodzaju, mocniejszy instrument reglamentacji procesu inwestycyjnego niż pozwolenie na budowę innych obiektów. Nie może się ono bowiem ograniczyć do zatwierdzenia projektu budowlanego, ale musi określić dalsze warunki prowadzenia tego procesu. Podstawą działań inwestora staje się nie tylko zatwierdzony przez organ projekt budowlany, lecz również pozwolenie na budowę, które obligatoryjnie i niezależnie od treści projektu powinno precyzyjnie wyznaczać dozwolone granice tych działań przez określenie dalszych wymagań, jakim inwestor musi się podporządkować[49].

Odnośnie do uzależnienia wydania pozwolenia na budowę od jej ujęcia w WPGO, treść art. 127 ust. 5 u.o. jest tak jednoznaczna i stanowcza, że nie pozwala na inną wykładnię niż ta, która wynika z jego brzmienia. Mianowicie ustawodawca nakazuje organowi odmówić wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów, jeżeli budowa ta nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków w tym zakresie[50]. Tym samym nie można obronić tezy o wewnętrznym charakterze prawnym tego planu.

Podsumowanie

Na tle powyższych rozważań, wspartych orzecznictwem sądów administracyjnych, można wyciągnąć wniosek, że pozostawienie w obrocie prawnym art. 127 ust. 5 u.o., który uzależnia wydanie pozwolenia na budowę składowiska odpadów od uprzedniego ujęcia instalacji w WPGO, przy jednoczesnym uchyleniu art. 38a u.o. było celowym zabiegiem ustawodawczym, którego jednak nie należy ocenić pozytywnie.

---

47 Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 2109/17, LEX nr 2753330.
48 *Ibidem*.
49 *Ibidem*.
50 Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2735/15, LEX 2340933.

Przedsiębiorcy mogli bowiem odnieść wrażenie, że uchylenie art. 38a u.o. dało swoiste „zielone światło" dla tych instalacji, które nie zostały ujęte w WPGO. Takiemu podejściu mogła sprzyjać okoliczność, że uchylony został także art. 38 u.o., według którego uchwała w sprawie wykonania tego planu miała walor prawa miejscowego, pozostawiając przepisy wskazujące na wyłącznie programowy i informacyjny charakter WPGO. Artykuł 127 ust. 5 u.o., uzależniając wydanie pozwolenia na budowę składowiska odpadów od określenia instalacji w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, niweczy tezę o wyłącznie wewnętrznym charakterze tego planu poprzez to, że WPGO w sposób ewidentny oddziałuje na sferę praw i obowiązków przedsiębiorców, uniemożliwiając uzyskanie jednej z kluczowych decyzji w procesie inwestycyjnym. Jest to szczególnie kontrowersyjne w przypadku zmiany pozwolenia na budowę polegającego na zmianie parametrów rzędnej składowiska, kiedy nie zawsze jest pewne, czy mamy do czynienia z robotami budowlanymi, czy tylko ze zwiększeniem obciążenia już istniejącego składowiska. W tym ostatnim przypadku organ musi rozważyć, czy konieczna jest zmiana pozwolenia na budowę, czy też ewentualnie zmiana wysokości rzędnej wymaga zastosowania procedury, o której mowa w art. 71 pr.bud., a zatem zmiany sposobu użytkowania.

W tym miejscu warto zatrzymać się na kwestii ewentualnej zgodności z WPGO w przypadku zmiany sposobu użytkowania składowiska odpadów. Zgodnie art. 71 ust. 6 pr.bud., jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę – rozstrzygnięcie w sprawie zmiany sposobu użytkowania następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę. Zmiana sposobu użytkowania może wymagać wyłącznie zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W pierwszym przypadku, gdy mamy do czynienia z robotami budowlanymi polegającymi na odbudowie, rozbudowie i nadbudowie składowiska jako obiektu budowlanego, a więc wymagającymi uzyskania pozwolenia na budowę, zgodność z WPGO jest wymagana. Jednak gdyby zmiana sposobu użytkowania składowiska odpadów polegała jedynie na modyfikacji ilości składowanych odpadów bez ingerencji w strukturę obiektu budowlanego, wówczas zmiana sposobu użytkowania składowiska odpadów, w którym dochodzi do zwiększenia ich masy przy jednoczesnym braku konieczności wykonywania robót budowlanych, nie generowałaby obowiązku uzyskania zgodności z WPGO.

Na tle analizowanego w niniejszym opracowaniu problemu mamy do czynienia z połączeniem dwóch grup przepisów: ustawy o odpadach i innych aktów prawnych mających na celu ochronę środowiska z jednej strony oraz szeroko rozumianego prawa budowlanego z drugiej. Przepisy te tworzą konglomerat wymagań reglamentacyjnych, jakie organ administracji architektoniczno-budowlanej musi zastosować łącznie, by skomplikowane przedsięwzięcie w postaci składowiska odpadów odpowiadało przepisom powszechnie obowiązującego prawa. Z kolei WPGO wpływa kształtująco na zakres praw i obowiązków podmiotów inwestycyjnych zakładających i prowadzących składowiska odpadów.

Literatura

Danecka D., Radecki W., *Komentarz do art. 34* [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, LEX/el. 2022.

Jaworska-Dębska B., *Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004.

Jendrośka J., Sommer J., *Environmental impact assessment in Polish law: The concept, development, and perspectives*, „Environmental Impact Assessment Review" 1994, t. 14, nr 2–3.

Rakoczy B., *Problematyka ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2006, nr 26 (numer specjalny: „Planowanie strategiczne i przestrzenne").

Modrzejewski A.K., *„Zrównoważone" tworzenie wojewódzkich planów gospodarowania odpadami a współpraca międzygminna*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2013, nr 14.

de Sadeleer N., *The Polluter-Pays, Prevention, and Precautionary Principles: Three Approaches to Environmental Risk* [w:] N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford 2022.

Sobieraj I., *Charakter prawny wojewódzkich planów gospodarki odpadami a sytuacja prawna przedsiębiorców*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 12.

Sommer J., *Charakter prawny planów w zakresie ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka" 2010, nr 2.

Stelmasiak J., *Źródła prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce (zagadnienia podstawowe)* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.

Wlaźlak K., *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 6.

Streszczenie

Marta Woźniak

Skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, jakie są skutki nieujęcia budowy składowiska odpadów w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Aby na nie odpowiedzieć, konieczne jest przedstawienie charakteru prawnego wojewódzkiego planu gospodarki odpadami i ukazanie jego roli w kontekście budowy szczególnego rodzaju obiektu budowlanego, jakim jest składowisko odpadów. W artykule postawiono tezę o kształtującym charakterze WPGO, skoro ustawodawca nakazuje organowi odmówić wydania pozwolenia na budowę składowiska odpadów, jeżeli budowa ta nie jest określona w wojewódzkim planie gospodarki odpadami. Zwrócono uwagę na złożoność prawną budowy składowiska odpadów, wymagającą od organu administracji budowlanej stosowania dwóch reżimów prawnych: prawa budowlanego i prawa ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: wojewódzki plan gospodarki odpadami, składowisko odpadów, budowa, planowanie, pozwolenie na budowę.

Summary

Marta Woźniak

Consequences of not including the construction of a landfill site in the provincial waste management plan in the light of the case law of the administrative courts

The aim of this article is to answer the question of what are the consequences of not including the construction of a landfill site in the provincial waste management plan. In order to answer it, it is necessary to present the legal character of the provincial waste management plan and to show its role in the context of the construction of a particular type of construction facility, such as a landfill site. The article puts forward a thesis on the formative character of the provincial waste management plan, since the legislator orders the authority to refuse to issue a permit for the construction of a landfill site if the construction is not specified in the provincial waste management plan. Attention was drawn to the legal complexity of the construction of a landfill site, requiring the construction administration authority to apply two legal regimes: construction law and environmental law.

Keywords: provincial waste management plan, landfill, construction, planning, building permit.

Dorota Maśniak
Uniwersytet Gdański
dorota.masniak@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0001-7521-4220

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.15

Unijne uwarunkowania normatywne wykorzystania ubezpieczeń do racjonalnego ekologicznego gospodarowania odpadami

Wprowadzenie

Podczas pandemii COVID-19 produkcja odpadów pochodzących z sektora handlowego i produkcyjnego zmniejszyła się, ponieważ fabryki i biura zostały całkowicie lub częściowo zamknięte. Wzrosła natomiast ilość odpadów miejskich z obszarów mieszkalnych. Ponowne otwarcie zakładów produkcyjnych na początku 2021 r. doprowadziło do ponownego wzrostu ilości wytwarzanych odpadów. Wielkość globalnego rynku zarządzania odpadami została wyceniona na 989,20 mld USD w 2021 r. i oczekuje się, że w latach 2022–2030 ta kwota będzie wzrastać przy rocznej stopie wzrostu (CAGR) na poziomie 6,2%. Przewiduje się, że wpływ na rozwój tego rynku będą miały regulacje prawne.

Prawo dotyczące odpadów stało się jednym z najrozleglejszych i najbardziej skomplikowanych segmentów prawa ochrony środowiska w prawie międzynarodowym, prawie regionalnym (za jakie uznaje się prawo unijne) i prawie wewnętrznym wielu państw świata. Jeżeli chodzi o prawo międzynarodowe, to najistotniejsze znaczenie należy przypisać dwóm konwencjom: konwencji o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji[1], zwanej konwencją o zatapianiu, oraz międzynarodowej konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych[2].

Na poziomie unijnym aktualnie mamy do czynienia z trzecią dyrektywą w sprawie odpadów (tzw. Waste Directive)[3]. Prawodawstwo unijne dotyczące gospodarowania

[1] Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji, sporządzona w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku dnia 29 grudnia 1972 r. (Dz. U. z 1984 r. Nr 11, poz. 46 ze zm.).

[2] Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych, sporządzona w Bazylei dnia 22 marca 1989 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88; dalej: Konwencja bazylejska).

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3, ze zm.; dalej: dyrektywa 2008/98/WE).

odpadami jest bardzo bogate. Dlatego w dalszej części opracowania skupiono się przede wszystkim na regulacjach łączących problematykę gospodarowania odpadami z rynkiem finansowym poprzez wymóg zabezpieczenia finansowego.

Celem tego opracowania jest analiza unijnych uwarunkowań finansowo-prawnych wspierających racjonalne ekologiczne gospodarowanie odpadami. Dla realizacji tego celu konieczne jest ustalenie aparatu pojęciowego związanego z określeniem ubezpieczeniowego ryzyka odpadowego. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, jak prawodawstwo unijne wspiera wykorzystanie instrumentów ubezpieczeniowych do gospodarowania odpadami.

1. Ryzyko odpadowe

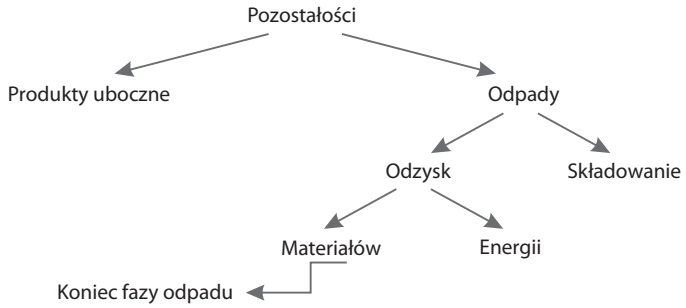
1.1. Odpad a produkt

Webster's Third New International Dictionary definiuje odpady jako „uszkodzony, wadliwy lub zbędny materiał powstały podczas procesu produkcyjnego lub przemysłowego albo pozostały po nim; materiał nienadający się do wykorzystania w zwykłym lub głównym celu produkcji". Jako przykład takich odpadów słownik wymienia „materiał odrzucony podczas procesu wytwarzania wyrobów włókienniczych i albo odzyskany do ponownej obróbki (jak przędza), albo używany zwykle do wycierania brudu i oleju z rąk i maszyn" [tłum. własne]. W prawie unijnym przyjęto bardzo ogólną definicję wiążącą odpad z decyzją posiadacza co do pozbycia się go. W myśl definicji przyjętej w ramowej dyrektywie 2008/98/WE i wykorzystywanej w całym unijnym prawodawstwie dotyczącym gospodarowania odpadami – „«odpady» oznaczają każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć, lub do których pozbycia został zobowiązany" (art. 3 pkt 1 dyrektywy 2008/98/WE). Prawodawca zrezygnował z prezentacji katalogu odpadów, pozostawiając jednak taki katalog w odniesieniu do wyodrębnionych jako osobna kategoria „odpadów niebezpiecznych" (art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/98/WE). Definicja odpadów oparta na akcie pozbywania, a nie na wartości materiału, może być problematyczna. Niestety, nie jest jasne, jak należy rozumieć samo pojęcie pozbywania się (*discarding*). Definicja ta odpowiada zmieniającej się rzeczywistości, w której strumienie odpadów stają się coraz bardziej problematyczne ze względu na różnorodność i złożoność nowych produktów dostępnych na rynku, zwłaszcza w dziedzinie elektryczności i elektroniki. Podstawowe znaczenie dla zrozumienia pojęcia odpadów ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał przyjął indywidualne podejście do każdego przypadku, uwzględniające wszystkie okoliczności faktyczne danej sprawy. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał opowiedział się za podkreśleniem aspektów dyrektywy 2008/98/WE związanych z ochroną środowiska, w wyniku czego zastosował definicję odpadów i uznał za niezgodne z dyrektywą wszelkie próby zawężającej interpretacji tej definicji.

Istotny problem dotyczy relacji produkt–odpad (*product–waste*). Widoczny jest on również w trudnościach dotyczących odróżnienia odpadów od produktów ubocznych,

które nie są traktowane jako odpady w świetle unijnego prawa o odpadach. Pozostałość produkcyjna („substancja lub przedmiot powstający w wyniku procesu produkcyjnego, którego głównym celem nie jest wytworzenie tego przedmiotu"), który spełnia warunki określone w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE, jest produktem ubocznym, gdy: a) dalsze użycie substancji lub przedmiotu jest pewne; b) substancja lub przedmiot mogą być użyte bezpośrednio, bez dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa; c) substancja lub przedmiot są wytwarzane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz d) dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem. Decyzja co do kwalifikacji pozostałości powinna być podejmowana dla każdego przypadku osobno.

Hierarchia postępowania z odpadami określona w art. 4 dyrektywy 2008/98/WE wskazuje, które opcje przetwarzania odpadów są preferowane z uwagi na zapewnienie najlepszego efektu środowiskowego. Kolejność priorytetów jest następująca: zapobieganie, przygotowanie do ponownego użycia, recykling, inny odzysk (np. odzysk energii) oraz składowanie na składowiskach. Dochodzi do zapętlenia relacji produkt–odpad poprzez uwzględnienie metodologii myślenia o cyklu życia produktu.



Rysunek 1. Pozostałości

Źródło: opracowanie własne na podstawie C. Antico, *Brief overview of the EU Waste Law and Policy*, s. 10, https://www.era-comm.eu/combatting_waste_crime/speakers_contributions/1_Antico_overview.pdf [dostęp: 10.09.2023].

Elementem koniecznym do osiągnięcia przez odpady statusu „końca fazy odpadu" jest to, aby odpady służyły celom użytkowym, zastępując inne materiały. Jest to istota operacji odzysku. Trybunał Sprawiedliwości w kilku orzeczeniach udzielił wskazówek, kiedy dany materiał można uznać za coś, co przedsiębiorstwo chce wykorzystać, a nie za substancję lub przedmiot, który się wyrzuca. Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2008/98/WE odpady mogą po poddaniu ich procesowi odzysku utracić status odpadów. By tak się stało, muszą spełniać łącznie następujące warunki: 1) substancja lub przedmiot są powszechnie stosowane do określonych celów; 2) istnieje rynek lub popyt na taką substancję lub przedmiot; 3) substancja lub przedmiot spełniają wymagania techniczne dla określonego celu oraz są zgodne z obowiązującymi przepisami i standardami mającymi zastosowanie do produktów; 4) zastosowanie substancji lub przedmiotu

nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych skutków dla środowiska lub zdrowia ludzkiego[4].

Szczególnymi podgrupami odpadów ze względu na wpływ na środowisko są odpady niebezpieczne (mające szczególnie negatywny wpływ). Prawodawca unijny definiuje je poprzez „właściwości odpadów, które czynią z nich odpady niebezpieczne" ujęte w załączniku III do dyrektywy 2008/98/WE. Odpad traktowany jest jako odpad niebezpieczny, jeśli ma jedną lub więcej takich właściwości. Drugą wyodrębnioną w dyrektywie grupą są bioodpady, definiowane jako „ulegające biodegradacji odpady ogrodowe i parkowe, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, restauracji, placówek zbiorowego żywienia i handlu detalicznego i porównywalne odpady z zakładów przetwórstwa spożywczego" (art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/98/WE). Selektywne zbieranie bioodpadów prowadzi do bezpiecznego dla środowiska ich kompostowania i fermentacji.

1.2. Odpady niebezpieczne

W prawie unijnym została przewidziana ścisła specyfikacja, „aby zapobiec w możliwie największym stopniu możliwym negatywnym skutkom dla środowiska i zdrowia ludzkiego spowodowanym niewłaściwym gospodarowaniem nimi, lub ograniczyć te skutki" (motyw 14 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). W celu zachęcenia do zharmonizowanej klasyfikacji odpadów oraz zapewnienia zharmonizowanego określenia odpadów niebezpiecznych we Wspólnocie, odpady i odpady niebezpieczne zostały sklasyfikowane zgodnie z wykazem rodzajów odpadów ustanowionym decyzją Komisji 2000/532/UE. „Państwa członkowskie powinny zachęcać do oddzielania związków niebezpiecznych od strumieni odpadów, jeżeli jest to konieczne do stworzenia racjonalnej ekologicznie gospodarki odpadami" (motyw 28 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE „[w]łączenie danej substancji lub przedmiotu do wykazu nie oznacza, że stanowią one odpad we wszystkich okolicznościach". Prawodawca unijny podkreślił, że odpad niebezpieczny stanowi podgrupę odpadów, czyli zakwalifikowanie go jako odpadu wymaga posiadania cech, o których mowa w art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/98/WE, odnoszących się do pozbywania się przedmiotu lub substancji. Państwo członkowskie może uznać odpady za odpady niebezpieczne, jeżeli, mimo że nie figurują one jako takie w wykazie odpadów, wykazują jedną lub więcej właściwości wymienionych w załączniku III do dyrektywy

[4] Istnieje ważny związek pomiędzy kryteriami końca fazy odpadu a rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającym dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006, s. 1, ze zm.). Jak podkreślają wytyczne do dyrektywy 2008/98/WE, wydane przez Komisję w 2012 r., ktokolwiek wprowadza materiał na rynek po raz pierwszy po uzyskaniu przez niego statusu „końca fazy odpadu", musi zapewnić, że materiał ten spełnia odpowiednie wymagania wynikające z obowiązujących przepisów dotyczących produktów.

2008/98/WE. Wykaz ten uwzględnia pochodzenie i skład odpadów oraz, w razie potrzeby, dopuszczalne wartości stężenia. Z drugiej strony „[w] przypadku gdy państwo członkowskie ma dowody wskazujące, że konkretny rodzaj odpadów, który znajduje się w wykazie w kategorii odpadów niebezpiecznych, nie wykazuje żadnej z właściwości wymienionych w załączniku III, może ono uznać te odpady za odpady inne niż niebezpieczne" (art. 7 ust. 3 dyrektywy 2008/98/WE).

Kontrola gospodarki odpadami niebezpiecznymi osiągana jest dzięki stosowaniu zakazu mieszania odpadów niebezpiecznych. Zgodnie z tą zasadą „[p]aństwa członkowskie stosują stosowne środki dla zapewnienia, aby odpady niebezpieczne nie były mieszane ani z innymi kategoriami odpadów niebezpiecznych ani z innymi odpadami, substancjami lub materiałami. Mieszanie obejmuje rozcieńczanie substancji niebezpiecznych" (art. 18 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE).

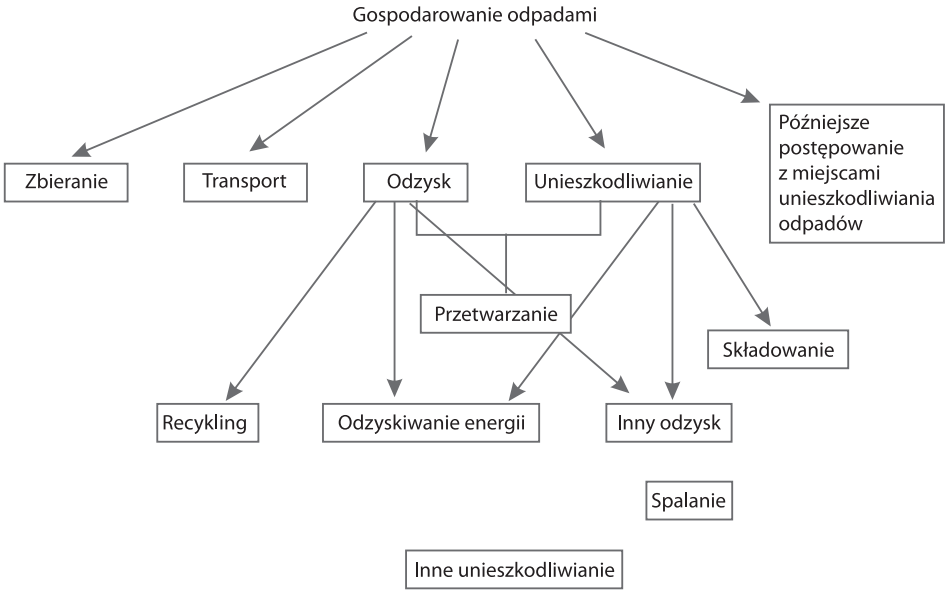
1.3. Gospodarowanie odpadami

Już w 1997 r. Rada Unii Europejskiej w swojej rezolucji[5] „potwierdziła, że naczelnym priorytetem w gospodarce odpadami powinno być zapobieganie ich powstawaniu oraz że ponowne wykorzystanie i recykling materiałów powinny mieć pierwszeństwo przed odzyskiem energii z odpadów" (motyw 7 dyrektywy 2008/98/WE), uznając tym samym bardzo szerokie rozumienie pojęcia gospodarowania odpadami i powiązanie go z powołaną wyżej (za art. 4 dyrektywy 2008/98/WE) hierarchią odpadów. Skoncentrowanie się na oddziaływaniu na środowisko wywieranym przez wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi w trakcie całego cyklu życia zasobów wpisuje się w cele związane z ochroną środowiska określone w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do których zaliczono „rozsądne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych".

Rysunek 2 stanowi ilustrację rodzajów operacji objętych pojęciem gospodarowania odpadami w świetle prawa unijnego.

Zbieranie prawodawca unijny określa jako „gromadzenie odpadów, w tym również wstępne sortowanie i wstępne magazynowanie odpadów do celów ich transportu do zakładu przetwarzania" (art. 3 pkt 10 dyrektywy 2008/98/WE), a odzysk oznacza „jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu, poprzez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym wypadku zostałyby użyte do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub w szerszej gospodarce" (art. 3 pkt 15 dyrektywy 2008/98/WE). Recykling został określony jako szczególny rodzaj odzysku „w ramach którego materiały odpadowe są ponownie przetwarzane w produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach. Obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego, ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być

[5] Rezolucja Rady z dnia 24 lutego 1997 r. w sprawie wspólnotowej strategii w zakresie gospodarowania odpadami (Dz. Urz. WE C 76 z 11.03.1997, s. 1).



Rysunek 2. Gospodarowanie odpadami

Źródło: opracowanie własne.

wykorzystane jako paliwa lub do celów wypełniania wyrobisk" (art. 3 pkt 17 dyrektywy 2008/98/WE). Natomiast unieszkodliwianie to „jakikolwiek proces niebędący odzyskiem, nawet jeżeli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii" (art. 3 pkt 19 dyrektywy 2008/98/WE).

Takie szerokie ujęcie pojęcia gospodarowania odpadami, powiązane z hierarchią odpadów, skutkuje różnorodnym stopniem wpływu na środowisko poszczególnych rodzajów operacji. Niektóre z nich (np. składowanie lub spalanie) uznawane są za stanowiące istotne zagrożenie dla człowieka i dla środowiska, a inne (np. recykling) – za preferowane z punktu widzenia ochrony środowiska formy gospodarowania odpadami. Oznacza to, że ryzyka związane z poszczególnymi rodzajami gospodarowania odpadami generować będą różnorodne potrzeby ubezpieczeniowe.

Umieszczone najniżej w hierarchii odpadów składowanie (jako rodzaj unieszkodliwiania) generuje takie ryzyka środowiskowe jak: emisja metanu z odpadów ulegających biodegradacji, przyczyniająca się do globalnego ocieplenia i lokalnych zagrożeń, takich jak ryzyko pożarów i eksplozji; ryzyko zanieczyszczenia wody przez odciek (ciecz) powstający w miarę rozkładu odpadów; niezrównoważone wykorzystanie zasobów przez zagospodarowanie terenu; hałas i zapach szkodliwy dla życia ludzi i zwierząt. Niektóre związki węgla mogą być zatrzymywane na składowisku przez długi czas (sekwestrowane) i dzięki temu nie wracają do atmosfery w postaci CO_2. Spalanie (jako kolejny rodzaj unieszkodliwiania) generuje takie zagrożenia jak: emisja szkodliwych zanieczyszczeń powietrza takich jak NOx, SO_2, HCl, drobnych cząstek stałych i dioksyn; emisja dwutlenku węgla z odpadów kopalnych (np. tworzyw sztucznych) i N_2O,

przyczyniających się do globalnego ocieplenia. Popiół lotny i pozostałości z systemów kontroli zanieczyszczeń powietrza wymagają stabilizacji i utylizacji jako odpady niebezpieczne. Jednocześnie jednak spalanie wiąże się z bardziej preferowanymi formami gospodarki odpadami, co stawia tę operację wyżej niż składowanie w hierarchii postępowania z odpadami. Energia odzyskana ze spalania może zastąpić paliwa kopalne, co pozwala uniknąć emisji dwutlenku węgla. Popiół denny może być ponownie wykorzystany jako kruszywo wtórne. Ponadto można z niego odzyskać metale do recyklingu.

W porównaniu z wymienionymi rodzajami unieszkodliwienia recykling charakteryzuje się pozytywnym wpływem na środowisko. Pozwala zaoszczędzić energię, ponieważ do wytworzenia produktów z surowców wtórnych potrzeba na ogół mniej energii, a tym samym emisji zanieczyszczeń. Proces recyklingu przedłuża rezerwy ograniczonych zasobów (np. rud metali), przyczynia się więc do zrównoważonego wykorzystania zasobów. Co równie ważne, pozwala uniknąć oddziaływań związanych z wydobyciem pierwotnych surowców (np. wydobywanie rud i piasku, wycinanie starych lasów w celu produkcji drewna na papier)[6]. Odpowiedzią na taką działalność mogą być tzw. ubezpieczenia recyklingu, które uwzględniają specyfikę takiej działalności.

2. Zasady wspierające rozwój ubezpieczeń w gospodarce odpadami

2.1. Zasada posiadacz odpadów płaci jako modyfikacja zasady zanieczyszczający płaci

Zasada zanieczyszczający płaci jest kluczowa dla prawa unijnego[7]; uznawana jest za wiodącą zasadę zarówno na poziomie europejskim, jak i międzynarodowym. Zgodnie z jej duchem „wytwórca odpadów i posiadacz odpadów powinni gospodarować odpadami w sposób, który gwarantuje wysoki poziom ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego" (motyw 26 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). Za zgodny z tą zasadą należy uznać wymóg, aby koszty unieszkodliwienia odpadów były ponoszone przez posiadacza odpadów lub przez poprzednich posiadaczy lub producentów produktów (art. 14 dyrektywy 2008/98/WE). Na wagę tej zasady wskazuje również prawodawca unijny w dyrektywie w sprawie składowania odpadów[8] w kontekście składowania odpadów, uznając za konieczne „wzięcie pod uwagę wszelkich szkód wyrządzonych środowisku, spowodowanych przez składowisko odpadów" (motyw 5 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE).

---

[6] A. Smith, K. Brown, S. Ogilvie, K. Rushton, J. Bates, *Waste Management Options and Climate Change. Końcowy raport Komisji Europejskiej*, Luxembourg 2001, s. 19, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/studies/climate_change.pdf [dostęp: 10.09.2023].

[7] C.H. Bugge, *The polluter pays principle: dilemmas of justice in national and international contexts* [w:] *Environmental Law and Justice in Context*, red. J. Ebbesson, P. Okowa, New York 2009, s. 411–428, oraz D. Maśniak, *Wykorzystanie ubezpieczeń do naprawy szkód w środowisku o rozmiarach katastrofalnych*, „Prawo Morskie" 2021, t. 40, s. 95.

[8] Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. WE L 182 z 16.07.1999, s. 1, ze zm.; dalej: dyrektywa 1999/31/WE).

Zgodnie z prawem unijnym pojęcie „posiadacz odpadów" obejmuje swym zakresem również wytwórcę odpadów. Na podstawie art. 3 pkt 6 dyrektywy 2008/98/WE termin „posiadacz odpadów" oznacza „wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną lub prawną będącą w posiadaniu tych odpadów". Natomiast „wytwórca odpadów" definiowany jest jako „dowolny podmiot, którego działalność prowadzi do powstawania odpadów (pierwotny wytwórca odpadów) lub dowolny podmiot zajmujący się przetwarzaniem wstępnym, mieszaniem lub innymi procesami prowadzącymi do zmiany charakteru lub składu tych odpadów" (art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/98/WE). Status producenta odpadów jest zatem stanem faktycznym i wynika z prowadzonej działalności lub faktu powstania odpadu. Można go również nabyć w efekcie świadczenia usługi rozbiórki, remontu obiektów, czyszczenia zbiorników lub urządzeń oraz sprzątania, konserwacji i naprawy[9].

„Posiadacz odpadu" jest zatem pojęciem szerszym niż „wytwórca" i wiąże się zarówno z wytworzeniem odpadu, jak i faktem jego posiadania. Posługiwanie się pojęciem „posiadacz", a nie „właściciel" wskazuje na wolę prawodawcy unijnego szerokiego zakreślenia zakresu podmiotowego zastosowania zasady zanieczyszczający płaci – tu odniesionej do posiadacza odpadów. Posiadaczem będzie zarówno ten, kto odpadem włada jak właściciel, jak i ten, kto nim faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad odpadem stanowiącym własność innej osoby. Posiadanie jest zatem formą władania rzeczą, o której decyduje element faktyczny związku posiadacza z odpadem – bez względu na podstawę prawną tego władania. Związek posiadacza z odpadem musi być faktyczny, czyli zapewniać posiadaczowi możliwość wpływu na odpady. W polskiej doktrynie podkreśla się, że nie można wymagać, aby posiadacz w każdej chwili zachowywał fizyczny kontakt z rzeczą, wystarczy, aby miał taką możliwość[10]. Możliwość uznania określonego władztwa faktycznego za posiadanie nie jest uzależniona od bezpośredniego władania rzeczą przez posiadacza. W świetle takiego rozumowania (powszechnego w prawodawstwie cywilnym wielu państw członkowskich[11]) właściciel odpadu nie traci statusu posiadacza (samoistnego) w przypadku oddania odpadów do użytku w drodze dzierżawy lub najmu. Obok faktycznego władztwa (*corpus*) posiadanie ma drugi element, tj. jego sprawowanie przez określony podmiot w jego własnym interesie (*animus rem sibi habendi*)[12].

Posiadacz obejmuje władztwo odpadu w momencie jego faktycznego przejęcia i jeżeli działa we własnym interesie, nie traci tego posiadania przez oddanie odpadu do transportu innemu podmiotowi. Czyli w tym momencie przejmuje on

---

[9] J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019, s. 135.

[10] E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wrocław 2017; A. Kunicki, *Glosa krytyczna do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1966 r., II CR 412/68*, OSPIKA 1967, nr 10, poz. 234.

[11] Tak np. art. 337 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610; dalej: k.c.).

[12] Por. E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, *Komentarz do art. 336* [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz do art. 1–449[10]*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, nb 2.

odpowiedzialność za gospodarowanie odpadami i ponoszenie kosztów unieszkodliwiania odpadów oraz innych kosztów naprawy szkód w środowisku wyrządzonych przez odpady. O trwałości władztwa nad odpadami we własnym interesie decydującym o nabyciu statusu posiadacza odpadu świadczy decyzja administracyjna. Z uwagi na daleko idące koncesjonowanie gospodarowania odpadami rola organu administracji wpływa na cywilnoprawny ze swej natury stosunek posiadania. Ma też istotne znaczenie z punktu widzenia ubezpieczeniowego, ponieważ często już na tym etapie pojawia się wymóg zabezpieczenia finansowego (o którym będzie mowa dalej). Zgodzić należy się jednak z poglądem, że w świetle unijnego prawa o odpadach przez posiadacza rozumie się również posiadacza nielegalnego, który nie ma zgody w formie decyzji administracyjnoprawnej na gospodarowanie odpadami i nie jest zwolniony z obowiązku ubiegania się o takie zezwolenie[13]. Wyłączenie takiego posiadacza z obowiązku stosowania zasady zanieczyszczający płaci stałoby w sprzeczności z celami tej zasady.

Transportujący odpady jest również posiadaczem odpadów, w szczególności w sytuacji, gdy transport ten dokonywany jest bez wymaganych dokumentów, w których wskazany jest posiadacz odpadów przekazujący odpad oraz posiadacz odpadów, do którego należy dostarczyć odpady[14]. Uznanie transportującego za posiadacza rodzi wątpliwości z uwagi na trudność w wykazaniu trwałości władztwa w transporcie[15]. Posiadaczem jest również władający powierzchnią ziemi w odniesieniu do odpadów znajdujących się na pozostającej w jego władaniu nieruchomości.

2.2. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta odpadów w prawie unijnym

Wprowadzona dyrektywą 2008/98/WE zasada odnosi się do producenta produktu, przez którego prawodawca unijny rozumie „osob[ę] fizyczn[ą] lub prawn[ą], która zawodowo opracowuje, wytwarza, przetwarza, obrabia, sprzedaje lub wwozi produkty" (art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE). Z definicji wynika, że przez producenta produktu rozumieć należy również niemieckiego importera chińskich produktów, czyli podmiot wprowadzający na rynek unijny produkt. Zgodnie z takim modelem producent jest odpowiedzialny podczas całego cyklu życia produktu, włączając fazę powstania odpadu. Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta zapewnia, że producent ponosi finansową i organizacyjną odpowiedzialność za gospodarowanie odpadem. Stanowi sposób „wspierania projektowania i produkcji wyrobów, które w pełni uwzględniają i ułatwiają efektywne wykorzystywanie zasobów, w tym ich naprawę, ponowne użycie, demontaż i recykling i nie wpływają przy tym niekorzystnie na swobodny obieg

[13] Zob. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 46.

[14] Tak wyraźnie przewiduje ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479) – dodająca ust. 4a do art. 24 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.; dalej: u.o.).

[15] Szerzej zob. J. Dmowska, *Obowiązki wytwórcy…*, s. 137.

wyrobów na rynku wewnętrznym" (motyw 27 preambuły do dyrektywy 2008/98/WE). Wtedy odpady nie są niechcianym ciężarem, ale zyskownym zasobem. Producenci wymyślają i wytwarzają zrównoważone produkty (które mają zmniejszony wpływ na środowisko i łatwo poddają się recyklingowi).

Myślenie o produkcie w kontekście odpadu, gospodarowanie którym stanowi fazę cyklu życia produktu, to wielkie i kosztowne wyzwanie dla producenta. Stąd nałożony na państwa członkowskie obowiązek tworzenia zachęt „do takiego projektowania produktów, aby zmniejszyć ich oddziaływanie na środowisko i wytwarzanie odpadów podczas produkcji i następującego po niej użytkowania produktów" (art. 8 ust. 2 dyrektywy 2008/98/WE). Prawodawca unijny wskazuje na kryteria, którymi kierować się powinny państwa członkowskie przy wprowadzaniu środków zapewniających realizację zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Należą do nich: 1) wykonalność techniczna, 2) opłacalność ekonomiczna, 3) ogólne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzkie i aspekty społeczne, 4) właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego (art. 8 ust. 3 dyrektywy 2008/98/WE). W myśl art. 8 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2008/98/WE „[ś]rodki takie mogą obejmować przyjmowanie zwracanych produktów i odpadów pozostających po wykorzystaniu tych produktów, a także późniejsze gospodarowanie tymi odpadami i odpowiedzialność finansową za te działania". Istotnym skutkiem rozszerzonej odpowiedzialności producenta jest przeniesienie ciężaru gospodarowania odpadami z samorządu terytorialnego (władz lokalnych) na producenta[16].

Wdrożenie zasady rozszerzonej odpowiedzialności zostało osiągnięte dzięki regulacjom szczegółowych dyrektyw: dyrektywy w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów[17], dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych[18], dyrektywy w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji[19] oraz dyrektywy w sprawie zużytego sprzętu elektronicznego i elektrycznego (WEEE)[20], generalnie opierając się na celach odzysku i recyklingu określonych przez prawodawstwo i stanowiących jego ostateczny cel. W zakresie uregulowanym wymienionymi dyrektywami zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta uznać należy obowiązującą zasadę prawną. Z uwagi na minimalny charakter harmonizacji państwa mogą rozszerzyć zastosowanie tej zasady również na inną działalność (czego przykładem jest Francja).

Z punktu widzenia tematu tego artykułu istotny jest przykład producentów sprzętu elektrycznego i elektronicznego. W ramach zasady rozszerzonej odpowiedzialności

---

16 P. Thieffry, *Extended Producer Responsibility*, https://www.era-comm.eu/EU_waste_law/stand_alone/part_3/index.html [dostęp: 10.09.2023].

17 Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG (Dz. Urz. UE L 266 z 26.09.2006, s. 1, ze zm.).

18 Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994, s. 10, ze zm.).

19 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z dnia 18 września 2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. Urz. WE L 269 z 21.10.2000, s. 34, ze zm.).

20 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 197 z 24.07.2012, s. 38, ze zm.).

producenta ten zobowiązany jest zagwarantować oraz sfinansować nieodpłatną zbiórkę zużytego sprzętu. Sprzęt małych rozmiarów (taki jak suszarka) powinien być gromadzony przez sklepy sprzedające produkty danego producenta. Producent zobowiązany jest do recyklingu zużytego sprzętu w określonych przepisami procentach, które wzrastają zgodnie z normami unijnymi. Dodatkowym instrumentem finansowym wspomagającym odpowiedzialność finansową producenta jest opłata produktowa, która stanowi alternatywę dla spełnienia norm recyklingu zużytego sprzętu. Producent, który nie zastosuje się do obowiązujących go norm, zobowiązany jest do uiszczania opłaty produktowej. Z uwagi na zagrożenie niewypłacalności producenta prawodawca unijny narzuca obowiązek zagwarantowania zabezpieczenia finansowego na wypadek nieuiszczenia opłaty produktowej (o czym będzie mowa dalej).

3. Ubezpieczenie odpadów jako obowiązkowe zabezpieczenie finansowe

3.1. Unijny obowiązek zabezpieczenia finansowego

Główne akty prawne UE, które zawierają przepisy dotyczące obowiązkowego zabezpieczenia finansowego w odniesieniu do odpowiedzialności środowiskowej za odpady, to: dyrektywa 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, dyrektywa w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego[21], rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów[22], dyrektywa 2012/19/UE w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Osiemnaście państw członkowskich (Belgia, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Dania, Estonia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Chorwacja i Hiszpania) wprowadziło obowiązkowe zabezpieczenie finansowe, które wykracza poza wymogi określone w prawodawstwie UE w odniesieniu do działań związanych z odpadami.

Dyrektywa 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów została przyjęta w celu zapobiegania lub łagodzenia w możliwie największym stopniu negatywnych skutków dla środowiska wynikających ze składowania odpadów. Dyrektywa realizuje to m.in. poprzez: wymóg usuwania odpadów niebezpiecznych, odpadów innych niż niebezpieczne i odpadów obojętnych na oddzielnych składowiskach; określenie rodzajów odpadów, które nie mogą być składowane na składowiskach; zakaz składowania odpadów, które nie spełniają określonych kryteriów przyjęcia odpadów, oraz wymóg spełnienia przez składowiska wymogów bezpieczeństwa technicznego i – co istotne dla badanej problematyki – finansowego.

---

[21] Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 15, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/21/WE).

[22] Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE L 190 z 12.07.2006, ze zm.; dalej: rozporządzenie nr 1013/2006).

Dyrektywa 1999/31/WE wymaga, aby podmiot miał zabezpieczenie finansowe na wykonanie zobowiązań odnoszących się do procedury zamknięcia i z okresem poeksploatacyjnego nadzoru nad terenem składowiska odpadów, wynikających z jego zezwolenia (motyw 28 preambuły do dyrektywy 1999/31/WE). Artykuł 8 lit. a ppkt iv dyrektywy 1999/31/WE nakazuje państwom członkowskim podjęcie środków, aby właściwe władze nie wydawały zezwolenia na utworzenie składowiska odpadów, jeżeli nie są one przekonane, między innymi, że wnioskodawca ustanowił „odpowiednie zabezpieczenia w formie zabezpieczenia finansowego [...] na podstawie procedur, o których zadecydują Państwa Członkowskie, zostały lub zostaną przez wnioskodawcę złożone przed rozpoczęciem operacji składowania w celu zapewnienia, że warunki (włącznie z przepisami dotyczącymi okresu poeksploatacyjnego nadzoru), wynikające z zezwolenia wydanego zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy, zostaną wypełnione oraz że procedura zamknięcia wymagana przez dyrektywę jest przestrzegana. Zabezpieczenie to lub jego odpowiednik obowiązują tak długo, jak wymagają tego działania utrzymania i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem".

Celem dyrektywy 2006/21/WE w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego jest, zgodnie z jej art. 1, „zapobieganie lub zmniejszanie, w najszerszym możliwym zakresie, wszelkich niekorzystnych skutków dla środowiska, w szczególności wody, powietrza, gleby, fauny i flory oraz krajobrazu, oraz wszelkich wynikających z tego zagrożeń dla zdrowia ludzkiego, spowodowanych gospodarowaniem odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego". Motyw 25 preambuły do dyrektywy 2006/21/WE stanowi między innymi, że „operator obiektu unieszkodliwiania odpadów z przemysłu wydobywczego powinien mieć obowiązek złożenia gwarancji finansowej lub jej ekwiwalentu, zgodnie z procedurami, o których zdecydują Państwa Członkowskie, zapewniając, aby zostały spełnione wszystkie obowiązki wynikające z zezwolenia, w tym obowiązki związane z zamknięciem obiektu unieszkodliwiania odpadów i jego fazą poeksploatacyjną. Gwarancja finansowa powinna wystarczać na pokrycie kosztów rekultywacji terenu, na który miał wpływ obiekt unieszkodliwiania odpadów, który obejmuje również sam obiekt unieszkodliwiania odpadów zgodnie z opisem w planie unieszkodliwiania odpadów [...]".

Komisja Europejska wydała wytyczne techniczne dotyczące zabezpieczenia finansowego wynikającego z treści dyrektywy 2006/21/WE[23]. Wytyczne te stanowią, że państwa członkowskie opierają obliczenia gwarancji finansowej dla obiektu unieszkodliwiania odpadów na: 1) jego prawdopodobnym wpływie na zdrowie ludzkie i środowisko; 2) definicji rekultywacji, w tym jej wykorzystania po zamknięciu składowiska; 3) mających zastosowanie standardach i celach środowiskowych, w tym fizycznej stabilności obiektu unieszkodliwiania odpadów, minimalnych standardach jakości gleby i zasobów wodnych oraz maksymalnych wskaźnikach uwolnienia; 4) środkach

[23] Decyzja Komisji z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie technicznych wskazówek w celu ustanowienia gwarancji finansowej zgodnie z dyrektywą 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego (2009/335/WE) (Dz. Urz. UE L 101 z 21.04.2009, s. 25).

technicznych wymaganych do osiągnięcia celów środowiskowych, w szczególności środkach zapewniających stabilność obiektu i ograniczających szkody w środowisku; 5) środkach wymaganych do osiągnięcia celów w trakcie i po zamknięciu obiektu, w tym rekultywacji terenu, oczyszczenia i monitorowania po zamknięciu, jeżeli jest to wymagane, oraz, jeżeli jest to istotne – środkach mających na celu przywrócenie różnorodności biologicznej; 6) oszacowaniu skali czasowej oddziaływań i wymaganych środkach łagodzących oraz 7) ocenie kosztów wymaganych do zapewnienia rekultywacji terenu, zamknięcia i po zamknięciu, w tym monitorowania lub oczyszczenia.

Rozporządzenie nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów wdraża Konwencję bazylejską i decyzję OECD w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów w UE[24]. Rozporządzenie ustanawia procedury transgranicznego przemieszczania odpadów w UE oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, w tym zakaz wywozu odpadów w celu ich unieszkodliwienia. Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1013/2006 stanowi między innymi, że należy ustanowić gwarancję finansową lub równoważne ubezpieczenie i zgłosić je w zgłoszeniu dotyczącym przemieszczania odpadów. Artykuł 4 ust. 5 stanowi ponadto, że gwarancję finansową lub równoważne ubezpieczenie należy przedłożyć jako część dokumentu zgłoszenia przed rozpoczęciem przemieszczania. W art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006 określono wymogi dotyczące gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia. Musi ona pokrywać: 1) koszty transportu, 2) odzysku lub unieszkodliwiania, w tym wszelkich niezbędnych działań przejściowych, oraz 3) składowania odpadów przez 90 dni. Artykuł 6 ust. 2 stanowi, że celem zabezpieczenia finansowego jest zapewnienie transportu lub odzysku odpadów w przypadku, gdy nie mogą być one zrealizowane zgodnie z przeznaczeniem lub gdy transport, odzysk lub unieszkodliwianie są nielegalne. Zgodnie z art. 6 ust. 5 „gwarancja finansowa lub równoważne ubezpieczenie obowiązuje w stosunku do zgłoszonego przemieszczania oraz realizacji odzysku lub unieszkodliwienia zgłoszonych odpadów oraz zabezpiecza je". W 2010 r. Komisja przeprowadziła badanie w celu przedstawienia analizy praktyk stosowanych w państwach członkowskich w odniesieniu do gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia określonych w art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006. Korespondenci zgodnie z art. 54 rozporządzenia nr 1013/2006 uzgodnili, że nie ma potrzeby opracowania wspólnej europejskiej metody kalkulacji wysokości gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia[25]. W projekcie nowego rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów z 2021 r. przepisy dotyczące zabezpieczenia finansowego nie uległy zmianie.

Unia Europejska przyjęła dyrektywę 2002/96/WE – w celu poprawy zbierania, przetwarzania i recyklingu zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – w 2003 r.[26]

---

[24] Decyzja C(2001)107/FINAL Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, zmieniająca decyzję OECD C(92)39/FINAL.

[25] Metoda obliczania w państwach członkowskich gwarancji finansowej i równoważnego ubezpieczenia zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1013/2006.

[26] Dyrektywa 2002/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego (WEEE) (Dz. Urz. UE L 37 z 13.02.2003, s. 24, ze zm.; dalej: dyrektywa 2002/96/WE).

Artykuł 8 ust. 3 dyrektywy 2002/96/WE zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania, że producenci lub strony trzecie działające w ich imieniu ustanowią systemy zapewniające odzysk WEEE przy użyciu najlepszych dostępnych technik. Systemy te mogą być ustanawiane przez producentów indywidualnie lub zbiorowo. Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy 2002/96/WE stanowi że „gwarancja może mieć formę uczestnictwa producenta we właściwych programach finansowania gospodarowania WEEE, ubezpieczenia recyklingu lub zablokowania konta bankowego". Motyw 23 preambuły do dyrektywy 2002/96/WE stwierdza, że celem wymogu jest ponoszenie kosztów „gospodarowania WEEE, pochodzącym z produktów porzuconych, przez społeczeństwo lub innych producentów". Większość państw członkowskich ustanowiła programy finansowania gospodarowania WEEE w celu spełnienia wymogu gwarancji. Programy umożliwiają również producentom dostosowanie się do innych wymogów dyrektywy 2002/96/WE. W rezultacie większość producentów WEEE nie skorzystała z gwarancji bankowych ani nie zawarła umowy ubezpieczenia[27].

3.2. Umowa ubezpieczenia a inne rodzaje zabezpieczenia finansowego

Ingerencja prawodawcy unijnego angażująca instrumenty ubezpieczeniowe w gospodarkę odpadami charakteryzuje się swoistą liberalnością pozwalającą na wybór zabezpieczenia – albo przez podmiot ubiegający się o zezwolenie na podjęcie konkretnej działalności związanej z odpadami, albo przez organ administracji. Powołane wcześniej dyrektywy nie są w tych kwestiach jednorodne. Przyjąć jednak można, że decydujące zdanie w kwestii zabezpieczenia finansowego ma organ administracji wydający zezwolenie. Należy mieć na uwadze, że we wszystkich przypadkach zabezpieczenie finansowe stanowi wymóg podjęcia działalności przez dany podmiot: zarządzającego składowiskiem odpadów, zakład górniczy czy producenta sprzętu elektronicznego.

Mamy zatem do czynienia z zabezpieczeniem finansowym o charakterze przymusowym dla konkretnego przedsiębiorcy, którego jednak nie można potraktować jako obowiązkowe (a nawet przymusowe) ubezpieczenie. Dochodzi zatem do swoistej konkurencji pomiędzy różnymi instrumentami finansowymi jako instrumentami służącymi zabezpieczeniu roszczeń podmiotów publicznych. Prawodawca unijny ogranicza się do narzucenia „zabezpieczenia finansowego lub jego ekwiwalentu" (dyrektywa 1999/31/WE), „finansowej gwarancji lub jej ekwiwalentu" (dyrektywa 2006/21/WE), „gwarancji finansowej lub równoważnego ubezpieczenia" (rozporządzenie nr 1013/2006) i najbardziej konkretnie stwierdza, że „gwarancja może mieć formę uczestnictwa producenta we właściwych programach finansowania gospodarowania WEEE, ubezpieczenia recyklingu lub zablokowania konta bankowego" (dyrektywa 2012/19/UE). Jak widać, brak jednolitości w formułowaniu narzucanych przez prawodawcę unijnego zabezpieczeń. Tak ogólne sformułowanie zgodne jest z duchem harmonizacji i daje możliwość państwom członkowskim dostosowania wymogu do

[27] V. Fogleman, *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, Brussels 2020, s. 117.

rozwoju rynku finansowego danego państwa. Prawodawstwo krajowe wskazuje zatem najczęściej konkretne zabezpieczenia finansowe, spośród których wybierane jest zabezpieczenie w konkretnym przypadku.

Przykładowo w Polsce, zgodnie z przepisami ustawy o odpadach, stanowiącej w części wyraz implementacji dyrektywy 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, podmiot zarządzający odpadami dla podjęcia i prowadzenia swojej działalności ma obowiązek przedstawienia zabezpieczenia finansowego w formie: 1) depozytu bankowego, 2) gwarancji bankowej, 3) gwarancji ubezpieczeniowej, 4) polisy ubezpieczeniowej. Zabezpieczenie w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej składane jest do organu zatwierdzającego instrukcję prowadzenia składowiska odpadów. Celem takiego działania jest zabezpieczenie roszczeń organu administracji (marszałka województwa lub dyrektora regionalnego organu ochrony środowiska) z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w związku z prowadzeniem składowiska odpadów (szkody w gatunkach chronionych, siedliskach chronionych, wodach, powierzchni ziemskiej). Zgodnie z treścią art. 125 u.o. gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub polisa ubezpieczeniowa powinna stwierdzać, że w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku, bank lub ubezpieczyciel ureguluje zobowiązania, w przypadku gdy właściwy organ (marszałek województwa) zdecyduje o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń na usunięcie tych skutków, o ile działań tych nie wykonał na własny koszt zarządzający składowiskiem odpadów (podobnie art. 48a ust. 17 u.o.). Wymóg takiego oświadczenia, jak również jego treść, stanowić mogą istotny czynnik utrudniający wykorzystanie ubezpieczenia jako wymaganego zabezpieczenia umowy. Zgodzić należy się z poglądem, że ograniczenie obowiązku uruchomienia zabezpieczeń do sytuacji, gdy zarządzający składowiskiem nie usunął negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku na własny koszt, jest trudno akceptowalne w świetle prawa ubezpieczeniowego, ale budzi również szersze wątpliwości. Celem zabezpieczenia jest zaspokojenie roszczeń wobec posiadacza zabezpieczenia, czyli wyręczenie z obowiązku osobistego świadczenia. Taka intencja przyświeca zawieraniu umowy ubezpieczenia, w tym ubezpieczeń środowiskowych. Ubezpieczający nabywa ochronę ubezpieczeniową w zamian za relatywnie niską składkę w stosunku do kosztów, które musiałby ponieść, gdyby zaszło zdarzenie objęte szkodą. W ten sposób ubezpieczający chroni swoje interesy majątkowe, przerzucając część odpowiedzialności finansowej na inny podmiot – ubezpieczyciela[28]. Ta immanentna cecha ubezpieczeń stanowić może barierę w wyborze tej formy zabezpieczenia.

Na trudności w wykorzystaniu ubezpieczeń wskazuje konkretny przypadek Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o., który ubiegał się o pozwolenie zintegrowane na eksploatację instalacji termicznego przekształcania odpadów wydawanego przez

[28] R. Orzechowska, *Odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska – narzędzia mitygacji finansowych konsekwencji odpowiedzialności za szkodę w środowisku za pomocą ubezpieczeń*, „Prawo Asekuracyjne" 2020, nr 4, s. 51.

marszałka województwa wielkopolskiego jako organu właściwego w tej sprawie. Zgodnie z art. 48a ust. 1–4 u.o. jako posiadacz odpadów, niebędący zarządzającym składowiskiem, do którego zastosowanie miał art. 125 u.o., był on obowiązany do uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów i związanego z nim ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego w związku z niewykonaniem obowiązków nałożonych na ubezpieczonego wynikających z: a) decyzji nakazującej usunięcie z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, b) usunięcie odpadów lub negatywnych skutków lub szkód w środowisku spowodowanych w przypadku cofnięcia zezwolenia lub c) konieczności usunięcia odpadów lub pozostałości po akcji gaśniczej lub usunięciu negatywnych skutków lub szkód w środowisku. Prowadzący instalację Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. zadeklarował formę oraz wysokość zabezpieczenia roszczeń w postaci polisy ubezpieczeniowej obejmującej kwotę 1 500 000 zł (słownie: jeden milion pięćset tysięcy złotych). Stosownie do art. 48a ust. 7 u.o. marszałek województwa wielkopolskiego postanowieniem określił ww. formę i wysokość zabezpieczenia roszczeń. Zgodnie z art. 48a ust. 10 u.o. Zakład Utylizacji Odpadów przedstawił organowi oryginał polisy ubezpieczeniowej. W związku z tym, iż przedłożona polisa nie spełniła wymagań określonych w przepisach ustawy o odpadach, w szczególności w zakresie oświadczenia ubezpieczyciela dotyczącego uregulowania zobowiązań na rzecz właściwego organu egzekucyjnego, zobowiązano go do przedłożenia dokumentu potwierdzającego ustanowienie zabezpieczenia roszczeń spełniającego warunek, o którym mowa w art. 48a ust. 5 u.o.[29] W odpowiedzi na powyższe Zakład Utylizacji Odpadów zmienił formę zabezpieczenia roszczeń – z polisy ubezpieczeniowej na gwarancję bankową. Zatem postanowieniem marszałek województwa wielkopolskiego ponownie określił ww. formę (gwarancja bankowa) i wysokość zabezpieczenia roszczeń (kwota: 1 500 000 zł)[30].

Brak zawarcia w polisie ubezpieczeniowej przewidzianego przepisami oświadczenia wynikać może z co najmniej dwóch powodów: 1) nieprawidłowego traktowania polisy ubezpieczeniowej jako czynności prawnej, 2) istoty świadczenia ubezpieczyciela sprowadzającego się do ochrony ubezpieczeniowej w związku z przejętym ryzykiem powstania zdarzenia niepewnego[31]. Pierwszy z powodów jest charakterystyczny

[29] Art. 48a ust. 5 u.o.: „W gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisie ubezpieczeniowej stwierdza się, że w dowolnym czasie, do wydania ostatecznej decyzji o zwrocie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej, o której mowa w ust. 18, w razie wystąpienia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, powstałych w wyniku niewywiązania się przez podmiot z obowiązków określonych w niniejszej ustawie, w tym obowiązków wynikających z posiadanego zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, lub konieczności usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich magazynowania lub składowania, bank lub zakład ubezpieczeniowy uregulują zobowiązania na rzecz organu prowadzącego egzekucję tych obowiązków".

[30] Decyzja Marszałka Województwa z dnia 30 listopada 2020 r., DSR-II-2.7222.34.2019, https://bip.umww.pl/artykuly/2826939/pliki/20210316115713_7222.34.pdf [dostęp: 10.09.2023].

[31] Zamiast wielu D. Maśniak, *Umowa ubezpieczenia* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, s. 1225.

dla prawa kontynentalnego, gdzie polisa ubezpieczeniowa stanowi jedynie dokument potwierdzający zawarcie umowy ubezpieczenia, nie stanowi źródła zobowiązania, a oświadczenia w niej zawarte stanowią jedynie potwierdzenie treści umowy zawartej w formie dorozumianej[32]. Niestety, przepis polskiej ustawy o odpadach wprost odnosi się do polisy ubezpieczeniowej jako zabezpieczenia finansowego, co ignoruje jej charakter i skupia uwagę organu na jej treści. Drugi z powodów wydaje się mieć kluczowe znaczenie w badaniu adekwatności umowy ubezpieczenia jako zabezpieczenia finansowego roszczeń organów administracji z tytułu pokrycia kosztów wykonania zastępczego działań związanych z usuwaniem negatywnych zmian w środowisku – wynikających z decyzji administracyjnej wydanej na podstawie przepisów szczegółowych dotyczących określonego podmiotu gospodarującego odpadami (zarządzający składowiskiem, posiadacz odpadów, wytwórca odpadów wysyłanych za granicę). Celem zabezpieczenia jest zapewnienie o uregulowaniu zobowiązań na rzecz organu prowadzącego egzekucję obowiązków ciążących na gospodarującym odpadami. Takie zapewnienie wymaga szczególnego określenia pojęcia wypadku ubezpieczeniowego – pojęcia kluczowego dla kształtowania stosunku ubezpieczeniowego.

Zgodnie z utrwaloną doktryną ubezpieczeniową wypadek ubezpieczeniowy stanowi materializację ryzyka ubezpieczeniowego i zdarzenie niezależne od woli ubezpieczającego (ubezpieczonego), które cechuje niepewność[33]. Rozwiązaniem może być odpowiednie zdefiniowanie wypadku ubezpieczeniowego przez ubezpieczyciela w warunkach ubezpieczeniowych. Możliwe jest to w ubezpieczeniach majątkowych innych niż ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, które z uwagi na ich akcesoryjny charakter uzależnione są od odpowiedzialności ubezpieczonego. Polski Kodeks cywilny przewiduje, że w ubezpieczeniach odpowiedzialności cywilnej „ubezpieczyciel zobowiązuje się do zapłacenia określonego w umowie odszkodowania za szkody wyrządzone osobom trzecim, wobec których odpowiedzialność za szkodę ponosi ubezpieczający albo ubezpieczony" (art. 822 k.c.). Przyjęcie, że wypadkiem ubezpieczeniowym będzie wydanie w okresie ubezpieczenia ostatecznej decyzji właściwego organu prowadzącego egzekucję o przeznaczeniu środków z zabezpieczenia roszczeń ustanowionego na pokrycie kosztów wykonania zastępczego, nie przeczy cesze niepewności – immanentnej dla wypadku ubezpieczeniowego[34]. Taka definicja rozwiązuje

---

[32] Szerzej zob. D. Fuchs, *Charakter prawny polisy ubezpieczeniowej w prawie polskim a przedmiotowy zakres zastosowania Konwencji Wiedeńskiej o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów z 1980 r. Przyczynek do wykładni norm międzynarodowego prawa handlowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe" 2009, nr 1, s. 19–26.

[33] Definicja zdarzenia losowego przyjęta w art. 3 ust. 1 pkt 57 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 656 ze zm.) brzmi: „zdarzenie losowe – niezależne od woli ubezpieczającego lub ubezpieczonego zdarzenie przyszłe i niepewne, którego wystąpienie powoduje uszczerbek w dobrach osobistych lub w dobrach majątkowych albo zwiększenie potrzeb majątkowych po stronie ubezpieczającego lub innej osoby objętej ochroną ubezpieczeniową".

[34] Takie rozwiązanie stosowane jest już na rynku ubezpieczeniowym, stanowiąc niestety rzadkość – przykładem są Environmental Protect Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności za szkody w środowisku Colonnade Insurance S.A.

podnoszony w doktrynie problem dostosowania zakresu ochrony ubezpieczeniowej do oczekiwanego przez ustawodawcę zakresu zabezpieczenia wymagającego uruchomienia środków niezależnie od tego, czy wystąpi bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku[35].

Specyfika zabezpieczenia finansowego ustanowionego celem „zapewnienia, że wszystkie zobowiązania wypływające z zezwolenia zostały spełnione" (motyw 28 preambuły do dyrektywy 1999/31/WE), wpływa również na zakres czasowy ochrony. W interesie organu ochrony środowiska, i zapewne w duchu dyrektywy, jest przyjęcie, iż zabezpieczenie dotyczy wszelkich zobowiązań ciążących na gospodarującym odpadami bez względu na moment ich powstania. Takie rozwiązanie nie jest możliwe do przyjęcia przez ubezpieczycieli. Stąd stosowane na rynku ubezpieczeniowym „triggery", zastrzegające, że ochrona ubezpieczeniowa obejmuje wypadki ubezpieczeniowe wynikłe z uchybień, których ubezpieczony dopuścił się w okresie do trzech lat poprzedzających początek okresu ubezpieczenia wskazany w umowie ubezpieczenia[36].

Takie ubezpieczenie, w odpowiedni sposób „skrojone" przez normy krajowe celem realizacji potrzeb narzuconych przez prawo unijne, zdecydowanie trudno traktować jako ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Jako ubezpieczenie kosztów zapobiegawczych i naprawczych związanych z gospodarowaniem odpadami powinno być zaliczane do ubezpieczeń grupy 16 (ubezpieczeń różnych ryzyk finansowych). Jest to zaklasyfikowanie tym bardziej uzasadnione, gdy pamiętamy, że stanowią one alternatywę dla gwarancji ubezpieczeniowej – czynności ubezpieczeniowej, której przedmiotem jest ryzyko finansowe.

Porównanie rozwiązań krajowych stanowiących wyraz wdrożenia przepisów unijnych dotyczących zabezpieczenia finansowego wskazuje na brak ubezpieczenia środowiskowego jako jedynego środka zabezpieczenia finansowego dla środków takich jak zamknięcie lub opieka po zamknięciu składowiska lub innego obiektu unieszkodliwiania odpadów. Ubezpieczenie może być stosowane w celu zapewnienia ochrony przed ryzykiem związanym z realizacją działań mających na celu na przykład zamknięcie składowiska lub obiektu unieszkodliwiania odpadów, przekraczającym szacunkowe koszty zamknięcia, wymogiem zamknięcia składowiska lub obiektu unieszkodliwiania odpadów przez podmiot prowadzący składowisko lub obiekt unieszkodliwiania odpadów przed planowanym terminem zamknięcia, lub szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu w wyniku zdarzeń mających miejsce podczas zamknięcia lub nadzoru po zamknięciu. Inne finansowe instrumenty zabezpieczające, takie jak gwarancje bankowe, depozyty lub obligacje, są jednak wymagane do pokrycia szacunkowych kosztów zamknięcia i opieki poeksploatacyjnej. Jest to związane z tym, że ubezpieczenie obejmuje zdarzenia losowe, a nie zdarzenia pewne. Twierdzenie jednak, że „ubezpieczenie może być elementem zabezpieczenia finansowego odpowiedzialności, ale

---

35 R. Orzechowska, *Environmental liability of the operator – financial tools to mitigate the consequences of environmental liability with insurance* [w:] *Environmental risk and insurance*, red. K. Malinowska, D. Maśniak, A. Tarasiuk, Gdańsk 2021, s. 79–82.

36 Environmental Protect Ogólne Warunki Ubezpieczenia Odpowiedzialności za szkody w środowisku Colonnade Insurance S.A.

tylko w zakresie, w jakim mogą z niej wynikać zobowiązania", nie dostrzega możliwości, jakie drzemią w rozwoju ubezpieczeń ryzyk finansowych, i skupia się na ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej (OC).

Literatura

Bugge C.H., *The polluter pays principle: dilemmas of justice in national and international contexts* [w:] *Environmental Law and Justice in Context*, red. J. Ebbesson, P. Okowa, New York 2009.

Dmowska J., *Obowiązki wytwórcy i posiadacza odpadów* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2019.

Fogleman V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, Brussels 2020.

Fuchs D., *Charakter prawny polisy ubezpieczeniowej w prawie polskim a przedmiotowy zakres zastosowania Konwencji Wiedeńskiej o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów z 1980 r. Przyczynek do wykładni norm międzynarodowego prawa handlowego*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe" 2009, nr 1.

Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wrocław 2017.

Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.

Kunicki A., *Glosa krytyczna do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1966 r., II CR 412/68*, OSPIKA 1967, nr 10, poz. 234.

Maśniak D., *Umowa ubezpieczenia* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022.

Maśniak D., *Wykorzystanie ubezpieczeń do naprawy szkód w środowisku o rozmiarach katastrofalnych*, „Prawo Morskie" 2021, t. 40.

Orzechowska R., *Odpowiedzialność podmiotu korzystającego ze środowiska – narzędzia mitygacji finansowych konsekwencji odpowiedzialności za szkodę w środowisku za pomocą ubezpieczeń*, „Prawo Asekuracyjne" 2020, nr 4.

Orzechowska R., *Environmental liability of the operator – financial tools to mitigate the consequences of environmental liability with insurance* [w:] *Environmental risk and insurance*, red. K. Malinowska, D. Maśniak, A. Tarasiuk, Gdańsk 2021.

Skowrońska-Bocian E., Warciński M., *Komentarz do art. 336* [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1: *Komentarz do art. 1–449*[10], red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.

Smith A., Brown K., Ogilvie S., Rushton K., Bates J., *Waste Management Options and Climate Change. Końcowy raport Komisji Europejskiej*, Luxembourg 2001, https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/studies/climate_change.pdf [dostęp: 10.09.2023].

Thieffry P., *Extended producer responsibility*, https://www.era-comm.eu/EU_waste_law/stand_alone/part_3/index.html [dostęp: 10.09.2023].

Streszczenie

Dorota Maśniak

Unijne uwarunkowania normatywne wykorzystania ubezpieczeń do racjonalnego ekologicznego gospodarowania odpadami

Treść artykułu skupia się na unijnych uwarunkowaniach realizacji idei racjonalnego ekologicznego gospodarowania odpadami przy wykorzystaniu instytucji ubezpieczeniowych, takich jak umowa ubezpieczenia czy gwarancja ubezpieczeniowa. Podjęto się próby zdefiniowania pojęcia odpadu oraz form gospodarowania odpadami. Dla wykazania znaczenia narzucanych przepisami unijnymi zabezpieczeń finansowych konieczne okazało się przedstawienie tego obowiązku w kontekście szerzej obowiązujących zasad: zanieczyszczający płaci i zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wpływ prawodawstwa unijnego na krajowe systemy prawne przedstawiony został na przykładzie Polski – polskiego prawodawstwa i polskiego rynku ubezpieczeniowego.

Słowa kluczowe: gospodarowanie odpadami, gwarancja, odpady, ubezpieczenia, zabezpieczenie finansowe.

Summary

Dorota Maśniak

EU normative conditions for the use of insurance for rational ecological waste management

The content of this article focuses on the EU conditions for implementing the idea of rational ecological waste management with the use of insurance institutions, such as an insurance contract or guarantee. An attempt is made to define the notion of waste/product and forms of waste management. In order to demonstrate the importance of the financial security imposed by EU legislation, it proved necessary to present this obligation in the context of the broader principles: polluter pays and the principle of extended producer responsibility. The impact of EU legislation on national legal systems was presented using the example of Poland – Polish legislation and the Polish insurance market.

Keywords: waste management, guarantee, waste, insurance, financial security.

Anna Barczak
Uniwersytet Szczeciński
anna.barczak@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7412-719X

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.16

Prawne aspekty zarządzania środowiskiem na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi

Wprowadzenie

W XXI w. w Polsce dokonały się rewolucyjne zmiany w zakresie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi. Wprowadzono nowe instytucje oraz instrumenty, które miały za zadanie uszczelnić system. Według dyrektywy 2018/851[1] „odpady komunalne stanowią w przybliżeniu od 7 do 10% wszystkich odpadów wytwarzanych w Unii. Jest to jednak jeden z najbardziej złożonych strumieni odpadów i sposób gospodarowania nim zasadniczo świadczy o jakości całego systemu gospodarowania odpadami w danym państwie. Wyzwania związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi wynikają z wysoce złożonego i zróżnicowanego składu tych odpadów, bezpośredniego sąsiedztwa wytworzonych odpadów w stosunku do obywateli, bardzo dużej widoczności takich odpadów dla obywateli, a także ich oddziaływania na środowisko i zdrowie ludzkie" (motyw 6 dyrektywy 2018/851).

Gospodarka odpadami komunalnymi wymaga wysoce złożonego systemu zarządzania nimi, obejmującego efektywny system zbierania, skuteczny system sortowania i odpowiednie śledzenie strumieni odpadów, czynne zaangażowanie obywateli i przedsiębiorstw, infrastruktury dostosowanej do konkretnego składu odpadów oraz kompleksowego systemu finansowania.

Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi ujmowane będzie jako zorganizowany sposób oddziaływania specjalnie wyłonionej grupy instytucji na społeczność dla zachowania ochrony środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów komunalnych i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów komunalnych i gospodarowania nimi, a także przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania, w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Zaznaczyć jednak

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018, s. 109; dalej: dyrektywa 2018/851).

należy, że ustawodawca polski ma problemy z przejściem od gospodarki linearnej do cyrkularnej.

Państwa, które stworzyły efektywne systemy gospodarki odpadami komunalnymi, zazwyczaj osiągają lepsze wyniki pod względem gospodarki odpadami w ujęciu ogólnym, w tym w osiągnięciu celów w zakresie recyklingu. Polska niestety nie należy do tych państw. W 2021 r. wytworzono na naszym terenie 13 673,6 tys. ton odpadów komunalnych, o 4,2% więcej w porównaniu z rokiem poprzednim. Na jednego mieszkańca Polski przypadało średnio 360 kg wytworzonych odpadów komunalnych (o 16 kg więcej niż w roku poprzednim), przy czym w miastach było to 409 kg (o 17 kg więcej niż w roku poprzednim), a na obszarach wiejskich – 288 kg (o 16 kg więcej niż w roku poprzednim). Najwięcej odpadów komunalnych wytworzonych przypadało na 1 mieszkańca województw: dolnośląskiego (435 kg), zachodniopomorskiego i śląskiego (po 409 kg) oraz lubuskiego (408 kg); najmniej zaś na 1 mieszkańca województw: podkarpackiego (250 kg), lubelskiego (265 kg), świętokrzyskiego (275 kg) i podlaskiego (304 kg)[2].

Celem opracowania jest charakterystyka zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Z celem ściśle związany jest problem badawczy, który przyjmuje postać pytania: jak powinno kształtować się zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi, dzięki któremu osiągnie się określone poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej, wskazującej, że dokonywane próby uszczelniania systemu gospodarki odpadami komunalnymi są coraz bardziej wystarczające do tego, aby stworzyć optymalny model zarządzania gospodarką tymi odpadami.

W ramach procesu badawczego wykorzystano trzy metody badania prawa. Z uwagi na dążenie badawcze dominuje podstawowa dla prac prawniczych metoda dogmatycznoprawna. Zasadne będzie posłużenie się również metodą aksjologicznego badania prawa, pozwalającą ustalić wartości leżące u podstaw funkcjonowania prawa odpadowego. Ostatnia metoda będzie dotyczyła socjologicznego badania prawa, przede wszystkim analizy dokumentów prawnych (materiałów sądowych, administracyjnych) i statystycznych (roczników, sprawozdań).

1. Podstawy prawne zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi

Zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi podlega ciągłym przeobrażeniom. Zmiany te podyktowane są czynnikami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi, a także ewoluującymi uwarunkowaniami prawnymi dotyczącymi ustroju organów,

[2] GUS, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2021 r.*, Warszawa 2022, s. 40.

układu ich wewnętrznych zależności i odpowiedzialności prawnej oraz wyposażania w nowe, nieznane wcześniej instrumenty prawne. Wprowadzane nowelizacje z jednej strony są reakcją na wątpliwości zgłaszane przez gminy, z drugiej natomiast – wpływają destabilizująco i tworzą nowe problemy interpretacyjne. Mimo to zmiany są korzystne dla gmin, zwiększają ich kompetencje oraz w dłuższej perspektywie powinny przyczynić się do uszczelnienia gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz większego udziału w tym systemie nieruchomości niezamieszkałych.

Gospodarka odpadami komunalnymi jest zadaniem społecznym, którego powodzenie zależy od współdziałania wielu podmiotów o różnej randze, i przypisanej im przez ustawodawcę roli. Są to: gmina, samorządowe województwo, wytwórcy odpadów komunalnych (tj. właściciele nieruchomości) oraz podmioty odbierające te odpady.

System norm regulujących zarządzanie gospodarką odpadami komunalnymi obejmuje przepisy o charakterze ogólnym, szczególnym i ustrojowym. Prawo o odpadach komunalnych tworzą:

- normy konstytucyjne, np. art. 86 Konstytucji RP[3];
- prawo unijne, np. dyrektywa 2018/851;
- ustawy krajowe, np. ustawa o odpadach[4], ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[5];
- akty wykonawcze do ustaw, np. rozporządzenie w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji[6];
- akty prawa miejscowego (np. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), a także akty wewnętrzne (np. wojewódzki plan gospodarki odpadami).

Podstawą regulacji są ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jako *lex specialis* oraz ustawa o odpadach jako *lex generalis*.

Normy prawne o charakterze ustrojowym wynikają z ustawy o samorządzie gminnym[7] oraz ustawy o samorządzie województwa[8]. Regulacje tam zawarte mają szczególny wpływ na konstrukcję i sposób działania systemu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi. Określają ustrój organów zarządzających, nadzór i kontrolę nad tymi organami oraz ich odpowiedzialność prawną. Uzupełnieniem są przepisy dotyczące pozycji prawnej właścicieli nieruchomości, wytwórców odpadów oraz

---

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

[4] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.; dalej: u.o.).

[5] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1469; dalej: u.c.p.g.).

[6] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie poziomów ograniczenia składowania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji (Dz. U. poz. 2412).

[7] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.; dalej: u.s.g.).

[8] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.; dalej: u.s.w.).

podmiotów odbierających odpady komunalne. One z kolei wynikają z ustaw szczególnych, zwłaszcza z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

2. Systemy gospodarowania odpadami komunalnymi

Aktualnie ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustanawia dwa systemy gospodarowania odpadami komunalnymi:

1) tzw. system gminny („opłatowy") – znamienny dla nieruchomości, w których zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.);
2) tzw. system wolnego wyboru („konkurencyjny", „umowny") – znamienny dla nieruchomości niezamieszkanych przez mieszkańców, ale wytwarzających odpady komunalne (art. 6c ust. 1 w zw. z ust. 3c u.c.p.g.)[9].

Cechą charakterystyczną systemu gminnego jest to, że gmina w nim przejmuje pełną odpowiedzialność za odpady i system ich zagospodarowania. W systemie funkcjonuje opłata ponoszona przez mieszkańców (a egzekwowana przez gminę od właścicieli nieruchomości) na rzecz gminy za świadczenie usług polegających na odebraniu i zagospodarowaniu odpadów. Opłata ustalana jest w drodze uchwały przez radę gminy. Gmina musi zorganizować odbiór odpadów przez wyłonienie w trybie zamówienia publicznego firmy świadczącej taką usługę. Gminy mogą także zlecać zadania własnym podmiotom bez przeprowadzenia przetargu.

Z kolei poddając rozważaniom system wolnego wyboru, należy wskazać, że obowiązkiem właściciela nieruchomości jest zawarcie z legalnie działającym podmiotem upoważnionym do odbioru odpadów umowy o odebranie odpadów powstałych na nieruchomości i opłacenie tej usługi. Rolą gminy natomiast jest nadzorowanie wykonania obowiązku zawarcia i realizacji umowy. Podmiotem odbierającym odpady w tym systemie może być przedsiębiorca mający wpis do gminnego rejestru działalności regulowanej, ewentualnie także zakład komunalny czy spółka gminna.

3. Prawa i obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki odpadami

Z publicznej terenowej administracji ochrony środowiska, która mieści się w systemie zarządzającym gospodarką odpadami komunalnymi, wyróżnić należy samorządowe województwo oraz gminę.

Rola samorządu województwa w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jest istotna. Po 2012 r. stał się on ważnym podmiotem w tym obszarze, realizując zadania o charakterze planistycznym, sprawozdawczym oraz kontrolnym. Organy

[9] Szerzej zob. A. Barczak, *Postępowanie z odpadami komunalnymi* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021, s. 489.

samorządowego województwa, wykonując powyższe obowiązki, korzystają z dwóch prawnych form działania, tj. wydają akty normatywne o charakterze wewnętrznym oraz podejmują działania faktyczne.

Zadaniom o charakterze planistycznym należy przypisać wysoką rangę, gdyż można je porównać do „lokomotywy" ciągnącej pozostałe „wagony", w których mieszczą się zadania gminy, zadania właścicieli nieruchomości (wytwórców odpadów) oraz zadania odbierających odpady komunalne.

Zadania o charakterze planistycznym samorządowego województwa są fundamentalne, ponieważ dzięki nim istnieje możliwość oceny, jakie niezbędne działania proekologiczne należy przedsięwziąć w zakresie gospodarki odpadami, jakie zastosować środki techniczne i finansowe, aby osiągnąć cele i priorytety założone w polityce ochrony środowiska, oddzielić tendencje wzrostu ilości wytwarzanych odpadów i ich wpływu na środowisko od tendencji wzrostu gospodarczego kraju, wdrażać hierarchię sposobów postępowania z odpadami oraz zasady samowystarczalności i bliskości, a także utworzyć i utrzymać w kraju zintegrowaną i wystarczającą sieć instalacji gospodarowania odpadami, spełniających wymagania ochrony środowiska. Tylko właściwe określenie faktycznych uwarunkowań i możliwości pozwala na podjęcie trafnych i skutecznych decyzji oraz wykonanie zadań w terminie, przy możliwie najniższym koszcie. Instrumenty te zapewniają racjonalną organizację działań wspólnot samorządowych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. Nie ulega wątpliwości, że planowanie w sferze działania administracji środowiskowej wpływa na prawidłowość i jakość jej funkcjonowania w tym obszarze. Powyższym celom służą wojewódzki plan gospodarki odpadami (dalej: plan wojewódzki) oraz plan inwestycyjny, będący załącznikiem do planu wojewódzkiego.

W dniu 6 września 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw[10], która wniosła istotne zmiany dotyczące zadań o charakterze planistycznym. W przepisach ustawy o odpadach nowelizacja polegała m.in. na zniesieniu regionów gospodarki odpadami, utracie mocy uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz zmianie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych na instalacje komunalne.

Plan wojewódzki dotyczy odpadów wytworzonych na obszarze, dla którego jest sporządzany, oraz przywożonych na ten obszar, w tym odpadów komunalnych, odpadów ulegających biodegradacji, odpadów opakowaniowych i odpadów niebezpiecznych (art. 34 ust. 4 u.o.), obejmując również środki służące zapobieganiu powstawaniu odpadów, przykładowo wskazanych w załączniku nr 5 do u.o. Plan wojewódzki, mimo że nie ma charakteru aktu prawa miejscowego, odgrywa kluczową rolę, gdyż wskazuje m.in. instalacje komunalne na obszarze województwa. Elementy planu wojewódzkiego można określić jako obligatoryjne (art. 35 ust. 1 i 4 u.o.) i fakultatywne (art. 35 ust. 3 u.o.). Dokument ten powinien być zgodny z krajowym planem gospodarki

[10] Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1579; dalej: ustawa nowelizująca z 2019 r.).

odpadami i służyć realizacji zawartych w nim celów (art. 35 ust. 7 u.o.). Tryb uchwalania planu wojewódzkiego wynika z art. 36 i 37 u.o.[11]

Załącznikiem do planu wojewódzkiego jest plan inwestycyjny, określający potrzebną infrastrukturę dotyczącą odpadów komunalnych wraz z mocami przerobowymi, służącą zapobieganiu powstawaniu tych odpadów oraz gospodarowaniu tymi odpadami, zapewniającą osiągnięcie celów wyznaczonych w przepisach, o których mowa w art. 35 ust. 8 u.o. (tj. osiągnięcie celów i spełnienia wymagań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie gospodarki odpadami, w szczególności opakowań i odpadów opakowaniowych, składowania odpadów i zapobiegania zaśmiecaniu) (art. 35a u.o.).

Ponadto marszałek województwa prowadzi listy instalacji komunalnych, dokonuje wpisów na listę instalacji komunalnych, wykreśla instalacje komunalne z listy, dokonuje ponownych wpisów na listę instalacji komunalnych wcześniej z listy tej wykreślonych (art. 38b u.o.). Z powyższego wynika, że instalacje komunalne zostały wprowadzone na skutek wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2019 r. Tym samym zlikwidowano regiony gospodarki odpadami komunalnymi oraz regionalne instalacje przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK). Wykaz instalacji komunalnych zawiera plan wojewódzki. Marszałek województwa w Biuletynie Informacji Publicznej prowadzi listę funkcjonujących legalnie instalacji komunalnych oraz planowanych do budowy, rozbudowy lub modernizacji[12].

Zadania o charakterze sprawozdawczym natomiast wynikają z art. 39 u.o. i art. 9s u.c.p.g. Polegają na sporządzaniu sprawozdania w zakresie realizacji planu wojewódzkiego oraz rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Marszałek województwa podejmuje również określone zadania kontrolne wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Mają one charakter kontroli weryfikacyjnej, której celem jest czuwanie nad prawidłowym sporządzeniem rocznego sprawozdania przez wskazany organ gminy (art. 9r u.c.p.g.). Podkreślić należy, że przyznanie takiej kompetencji marszałkowi województwa stanowi naruszenie zasady samodzielności organu wykonawczego gminy, zagwarantowanej w art. 4 ust. 2 u.s.w.

W przypadku roli gminy w systemie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi należy wskazać, że ma ona pozycję dominującą w badanym obszarze. W wyniku reformy z 2012 r. jednostka ta stała się *de facto* właścicielem odpadów komunalnych, mimo że ustawodawca wprost tego nie stwierdza. Z uwagi na powyższe zadania gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi są liczniejsze niż samorządowego województwa. Jest to prawidłowe podejście ustawodawcy. Z jednej strony, gmina to jednostka stojąca najbliżej mieszkańca i najlepiej orientująca się, z jakimi problemami on się boryka. Z drugiej strony, gmina to złożona i trudna do zarządzania organizacja,

[11] Minister Środowiska rozporządzeniem z dnia 1 lipca 2015 r. określił sposób i formę sporządzania planu wojewódzkiego oraz wzór planu inwestycyjnego (Dz. U. poz. 1016).

[12] Tytułem przykładu wykaz instalacji na terenie województwa pomorskiego zamieszczono na: https://www.bip.pomorskie.eu/a,54051,lista-instalacji-komunalnych-na-terenie-wojewodztwa-pomorskiego.html [dostęp: 20.01.2023].

działająca w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach związanych z jej otoczeniem, czego przykładem jest gospodarka odpadami komunalnymi[13].

Katalog zadań gminy wynika z art. 3 u.c.p.g. Zadania te można ująć w następujące grupy:

1) zadania o charakterze organizatorskim,
2) zadania o charakterze prawodawczym,
3) zadania o charakterze finansowym,
4) zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym,
5) zadania o charakterze informacyjno-edukacyjnym,
6) zadania o charakterze analityczno-sprawozdawczym,
7) zadania o charakterze rejestrowym.

Ze względu na ograniczenia objętościowe opracowania analiza statusu prawnego gminy w tytułowym zagadnieniu zostanie potraktowana w sposób nie do końca wyczerpujący. Przedstawione zostaną tylko najważniejsze kwestie, związane ze zmianami wprowadzonymi zwłaszcza po 2019 r., a których wpływ w dużym stopniu przyczynił się do modyfikacji dotychczasowych zasad zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi w gminie.

Na plan pierwszy wysuwają się zadania prawodawcze, a w nich przyjmowanie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach (art. 4 u.c.p.g.)[14]. Każda gmina powinna podjąć uchwałę ustalającą szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na jej terenie, zwaną właśnie regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach (dalej: regulamin). Funkcją przepisów stanowionych przez radę gminy w formie regulaminu jest ochrona porządku i czystości w gminie. Funkcja ta umożliwia realizację zadań własnych samorządu gminnego w sferze zarządzania na terenie gminy, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia porządku i czystości. Służy zaspokojeniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej, z uwzględnieniem specyfiki lokalnej tych potrzeb[15].

Regulamin jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa na terenie gminy, której rada go uchwaliła. Oznacza to, że regulamin wiąże każdego, kto znajdzie się na terenie gminy (zarówno mieszkańców tej gminy, jak i wszystkie osoby, które nawet czasowo przebywają na jej terenie).

Kwestie dotyczące regulaminu, tj. procedury jego uchwalania, treści wynikają z art. 4 u.c.p.g. Procedura uchwalania regulaminu nie budzi uwag. Jest ona prawidłowa.

Zakres przedmiotowy natomiast został ujęty w dwojaki sposób. Są to elementy obligatoryjne (art. 4 ust. 2 u.c.p.g.) i fakultatywne (art. 4 ust. 2a u.c.p.g.). Nowością są

---

13 Na temat pozycji gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi zob. B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 99–104.

14 B. Rakoczy, *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach jako instrument gospodarki i gospodarowania odpadami*, „Finanse Komunalne" 2019, nr 11–12, s. 18 i nn.; K. Strongowska-Pyrzyk, *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach po nowelizacjach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Finanse Komunalne" 2022, nr 2, s. 73 i nn.

15 Wyrok TK z dnia 28 lipca 2009 r., P 65/07, OTK-A 2009, nr 7, poz. 114; Dz. U. Nr 123, poz. 1026.

te ostatnie treści. Zostały one wprowadzone z dniem 1 lutego 2015 r. ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[16]. Przepis ten był dwukrotnie nowelizowany, w 2019 r.[17] i 2021 r.[18], przez co poszerzono katalog fakultatywnych elementów regulaminu.

W tym miejscu należy wskazać na rozwiązania, które zmieniły art. 4 ust. 2a u.c.p.g. Rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie może bowiem:

- (pkt 6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;
- (pkt 7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- (pkt 8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

Uchwała rady gminy może wprowadzać regulacje dotyczące wszystkich fakultatywnych treści upoważnienia, a może odnosić się tylko do jednej lub kilku z nich. Nie pozostają one ze sobą w związku funkcjonalnym, przesądzającym o konieczności łącznej regulacji. Zakres unormowania wybranej kwestii musi być spójny i logiczny, tak by jego treść normatywna dawała się wykonać, zrealizować[19]. Kognicja sądów nie obejmuje oceny potrzeby wprowadzenia określonych regulacji, ich zakresu czy logiczności rozwiązań, jeżeli nie przekraczają one granic upoważnienia ustawowego lub nie modyfikują ich treści[20].

Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej[21]. Nie jest możliwa zatem wykładnia rozszerzająca przepisu art. 4 u.c.p.g. w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

Wyliczenie zamieszczone w art. 4 u.c.p.g. ma charakter wyczerpujący, nie wolno zatem zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu, oraz że w uchwale tej powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich

---

16 Dz. U. z 2015 r., poz. 87.

17 Wspomnianą już wcześniej ustawą nowelizującą z 2019 r.

18 Ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648; dalej: ustawa nowelizująca z 2021 r.).

19 A. Szymczak, *Komentarz do art. 4* [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, https://sip.lex.pl/#/commentary/587855015/652455 [dostęp: 8.01.2023].

20 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1295/19, LEX nr 2769712.

21 Wyrok NSA z dnia 4 października 2022 r., III OSK 4396/21, LEX nr 3419297; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 listopada 2021 r., II SA/Bk 629/21, LEX nr 3260648.

punktów art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Brak w regulaminie któregoś z wyszczególnionych ustawowo obowiązkowych elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, stanowi istotne naruszenie prawa. Przy czym niewyczerpanie zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Analizując zakres przedmiotowy regulaminu, należy wskazać, że elementy tam zawarte są właściwe. Ustawodawca, wielokrotnie nowelizując przepis art. 4 u.c.p.g. (osiem razy od 1997 r.), zastosował w pełni zasadniczą funkcję w zapewnieniu realizacji ustawowych założeń co do selektywnego zbierania, przyjmowania i odbierania odpadów komunalnych na poziomie gminnym. Wymienione elementy dostosowane są do dotychczasowych potrzeb gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Przyjąć należy, że akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin, w systemie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi stanowi lokalną quasi-konstytucję tego systemu.

Kończąc rozważania dotyczące regulaminu, należy zwrócić uwagę na środki prawne, jakie mają mieszkańcy gminy kwestionujący regulamin. Zastosowanie ma ustawa o samorządzie gminnym, gdyż ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tych kwestii nie normuje. Zastosowanie w tym zakresie ma art. 101 u.s.g. Zgodnie z nim każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej (uchwała wydana na podstawie art. 4 u.c.p.g. jest uchwałą, o jakiej stanowi art. 101 u.s.g.), może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skargę taką mieszkaniec gminy może wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Do takich spraw stosuje się odpowiednio art. 94 u.s.g. Ponieważ uchwała wydana na podstawie art. 4 u.c.p.g. jest aktem prawa miejscowego, nie stosuje się ograniczenia zakazującego stwierdzanie nieważności uchwały po upływie roku od dnia podjęcia.

Kolejnym ważnym zadaniem gminy są zadania o charakterze finansowym[22]. One również podlegały wielokrotnym nowelizacjom. Ich rola jest o tyle istotna, że dzięki nim gmina ustanawia jednolite zasady finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, a także zapewniają one gminie stałe źródło finansowania gospodarki odpadami[23]. Przyjmują one postać opłaty ustalanej w różnej formie i uiszczanej przez odpowiedniego właściciela nieruchomości. Patrząc na regulacje ustawowe, można wyróżnić opłaty ustalane w drodze umowy (art. 6 ust. 1 u.c.p.g.), decyzji (art. 6 ust. 7 u.c.p.g.) oraz uchwały (art. 6k u.c.p.g.).

Z dniem 1 stycznia 2022 r. nastąpiły zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[24] związane z powyższymi zadaniami[25]. Nowelizacja z 2021 r.

---

[22] A. Wójtowicz-Dawid, *Skoro jest tak dobrze, czemu jest tak źle? Finansowanie gospodarki odpadami przez gminy – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 11, s. 46–52.

[23] Z. Ofiarski, M. Ofiarska, *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi* [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012, s. 172.

[24] Dokonane ustawą nowelizującą z 2021 r.

[25] Szerzej zob. K. Gawrońska, *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych*, „Finanse Komunalne" 2022, nr 2, s. 44–57.

doprecyzowała między innymi sposób naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uregulowany w art. 6j ust. 1 pkt 3 u.c.p.g., w przypadku naliczania jej od powierzchni lokalu mieszkalnego. Według tego przepisu w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1 (nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. Brak ten budził dość poważne problemy interpretacyjne dla gmin. Dookreślono także zagadnienie naliczania stawki opłaty w przypadku wyboru metody naliczania tej opłaty od ilości zużytej wody. Doprecyzowano w art. 6j ust. 3f u.c.p.g., że w przypadku wyboru metody naliczania opłaty od ilości zużytej wody, opłata nie może wynosić więcej niż 7,8% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę ogółem – za gospodarstwo domowe. Wydaje się, że jest to słuszna zmiana. Zaproponowane rozwiązanie pozwoli uniknąć nieproporcjonalnie dużego obciążania mieszkańców opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi (wynikającego np. z sezonowego, większego zużycia wody, awarii instalacji), przez wyznaczenie górnej granicy tej opłaty[26].

Zmieniono także sposób naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy. Opłata powinna być naliczana za rok od każdego domku letniskowego na nieruchomości albo od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe[27]. Dzięki tej zmianie doprecyzowano przepisy dla nieruchomości, na których może znajdować się kilka domków letniskowych. Zapewni to proporcjonalne ponoszenie kosztów zagospodarowania odpadów wytwarzanych ze wszystkich domków letniskowych znajdujących się na jednej nieruchomości.

Poza tym znowelizowano art. 6j u.c.p.g. przez dodanie ust. 3ba oraz 3bb. W wyniku tych zmian gmina będzie miała możliwość w drodze uchwały określić ponoszenie przez właścicieli nieruchomości, na której znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z ust. 3 (tj. zgodnie z ogólnymi zasadami przewidzianymi dla nieruchomości niezamieszkałych) tak, aby ponoszona opłata była wyliczana proporcjonalnie do okresu korzystania z nieruchomości.

Ostatnią zmianą wprowadzoną przez ustawę nowelizującą z 2021 r. co do finansowania systemu gospodarki odpadami jest dodanie ust. 2da do art. 6r u.c.p.g.[28] Według tego przepisu rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych

---

[26] M. Bursztynowicz, *Gospodarowanie odpadami przez gminy po 1 stycznia 2022 r.*, LEX/el. 2021.

[27] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 czerwca 2017 r., I SA/Go 150/17, LEX nr 2307341.

[28] A. Szymczak, M. Budziarek, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021; K. Posański, *Czy gmina może pokryć z dochodów własnych koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (nieruchomość gminna)?*, QA 2133621: https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/622890613/czy-gmina-moze-pokryc-z-dochodow-wlasnych-koszty-usuniecia-odpadow-komunalnych-z-miejsc...?cm=URELATIONS [dostęp: 16.01.2023].

niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2–2c, lub
2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Należy się zastanowić, czy powyższa zmiana jest zgodna z zasadą zanieczyszczający płaci? Takie sformułowanie przepisu budzi bowiem zastrzeżenia co do sprawiedliwości jej wprowadzenia. Przyjęcie bowiem według tej zmiany założenia, że mieszkańcy gminy będą dopłacać za wszystkich tych, którzy nie wnoszą opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, narusza treść podstawowej zasady, że ci, co zanieczyszczają, ponoszą koszty tego działania[29].

4. Obowiązki właścicieli nieruchomości oraz wytwórców odpadów komunalnych

Analizując pozycję prawną właścicieli nieruchomości w systemie zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi, należy wskazać, że ich obowiązki można ująć w następujące grupy, tj. obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, obowiązki umowne, obowiązki opłatowe[30], obowiązki deklaracyjne oraz obowiązki przekazania[31].

Nowelizacją z 2021 r. ustawodawca dokonał zmiany art. 1 u.c.p.g., rozszerzając obowiązki związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi także na wytwórców odpadów (pkt 4). Rezultatem wprowadzonych rozwiązań było dodanie w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rozdziału 2a, zatytułowanego „Obowiązki wytwórców odpadów komunalnych". Wyraźnie wskazano, że wszyscy wytwórcy odpadów są obowiązani do selektywnego zbierania wytworzonych przez siebie odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów[32].

Po pierwsze, zmiana ta oznacza, że obowiązek selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmuje zarówno nieruchomości zamieszkałe, jak i niezamieszkałe, na których są wytwarzane odpady komunalne.

---

29 Zbliżony pogląd wyraził M. Bursztynowicz, *Gospodarowanie odpadami…*

30 K. Gawrońska, *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych*, „Finanse Komunalne" 2022, nr 3, s. 42 i nn.; A.J. Sputowski, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 2022 r.*, LEX/el. 2022.

31 Szerzej zob. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013, s. 264–275.

32 Dz. U. poz. 906.

Po drugie, do czasu nowelizacji z 2021 r. przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulowały wyłącznie obowiązki właścicieli nieruchomości (zamieszkałych i niezamieszkałych), przy czym pojęcia „właściciel nieruchomości" i „nieruchomość" na gruncie tej ustawy nie były zgodne z terminami określonymi w Kodeksie cywilnym[33] i nie obejmowały np. właścicieli lokali mieszkalnych w budynkach wielolokalowych czy osób faktycznie zamieszkujących te lokale[34]. W wyniku wprowadzonej zmiany obowiązki określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obejmują podmioty wytwarzające odpady, niezależnie od tego, czy są oni właścicielami danej nieruchomości.

Według art. 1 pkt 1 u.c.p.g. ustawa ta określa obowiązki: a) właścicieli nieruchomości, b) właścicieli lokali w budynku wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokali, osób, którym służy tytuł prawny do lokalu w budynkach wielolokalowych, osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących te lokale lub osób faktycznie zamieszkujących lub użytkujących lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej – dotyczące utrzymania czystości i porządku.

Ustawa nowelizacyjna z 2021 r. wprowadziła także system indywidualnego rozliczania obowiązku segregowania odpadów w przypadku budynków wielolokalowych. Tym samym ustawodawca odszedł od odpowiedzialności grupowej. W związku z powyższym, odstępując od odpowiedzialności zbiorowej, postanowiono dodać do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 2a, który ustanawia rozliczanie z obowiązku selektywnego zbierania odpadów mieszkańców wytwarzających odpady w poszczególnych lokalach. Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.c.p.g., w przypadku gdy właściciel nieruchomości w uzgodnieniu z gminą zapewni techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o ponoszeniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Identyfikacja odpadów komunalnych zapewnia możliwość przypisania osobom wymienionym w art. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. danej frakcji odpadów komunalnych w taki sposób, aby osoby nieuprawnione nie mogły odczytać danych osobowych (art. 2a ust. 2 u.c.p.g.). Uchwała, o której mowa w ust. 1, może dotyczyć wszystkich albo określonych nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, w zależności od tego, czy właściciele nieruchomości w uzgodnieniu z gminą zapewnią techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach na wszystkich nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi albo na części tych nieruchomości (art. 2a ust. 3 u.c.p.g.). Według art. 2a ust. 4 u.c.p.g., podejmując uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy kieruje się technicznymi możliwościami identyfikacji odpadów komunalnych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, w tym: liczbą lokali mieszkalnych w danym budynku wielolokalowym; liczbą mieszkańców; ilością odpadów komunalnych wytwarzanych na danych nieruchomościach zabudowanych

[33] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.).
[34] Szerzej na temat tych wątpliwości zob. A. Barczak, *Model gospodarowania odpadami…*, s. 262–264.

budynkami wielolokalowymi; istniejącą infrastrukturą do gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z kolei art. 2a ust. 5 u.c.p.g., w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 1, upoważnia wspólnotę mieszkaniową lub spółdzielnię mieszkaniową do:

1) złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tej uchwały;
2) ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, począwszy od miesiąca, w którym ta uchwała weszła w życie – w stosunku do odpadów komunalnych wytworzonych na nieruchomościach zabudowanych budynkami wielolokalowymi, z wyłączeniem odpadów komunalnych wytworzonych w lokalach objętych tą uchwałą.

W wyniku powyższych rozwiązań, dookreślono art. 2 ust. 3b u.c.p.g. normujący, że osoba, której służy tytuł prawny do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lub użytkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1.

Powstaje pytanie, czy wskazane zmiany przyczynią się do przestrzegania wymogu selektywnego zbierania odpadów komunalnych przez większą liczbę mieszkańców, co przełoży się na większą ilość selektywnie zbieranych odpadów komunalnych? Wydaje się, że tak, ale na rezultaty należy jeszcze poczekać. Wymierne będą tu dane statystyczne za 2022 r. Ponadto wprowadzone rozwiązania powinny przyczynić się do zwiększenia pozyskiwanych surowców wtórnych, co wpłynie na osiąganie wyższych poziomów recyklingu przez gminę, oraz umożliwi jej obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami ze środków finansowych pozyskanych z ich sprzedaży.

Z uwagi na powyższe w art. 6h u.c.p.g. uściślono katalog podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Są to:

1) właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy;
2) osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1;
3) właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2.

Rozwiązania doprowadziły także do zmiany art. 6m u.c.p.g., który w ust. 1 normuje, że deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta:

1) właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy;
2) osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a ust. 1;
3) właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2, a właściciele nieruchomości nie złożyli skutecznego oświadczenia, o którym mowa w art. 6c ust. 3b.

5. Obowiązki podmiotów odbierających odpady komunalne

W prawie polskim ustawodawca w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymienia dwa rodzaje podmiotów świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Są to gminne jednostki organizacyjne i przedsiębiorcy wpisani do rejestru działalności regulowanej. Obowiązki tych podmiotów można pogrupować, wyróżniając następujące ich rodzaje: obowiązki ogólne, obowiązki związane z odbieraniem odpadów komunalnych, obowiązki rejestrowe oraz obowiązki sprawozdawcze. Obowiązki z grup pierwszej, trzeciej i czwartej znamienne są dla wszystkich podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Z kolei obowiązki z drugiej grupy dotyczą przedsiębiorców wpisanych do rejestru działalności regulowanej.

Niewykonywanie powyższych obowiązków może doprowadzić do konsekwencji w postaci administracyjnej kary pieniężnej[35].

6. Aksjologia leżąca u podstaw prawa odpadowego

Inflacja prawa w zakresie przepisów dotyczących odpadów komunalnych, powodująca, że mają one charakter rozbudowany, czasami wręcz kazuistyczny, niejednokrotnie chaotyczny, nie przyczynia się do szczelności systemu. W związku z tym obowiązujące przepisy nie są wystarczające, aby uzyskać pożądany efekt w badanym obszarze. Wydaje się, że właściwe w tej sytuacji jest nawiązanie do problematyki wartości, do których odwołuje się ustawodawca, wskazując na cele regulacji przepisów odpadowych. Należy zgodzić się z poglądem wysuwanym w doktrynie, że „normy prawne zawsze powinny być osadzone w wartościach. Z tego też względu nie powinno być prawa ani jego stosowania bez wartości"[36]. Zdaniem Bartosza Rakoczego prawo ochrony środowiska należy do tych dziedzin prawa, które są wyjątkowo mocno zakorzenione w aksjologii[37].

Nie ulega wątpliwości, że dla właścicieli nieruchomości poznanie przekonań i oczekiwań względem porządku odpadowego, a także zrozumienie, czego i kto od nich oczekuje w tym zakresie, jest pożądane. Tylko dobra znajomość podstaw aksjologicznych powiązanych z przepisami prawa odpadowego pozwoli na pełne poznanie celów i funkcji tego prawa oraz wniknięcie w jego istotę. Najlepsze systemy kontroli, nadzoru, kar i infrastruktura nie zastąpią samokontroli jednostek i wzajemnego społecznego sprzężenia w dbaniu o porządek i czystość w gminie. Wdrożenie nawyków związanych

---

35 Szerzej zob. M. Bursztynowicz, *Kary pieniężne za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi*, LEX/el. 2019.

36 P. Zacharczuk, *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze" 2016, nr 6, s. 4.

37 B. Rakoczy, *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2021, t. 28, s. 273.

z samokontrolą wymaga wprowadzenia oddziaływań opartych na wiedzy z zakresu zachowań społecznych i komunikowania społecznego[38].

Do rudymentarnych wartości wynikających z prawa odpadowego możemy zaliczyć ochronę środowiska, życia i zdrowia ludzi oraz prewencję i przezorność (art. 1 u.o.), a także zasadę zrównoważonego rozwoju. Wszystkie te wartości są ze sobą ściśle powiązane.

Konstatując, problem z odpadami powstającymi na terenie gminy w dużym stopniu nie jest kwestią systemu, lecz kultury ludzi tam przebywających. W badaniach systemu prawa odpadowego powinno się wykorzystywać ideę wartości dóbr chronionych przed odpadami, która niewątpliwie przyczyni się do wzrostu świadomości ekologicznej w społeczeństwie.

Podsumowanie

W prowadzonych tu rozważaniach należy zwrócić szczególną uwagę na cechy pozytywne i negatywne systemu zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi.

Wprowadzane zmiany w analizowanym systemie na przestrzeni lat 2012–2021 co do zasady są korzystne. Przyjęty system po 2012 r., następnie gruntownie nowelizowany przez kolejne lata, zasługuje na aprobatę, przede wszystkim z tego względu, że ustawodawca poprzez wprowadzanie nowych regulacji czy modyfikowanie już istniejących, cały czas dąży do uszczelnienia gospodarki odpadami komunalnymi. System zarządzania odpadami komunalnymi charakteryzuje się tym, że krąg podmiotów w nim uczestniczących jest szeroki. W zasadzie dotyczy on każdego, kto znajduje się na obszarze gminy, czy to stale, czy czasowo. Słuszną zmianą jest uznanie gminy za właściciela nieruchomości i przyznanie jej w tym zakresie określonych zadań. Władztwo zadaniowe gminy pozwala wpływać na mieszkańców w sposób gwarantujący uzyskanie oczekiwanych rezultatów związanych z czynnościami faktycznymi, których efektem jest zwiększenie selektywności zbieranych odpadów. Ponadto należy ocenić pozytywnie zmianę dającą organom gmin możliwość uregulowania spraw, które do tej pory nie mogły zostać określone w regulaminie, co pozwala na dostosowanie przepisów regulaminu do specyfiki określonej gminy. Słusznie ustawodawca postanowił przyznać pewne zadania w badanym obszarze samorządowi województwa, i to w zakresie zadań strategicznych. W ten sposób sprawiono, że system gospodarki odpadami komunalnymi ma szerszy charakter – regionalny. Rozszerzenie zakresu podmiotowego właścicieli nieruchomości i objęcie też wytwórców odpadów jest niewątpliwie dużym atutem wprowadzonych rozwiązań. Zaletą jest też rezygnacja z obowiązku uzyskiwania przez gminy zgody właściciela nieruchomości niezamieszkałej na objęcie gminnym systemem odbioru odpadów komunalnych.

Problemem jest jednak to, że nowe regulacje dotyczące oświadczenia o wyłączeniu się z tego systemu budzą wątpliwości interpretacyjne, ponadto dają prawo

[38] *Ibidem*.

złożenia oświadczenia grupie właścicieli do tej pory obligatoryjnie objętej systemem (właściciele nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe). Ustawodawca nie rozstrzygnął też takich kwestii, jak uczestnictwo w gminnym systemie nowego właściciela nieruchomości niezamieszkałej w sytuacji zmiany właściciela w trakcie obowiązywania umowy w sprawie zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych.

Literatura

Barczak A., *Model gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce i Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, Szczecin 2013.

Barczak A., *Postępowanie z odpadami komunalnymi* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2021.

Bursztynowicz M., *Gospodarowanie odpadami przez gminy po 1 stycznia 2022 r.*, LEX/el. 2021.

Bursztynowicz M., *Kary pieniężne za nieprzestrzeganie zasad gospodarowania odpadami komunalnymi*, LEX/el. 2019.

Gawrońska K., *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych*, „Finanse Komunalne" 2022, nr 2.

Gawrońska K., *Nowelizacja przepisów dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości zamieszkałych*, „Finanse Komunalne" 2022, nr 3.

GUS, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2021 r.*, Warszawa 2022.

Ofiarski Z., Ofiarska M., *Finansowe podstawy systemu gospodarowania odpadami komunalnymi* [w:] *Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi*, red. M. Górski, K. Nowacki, Wrocław 2012.

Posański K., *Czy gmina może pokryć z dochodów własnych koszty usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania (nieruchomość gminna)?*, QA 2133621: https://sip.lex.pl/#/question-and-answer/622890613/czy-gmina-moze-pokryc-z-dochodow-wlasnych-koszty-usuniecia-odpadow-komunalnych-z-miejsc...?cm=URELATIONS [dostęp: 16.01.2023].

Rakoczy B., *Aksjologiczne problemy prawa ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2021, t. 28.

Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.

Rakoczy B., *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach jako instrument gospodarki i gospodarowania odpadami*, „Finanse Komunalne" 2019, nr 11–12.

Sputowski A.J., *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 2022 r.*, LEX/el. 2022.

Strongowska-Pyrzyk K., *Regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach po nowelizacjach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Finanse Komunalne" 2022, nr 2.

Szymczak A., *Komentarz do art. 4* [w:] M. Budziarek, A. Szymczak, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021, https://sip.lex.pl/#/commentary/587855015/652455 [dostęp: 8.01.2023].

Szymczak A., Budziarek M., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2021.

Wójtowicz-Dawid A., *Skoro jest tak dobrze, czemu jest tak źle? Finansowanie gospodarki odpadami przez gminy – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 11.

Zacharczuk P., *Aksjologiczne podstawy regulacji prawnych normujących tworzenie i funkcjonowanie obszarów specjalnych*, „Forum Prawnicze" 2016, nr 6.

Streszczenie

Anna Barczak

Prawne aspekty zarządzania środowiskiem na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi

Celem opracowania jest charakterystyka zarządzania systemem gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Z celem ściśle związany jest problem badawczy, który przyjmuje postać pytania: jak powinno kształtować się zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi, dzięki któremu osiągnie się określone poziomy recyklingu i przygotowania do ponownego użycia określonych frakcji odpadów komunalnych oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia hipotezy badawczej, wskazującej, że dokonywane próby uszczelniania systemu gospodarki odpadami komunalnymi coraz bardziej są wystarczające do tego, aby stworzyć optymalny model zarządzania gospodarką odpadami komunalnymi.

W ramach procesu badawczego wykorzystano trzy metody badania prawa. Z uwagi na dążenie badawcze dominuje podstawowa dla prac prawniczych metoda dogmatycznoprawna. Zasadne będzie posłużenie się również metodą aksjologicznego badania prawa, pozwalającą ustalić wartości leżące u podstaw funkcjonowania prawa odpadowego. Ostatnia metoda będzie dotyczyła socjologicznego badania prawa, przede wszystkim analizy dokumentów prawnych (materiałów sądowych, administracyjnych) i statystycznych (roczników, sprawozdań).

Słowa kluczowe: odpady komunalne, zarządzanie systemem gospodarki odpadami komunalnymi.

Summary

Anna Barczak

Legal aspects of environmental management on the example of municipal waste management

The aim of the study is to characterize the municipal waste management system in Poland. The goal is closely related to the research problem, which takes the form of a question: how should the municipal waste management system be shaped, thanks to which certain levels of recycling and preparation for reuse of specific fractions of municipal waste and reduction of the mass of biodegradable municipal waste will be achieved. Achieving the research goal and solving the scientific problem was used to put forward a research hypothesis indicating that the attempts made to seal the municipal waste management system are more and more sufficient to create an optimal model of municipal waste management. As part of the research process, three

methods of law research were used. Due to the research aspiration, the dogmatic and legal method, which is basic for legal works, dominates. It will also be reasonable to use the method of axiological study of the law, which allows to determine the values underlying the functioning of the waste law. The last method will concern the sociological study of law, primarily the analysis of legal documents (court and administrative materials) and statistical documents (yearbooks, reports).

Keywords: municipal waste, management of the municipal waste management system.

Hanna Wolska
Uniwersytet Gdański
hanna.wolska@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9806-6336

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.17

Modele instytucjonalne państwowych służb geologicznych[1]

Wprowadzenie

W Polsce zadania państwowej służby geologicznej regulowane są przez przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze[2]. Należą do nich m.in. inicjonowanie, koordynowanie i wykonywanie czynności zmierzających do rozpoznania budowy geologicznej kraju, w tym prac o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w szczególności dla odnowienia bazy surowcowej kraju, ustalania zasobów złóż kopalin, a także dla ochrony środowiska. Polska państwowa służba geologiczna jest finansowana ze środków budżetu państwa, będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw środowiska, a pochodzących z części dotyczącej środowiska. Ponadto może być również dofinansowana z innych środków publicznych, na zasadach dotyczących wykorzystania tych środków.

Na podstawie art. 163 p.g.g. państwową służbę geologiczną pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, który ma formę organizacyjnoprawną instytutu badawczego. Ma on odrębność organizacyjną i finansową, która umożliwia prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. Wykonywanie zadań państwowej służby geologicznej stanowi zatem jeden z elementów działalności tego instytutu[3].

Forma organizacyjnoprawna państwowej służby geologicznej może różnić się w zależności od sposobu prowadzenia polityki surowcowej państwa, systemu prawnego

[1] Artykuł powstał na podstawie materiałów naukowych zdobytych w ramach projektu naukowego pn. „Realizacja zadań publicznych w sferze geologii i hydrogeologii przez polskie i skandynawskie instytucje", przyjętego do finansowania w ramach konkursu „MINIATURA 3", ogłoszonego przez Narodowe Centrum Nauki (NCN). Numer rejestracyjny wniosku: 2019/03/X/HS5/00168. Publikacja ta stanowi również jeden z efektów projektu.

[2] Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 633 ze zm., dalej: p.g.g.

[3] Informacje na temat funkcjonowania Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego zob. T. Peryt, *100 lat państwowej służby geologicznej w Państwowym Instytucie Geologicznym*, „Przegląd Górniczy" 2019, t. 75, nr 5, s. 1–13; M. Nieć, B. Radwanek-Bąk, *Pogląd na zakres działań i organizację państwowej służby geologicznej w polityce surowcowej państwa*, „Przegląd Geologiczny" 2019, t. 67, nr 12, s. 968–972; S. Wołkowicz, *100 lat Państwowego Instytutu Geologicznego – doświadczenie i przyszłość*, „Przegląd Geologiczny" 2020, t. 68, nr 5, s. 306–307.

oraz struktury państwa. Warto zatem prześledzić, jakie modele instytucjonalne państwowych służb geologicznych występują w innych państwach, w tym państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ich analiza pozwoli na wykazanie zróżnicowanych form organizacyjnoprawnych państwowych służb geologicznych oraz udzielenie odpowiedzi, czy państwowe służby geologiczne realizują wyłącznie tradycyjne zadania z zakresu geologii, czy też szerszy katalog zadań państwa. Analizie nie zostały poddane wszystkie istniejące na świecie państwowe służby geologiczne, a jedynie wybrane, które różnią się między sobą sposobem prowadzenia polityki surowcowej państwa oraz ukazują różne modele instytucjonalne państwowych służb geologicznych.

Państwowe służby geologiczne w wybranych krajach

Na świecie państwowe służby geologiczne zostały zorganizowane w różnych formach organizacyjnoprawnych. W części krajów zadania państwa z dziedziny geologii i hydrologii realizowane są bezpośrednio przez administrację rządową.

Przykładowo, w Irlandii państwowa służba geologiczna (Geological Survey Ireland, założona w 1845 r.) jest oddziałem departamentu środowiska, klimatu i komunikacji (An Roinn Comhshaoil, Aeráide agus Cumarsáide – Department of the Environment, Climate and Communications)[4]. Do zadań tej służby należy: gromadzenie, archiwizowanie i upowszechnianie informacji geologicznej; przygotowywanie map geologicznych; badanie występowania zasobów mineralnych kraju; badanie występowania zasobów wodnych oraz ich jakości; przygotowywanie map hydrologicznych; współpraca ze służbą parków narodowych przy wyznaczaniu obszarów dziedzictwa geologicznego; badania i przygotowywanie map dna morskiego; uczestnictwo i wsparcie sieci Geoscience Ireland. Ponadto zajmuje się ona klęskami żywiołowymi i zagrożeniami dla zdrowia publicznego[5]. Współpracuje również z kilkoma krajowymi i międzynarodowymi grupami badawczymi, agencjami i organizacjami[6].

Natomiast w Szwajcarii sprawy geologii przyporządkowane zostały Federalnemu Urzędowi Topografii (Bundesamt für Landestopografie swisstopo – Federal Office of Topography swisstopo) departamentu obrony, ochrony ludności i sportu (Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport – Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport)[7]. Federalny Urząd Topografii jest krajowym centrum kompetencji Konfederacji Szwajcarskiej w zakresie opisu, prezentacji i archiwizacji geodanych przestrzennych (geoinformacji). Zgodnie z art. 13 statusu

[4] K. Verbruggen, A.K. Braiden, M. Lee, R. Scanlon, S. Cullen, S. Finlay, *Relevant and flexible geosurveys: how Geological Survey Ireland is adapting*, seria: Geological Society Special Publication, t. 449, London 2020, s. 119–128.

[5] Informacje ze stron: www.dcenr.gov.ie; www.gsi.ie [dostęp: 29.12.2022].

[6] Irlandzka służba geologiczna współpracuje m.in. z: Agencją Ochrony Środowiska, Dublińskim Instytutem Studiów Zaawansowanych, Instytutem Morskim oraz Irlandzkim Urzędem ds. Zrównoważonej Energii.

[7] Informacje ze stron: www.admin.ch; www.swisstopo.admin.ch [dostęp: 29.12.2022].

departamentu obrony, ochrony ludności i sportu[8], Federalny Urząd Topografii odpowiedzialny jest w tym zakresie w szczególności za:

1) prowadzenie nowoczesnych, trójwymiarowych pomiarów kraju o odpowiedniej jakości i aktualności;
2) zapewnienie dostaw dostosowanych do potrzeb klientów cywilnych i wojskowych w produkty i usługi geodezyjne, topograficzne, kartograficzne i geologiczne;
3) zabezpieczenie danych historycznych (geoinformacje) w celu monitorowania rozwoju przestrzeni i stanu środowiska;
4) tworzenie geologicznych podstaw do zarządzania podziemnego i zapewnienia funkcjonowania laboratorium badawczego Mont Terri;
5) koordynację potrzeb administracji federalnej w dziedzinie geoinformacji i geologii krajowej za pośrednictwem organu koordynującego upoważnionego do wydawania instrukcji;
6) sprawowanie ogólnego kierownictwa i nadzoru nad geodezją katastralną i katastrem ograniczeń własności publicznoprawnych.

Ponadto jest usługodawcą w ramach administracji federalnej w dziedzinie geoinformatyki i geoinformacji. Federalny Urząd Topografii zarządza Instytutem Geografii Wojskowej oraz odpowiada za nadzór nad badaniem katastralnym i katastrem publicznoprawnych ograniczeń własności gruntów (PLR Cadastre), a także za nadzór nad koordynacją szwajcarskich geodanych we współpracy z kantonami, gminami i sektorem prywatnym[9]. Federalnym Urzędem Topografii kieruje dyrektor przy pomocy zastępcy.

W niektórych państwach zadania państwowej służby geologicznej wykonywane są przez instytuty badawcze, agencje wykonawcze czy też podmioty prawa publicznego. W ramach pierwszej wymienionej formy organizacyjnoprawnej funkcjonuje Duńska Służba Geologiczna (Danmarks Geologiske Undersøgelse). Jest ona krajowym centrum danych geologicznych i odpowiada za badania naukowe warunków geologicznych w Danii i Grenlandii oraz związanych z nimi obszarów szelfowych. Duńska Służba Geologiczna stanowi także niezależną instytucję badawczą i doradczą. Zapewnia ona obsługę ekspercką administracji w zakresie geologicznej ochrony środowiska oraz geologii i eksploatacji surowców, a także potencjalnego składowania CO_2, energii geotermalnej, przemysłowego wykorzystywania surowców mineralnych, monitoringu zmian klimatu, zasobów wodnych[10]. Monitoruje zagrożenia wstrząsami sejsmicznymi oraz osuwiskami wybrzeży morskich. Zadaniem Duńskiej Służby Geologicznej jest również przyczynianie się do zapewnienia, że prace administracyjne i legislacyjne

[8] Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS) vom 7. März 2003.

[9] Zob. www.swisstopo.admin.ch [dostęp: 1.01.2023].

[10] F.G. Christiansen, F. Larsen, *The Geological Survey of Denmark and Greenland (GEUS): From classical geological services to long-term environmental monitoring programmes, energy transformation and advice on political sensitive topics* [w:] *The Changing Role of Geological Surveys*, red. P.R. Hill, D. Lebel, M. Hitzman, M. Smelror, H. Thorleifson, seria: Geological Society Special Publication, t. 499, London, s. 165–172.

duńskich i grenlandzkich władz publicznych opierają się na najnowszej duńskiej i międzynarodowej wiedzy geonaukowej[11].

Podstawy prawne działania Duńskiej Służby Geologicznej zostały określone w ustawie z dnia 6 czerwca 2007 r. o służbie geologicznej Danii i Grenlandii[12] i dalej rozwinięte w rozporządzeniu z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie statutu służby geologicznej Danii i Grenlandii[13]. Duńska Służba Geologiczna kierowana jest przez radę naukową (BESTYRELSE) i dyrekcję[14]. Rada naukowa składa się z przewodniczącego i do 10 członków, którzy są powoływani na okres do czterech lat. Przewodniczącego i kilku członków powołuje minister spośród osób niezależnych od ministerstwa, reprezentujących przedsiębiorców oraz środowiska naukowe. Jeden przedstawiciel przysługuje rządowi Grenlandii, dwóch przedstawicieli – Uniwersytetowi Kopenhaskiemu oraz jeden – Uniwersytetowi Aarhus. Co najmniej dwóch członków musi być również uznanymi naukowcami w kluczowych obszarach państwowej służby geologicznej. Ponadto dwóch członków jest wybieranych przez i spośród pracowników Duńskiej Służby Geologicznej. Wybrani przez pracowników przedstawiciele Duńskiej Służby Geologicznej są chronieni przed zwolnieniem i innym pogorszeniem warunków w taki sam sposób, jak przedstawiciele związków zawodowych w danym lub podobnym obszarze[15]. Rada naukowa określa ogólne wytyczne dotyczące organizacji, długoterminowych działań i rozwoju służby. Zatwierdza ona również budżet, zawiera umowy z ministrem do spraw środowiska oraz przygotowuje statut Duńskiej Służby Geologicznej, który uwzględnia szczegółowe zasady działalności służby i zarządzania nią[16].

Minister do spraw środowiska powołuje i odwołuje dyrektora na wniosek rady naukowej. Dyrektor powinien wykazać się doświadczeniem w zarządzaniu, jak również w badaniach dotyczących obszarów tematycznych Duńskiej Służby Geologicznej[17]. Dyrektor jest odpowiedzialny za bieżące zarządzanie służbą geologiczną, w tym zarządzanie personelem, i reprezentację instytucji na zewnątrz. Jest zobowiązany postępować zgodnie z wytycznymi i instrukcjami wydanymi przez radę naukową.

Duńska Służba Geologiczna może także wykonywać dodatkowe zlecenia z jednostek publicznych i prywatnych, krajowych i zagranicznych, za pełną albo częściową odpłatnością.

Kolejną instytucją badawczą wartą analizy jest Czeska Służba Geologiczna (Česká geologická služba)[18]. Służba ta podlega i wykonuje zadania zgodnie z upoważnieniem ministerstwa do spraw środowiska, na mocy ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r.

---

[11] T. Peryt, A. Głuszyński, *Rola nauki w państwowej służbie geologicznej*, „Przegląd Geologiczny" 2020, t. 68, nr 5, s. 314.

[12] Lov nr. 536 af 6.6.2007 om De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.

[13] Bekendtgørelse nr 105 af 20.01.2009 om Vedtægt for De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS) BEK nr 105 af 20.01.2009.

[14] M. Podemski, *Duńska Służba Geologiczna*, „Przegląd Geologiczny" 1993, t. 41, nr 3, s. 202.

[15] § 6. Lov nr. 536 af 6.6.2007 om De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.

[16] § 7 og § 9–10. Lov nr. 536 af 6.6.2007 om De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.

[17] § 8 Lov nr. 536 af 6.6.2007 om De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.

[18] T. Peryt, A. Głuszyński, *Rola nauki*…, s. 313.

o pracach geologicznych (nr 62/1988)[19]. Do podstawowych zadań Czeskiej Służby Geologicznej należy:

1) gromadzenie, stałe przechowywanie, przetwarzanie, ocena i dostarczanie dokumentacji geologicznej i wyników projektów geologicznych realizowanych przez osoby fizyczne i organizacje w Republice Czeskiej[20];
2) zarządzanie Archiwum Specjalistycznym Państwowej Służby Geologicznej;
3) rozwój, rozbudowa, utrzymanie i ciągła aktualizacja Systemu Informacyjnego Państwowej Służby Geologicznej, zapewniającego skuteczny dostęp do danych i informacji;
4) planowanie, wykonywanie i ocena projektów geologicznych na potrzeby Republiki Czeskiej;
5) ocena i badania geofaktorów środowiskowych i nietypowych struktur geologicznych (zidentyfikowane i prawdopodobne złoża kopalin, tereny o specyficznych warunkach geologicznych– opuszczone tereny górnicze i tereny osuwiskowe)[21].

Na mocy upoważnienia ministerstwa sprawiedliwości Czeska Służba Geologiczna zobowiązana jest również do:

1) wypełniania obowiązków organizacji odpowiedzialnej za zabezpieczenie i inwentaryzację nieeksploatowanych rezerwowych złóż kopalin;
2) zarządzania bazą danych o oddziaływaniu wyrobisk górniczych;
3) opracowania, zarządzania i regularnej aktualizacji wykazu zamkniętych i opuszczonych obiektów utylizacji odpadów górniczych Republiki Czeskiej;
4) inwentaryzacji nowo rozpoczętych przedsięwzięć geologicznych;
5) dostarczania danych terytorialnych do dokumentów analizy zagospodarowania przestrzennego;
6) zarządzania spisem rezerw złóż kopalin rezerwowych;
7) corocznego sporządzania „Rejestru rezerw mineralnych Republiki Czeskiej";
8) inwentaryzacji i monitorowania osuwisk i innych niebezpiecznych deformacji zboczy;
9) prowadzenia Bazy Danych Melioracji i Rekultywacji Terenów Górniczych w imieniu Ministerstwa Sprawiedliwości – ochrona terenów górniczych i nadzór środowiskowy nad górnictwem;
10) zarządzania inwentaryzacją zezwoleń na poszukiwanie i rozpoznawanie zastrzeżonych złóż kopalin; przygotowywania ocen nowych zgód wydawanych przez Ministerstwo Zdrowia;

---

[19] Zákon č. 62/1988 Sb. Zákon České národní rady o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu.

[20] Dokumenty są wykorzystywane przede wszystkim w celu zapewnienia pomocy technicznej władzom państwowym i lokalnym, na potrzeby zarządzania środowiskiem i ochrony w zakresie trwale zrównoważonego rozwoju, do zabezpieczenia i inwentaryzacji zasobów mineralnych, do planowania przestrzennego, do krajowej polityki mineralnej i koncepcji energetycznej, do wykorzystania krajowych zasobów mineralnych, do kierowania i zarządzania badaniami geologicznymi zastrzeżonych kopalin i innych zasobów mineralnych, do swobodnego dostępu do informacji, na potrzeby osób fizycznych i prawnych oraz na potrzeby naukowe.

[21] Zob. www.geology.cz [dostęp: 7.01.2023].

11) zarządzania bazą danych o opuszczonych terenach górniczych Republiki Czeskiej;
12) opracowania i zarządzania bazą danych kopalń podziemnych Republiki Czeskiej, uzgodnionymi przez przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz Czeskiego Urzędu Górnictwa, w celu przetwarzania dokumentów dla rządu i postępowania z podziemnymi kopalniami;
13) zarządzania Bazą Map Górniczych;
14) zarządzania inwentaryzacją rezerw niezastrzeżonych złóż kopalin (kopalin budowlanych);
15) zarządzania inwentaryzacją prognostycznych zasobów mineralnych;
16) zarządzania otworami wiertniczymi, inwentaryzacji, w tym danych hydrogeologicznych i geofizycznych;
17) zarządzania bazą próbek (rdzenie wiertnicze, próbki);
18) zarządzania Bazą Geofizyczną oraz mapami badań geofizycznych[22].

Natomiast w imieniu Ministerstwa Przemysłu i Handlu, Czeska Służba Geologiczna sporządza coroczne „Zestawienia rezerw w dzierżawach górniczych i innych eksploatowanych złożach kopali niezastrzeżonych" i „Inwentaryzacji rezerw niezastrzeżonych złóż kopali Republiki Czeskiej" oraz prowadzi działalność badawczą i wsparcie informacyjne (poziom oddziaływania poszukiwawczo-wydobywczego, wykresy dotyczące zasobów i produkcji kopalin, ceny kopalin, dokumenty techniczne i publikacje) dla krajowej polityki mineralnej, regionalnej polityki mineralnej, wykorzystania zasobów mineralnych oraz krajowej koncepcji energetycznej[23].

Czeska Służba Geologiczna zarządzana jest przez dyrektora i jego zastępców. Natomiast struktura organizacyjna Czeskiej Służby Geologicznej składa się z sześciu działów w ramach ośmiu zakładów pracy (Praha-Klárov, Praha-Kostelní, Praha-Barrandov, Praha-Tomanova, Brno, Kutná Hora, Jeseník, Lužná u Rakovníka). Działy te są dalej podzielone na działy i sekcje[24].

W ramach agencji funkcjonuje brazylijska państwowa służba geologiczna (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, CPRM). Służba ta jest jednostką prawnie zobowiązaną do działania jako oficjalna brazylijska agencja gromadząca dane i informacje na temat geologii, minerałów i zasobów wodnych Brazylii. Zarządza zestawem baz danych i tematycznie podzielonymi systemami informacji georeferencyjnej, a także zbiorem dokumentów, map i obrazów, które są udostępniane publicznie. Brazylijska służba geologiczna została założona w 1969 r. w wyniku połączenia własności państwowej i prywatnej. Trudna sytuacja socjopolityczna, zwłaszcza w drugiej połowie lat 80., przyczyniła się do przeprowadzenia w CPRM głębokich zmian instytucjonalnych. Ich kulminacją była ustawa nr 8970 z dnia 27 grudnia 1994 r., na mocy której CPRM stała się w całości własnością państwa. W konsekwencji zaprzestała świadczenia wszelkich usług prywatnych i skupiła się na podstawowych zagadnieniach geologii i hydrologii, przy jednoczesnym rozwoju różnych zastosowań, takich jak geologia

22 *Ibidem*.
23 *Ibidem*.
24 *Ibidem*.

środowiska, hydrogeologia i zagrożenia geologiczne. Wszystkie działania korporacyjne zostały wstrzymane, a partnerstwa instytucjonalne z innymi federalnymi, stanowymi i lokalnymi agencjami rządowymi stały się standardową działalnością CPRM[25].

Niektóre kraje, z uwagi na ich strukturę państwową, realizują zadania związane ze służbą geologiczną na kilku poziomach. Przykładowo w Niemczech funkcję narodowej służby geologicznej na poziomie federalnym pełni Federalny Instytut Nauk o Ziemi i Zasobach Naturalnych (*Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*, BGR)[26].

Zadania Federalnego Instytutu Nauk o Ziemi i Zasobach Naturalnych można podzielić na zadania na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Do tych pierwszych należy m.in. dostarczanie rządowi federalnemu i szeroko pojętej gospodarce, w tym przedsiębiorcom, wiedzy z zakresu geologii i występowania surowców. Doradztwo to ma na celu zapewnienie długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego i surowcowego dla niemieckiego przemysłu. Federalny Instytut Nauk o Ziemi i Zasobów Naturalnych uczestniczy również w ustanowieniu krajowych i międzynarodowych prac mapowych – map występowania złóż, danych i raportów, jak również w ich publikacji. Bierze także udział w standaryzacji systemów informacyjnych w zakresie dostarczania danych geologicznych[27].

Federalny Instytut Nauk o Ziemi i Zasobach Naturalnych odpowiedzialny jest również za badania naukowe niezbędne do przedstawiania informacji i prowadzenia doradztwa rządowi federalnemu. Badania te obejmują metodyczne i instrumentalne prace geologiczno-rozwojowe oraz ich wdrożenie w praktyce. W ich skład wchodzą badania krajowe, jak również te o międzynarodowym znaczeniu[28]. Wśród zadań na szczeblu ponadpaństwowym należy wyróżnić m.in. współpracę międzynarodową ze służbami geologicznymi innych krajów w zakresie technicznym i rozwojowym[29].

Federalnym Instytutem Nauk o Ziemi i Zasobach Naturalnych kieruje prezes. Dodatkowym organem tej służby jest rada naukowa[30], której zadaniem jest doradztwo świadczone ministrowi i prezesowi we wszystkich istotnych aspektach mających wpływ na pracę Federalnego Zakładu Nauk Geologicznych i Surowców. Rada naukowa składa się z przedstawicieli geonauki, przemysłu i handlu, uniwersytetów i pozauniwersyteckich organizacji badawczych. W skład rady wchodzi od 10 do 17 osób powoływanych przez ministra na pięcioletnią, powtarzalną, kadencję. Członkowie wybierani są spośród wybitnych przedstawicieli świata nauki i gospodarki, mających

25 Zob. www.cprm.gov.br [dostęp: 12.01.2023].

26 Na temat historii niemieckiej służby geologicznej zob. F. Bender, *Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung w Hanowerze (RFN)*, „Kwartalnik Geologiczny" 1978, t. 22, nr 3.

27 Zob. www.bgr.bund.de [dostęp: 12.01.2023].

28 Obecnie badania BGR znajdują się m.in. u wybrzeży Nowej Zelandii, dna Oceanu Indyjskiego i Spokojnego, badania arktyczne, badania Morza Martwego, badania złóż w Chile.

29 T. Peryt, *Audiatur et altera pars: w kwestii realizacji zadań służby geologicznej – polemika*, „Przegląd Geologiczny" 2018, t. 66, nr 10, s. 624–625.

30 Rada utworzona została i działa na podstawie zarządzenia ministra gospodarki z dnia 14 lutego 1975 r. – Erlass über die Kuratorium bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Bundesanzeiger Nr. 31 vom 14.02.1975).

wiedzę i doświadczenie z zakresu geologii i surowców naturalnych w poszczególnych dziedzinach[31]. Powoływane są także osoby z jednostek zagranicznych. Członkiem rady naukowej nie może być osoba zatrudniona w BGR ani w ministerstwie[32].

W ramach struktury administracyjnej każdego niemieckiego landu istnieje również właściwa jednostka odpowiedzialna za sprawy służby geologicznej (np. w Berlinie – Senatsverwaltung für stadtentwicklung und Umwel, w Saara – Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz), przyporządkowana różnym ministerstwom lub rządom danego landu. Są one odpowiedzialne m.in. za szczegółowe kartowanie geologiczne i hydrogeologiczne, łącznie z bazami danych dotyczących wykonywanych otworów wiertniczych; poszukiwanie złóż surowców użytecznych i wód podziemnych; prowadzenie archiwów, systemów informacji specjalistycznych z obszaru geologii oraz badań związanych z geozagrożeniami i geotermią[33].

W celu prawidłowej działalności służb geologicznych tworzone są również sformalizowane komisje wspólne[34], a w ich ramach grupy robocze. Pracują w nich przedstawiciele federalnego ministerstwa gospodarki i energii oraz przedstawiciele wszystkich albo wybranych służb geologicznych krajów związkowych, a także przedstawiciele BGR i LIAG[35].

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza w zakresie państwowych służb geologicznych prowadzi do następujących wniosków:

1. Na świecie państwowe służby geologiczne zostały zorganizowane w różnych formach organizacyjnoprawnych. W części krajów zadania państwa z dziedziny geologii i hydrologii realizowane są bezpośrednio przez administrację rządową. W pozostałych państwach zadania te wykonywane są przez instytuty badawcze, agencje wykonawcze oraz podmioty prawa publicznego.
2. W większości analizowanych regulacji krajowych tworzone są jednolite państwowe służby geologiczne wykonujące zadania w dziedzinie geologii i hydrologii. Niektóre tylko kraje, z uwagi na ich strukturę państwową, realizują zadania związane ze służbą geologiczną na kilku poziomach.
3. Państwowe służby geologiczne podlegają różnym ministerstwom. Niemniej większość z analizowanych służb podlega ministerstwom właściwym do spraw środowiska.

---

31 § 2 Erlass über die Kuratorium bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe.

32 M. Jaś-Nowopolska, H. Wolska, *German Geological Institute – Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*, „Przegląd Geologiczny" 2018, t. 66, nr 10, s. 621–622.

33 T. Peryt, *Audiatur et altera pars*…, s. 624–625.

34 Przykład takiej komisji: BLA-GEO.

35 Leibniz-Institut für Angewandte Geophysik.

4. W zakresie obszaru zadań istnieje znaczące zróżnicowanie – część państwowych służb geologicznych koncentruje się na zagadnieniach dotyczących geologii, hydrogeologii, zagrożeń geologicznych i informacji geologicznej oraz zadaniach związanych z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Pozostałe realizują zadania z innych obszarów środowiska m.in. poświęcone bezpieczeństwu surowcowemu czy też przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom gospodarczym i społecznym eksploatacji surowców naturalnych. Co do zasady większość krajowych służb geologicznych prowadzi badania naukowe. Ponadto państwowe służby geologiczne podporządkowane działom administracji rządowej realizują także zadania w ramach obszarów aktywności tych struktur. Natomiast z uwagi na położenie niektórych krajów część służb realizuje także inne zadania m.in. dotyczące gospodarki morskiej.

Literatura

Bender F., *Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung w Hanowerze (RFN)*, „Kwartalnik Geologiczny" 1978, t. 22, nr 3.

Christiansen F.G., Larsen F., *The Geological Survey of Denmark and Greenland (GEUS): From classical geological services to long-term environmental monitoring programmes, energy transformation and advice on political sensitive topics* [w:] *The Changing Role of Geological Surveys*, red. P.R. Hill, D. Lebel, M. Hitzman, M. Smelror, H. Thorleifson, seria: Geological Society Special Publication, t. 499, London 2020.

Jaś-Nowopolska M., Wolska H., *German Geological Institute – Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*, „Przegląd Geologiczny" 2018, t. 66, nr 10.

Nieć M., Radwanek-Bąk B., *Pogląd na zakres działań i organizację państwowej służby geologicznej w polityce surowcowej państwa*, „Przegląd Geologiczny" 2019, t. 67, nr 12.

Peryt T., *Audiatur et altera pars: w kwestii realizacji zadań służby geologicznej – polemika*, „Przegląd Geologiczny" 2018, t. 66, nr 10.

Peryt T., *100 lat państwowej służby geologicznej w Państwowym Instytucie Geologicznym*, „Przegląd Górniczy" 2019, t. 75, nr 5.

Peryt T., Głuszyński A., *Rola nauki w państwowej służbie geologicznej*, „Przegląd Geologiczny" 2020, t. 68, nr 5.

Podemski M., *Duńska Służba Geologiczna*, „Przegląd Geologiczny" 1993, t. 41, nr 3.

Verbruggen K., Braiden A.K., Lee M., Scanlon R., Cullen S., Finlay S., *Relevant and flexible geosurveys: How Geological Survey Ireland is adapting*, seria: Geological Society Special Publication, t. 449, London 2020.

Wołkowicz S., *100 lat Państwowego Instytutu Geologicznego – doświadczenie i przyszłość*, „Przegląd Geologiczny" 2020, t. 68, nr 5.

Streszczenie

Hanna Wolska

Modele instytucjonalne państwowych służb geologicznych

W Polsce zadania państwowej służby geologicznej pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, który ma formę organizacyjnoprawną instytutu badawczego. Ma on odrębność organizacyjną i finansową, która umożliwia prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. Wykonywanie zadań państwowej służby geologicznej stanowi zatem jeden z elementów działalności tego instytutu.

Forma organizacyjnoprawna państwowej służby geologicznej może różnić się w zależności od sposobu prowadzenia polityki surowcowej państwa, systemu prawnego oraz struktury państwa. Państwowe służby geologiczne mogą podlegać różnym ministerstwom i realizować zadania związane ze służbą geologiczną na kilku poziomach (krajowym, regionalnym).

W niniejszej publikacji przedstawione zostały wybrane modele instytucjonalne państwowych służb geologicznych kilku państw, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej. Ich analiza pozwoli na wykazanie zróżnicowanych form organizacyjnoprawnych państwowych służb geologicznych oraz udzielenie odpowiedzi, czy państwowe służby geologiczne realizują wyłącznie tradycyjne zadania z zakresu geologii, czy też szerszy katalog zadań państwa.

Słowa kluczowe: państwowa służba geologiczna, zadania publiczne, zadania z zakresu geologii.

Summary

Hanna Wolska

Institutional models of National Geological Surveys

In Poland, the Polish Geological Institute – National Research Institute, which has the organizational and legal form of a research institute, is responsible for the tasks of the National Geological Survey. The Institute holds organizational and financial independence, which allows it to conduct research and development. Therefore, performing the tasks of the Polish Geological Survey is one of the elements of the Institute's activity.

The organizational and legal form of the National Geological Survey may differ depending on how the country pursues its raw materials policy, as well as on its legal system and the structure of the country. National Geological Surveys may be subordinate to different ministries and they may carry out tasks related to the Geological Survey at several levels (national, regional).

This publication will present selected institutional models of the National Geological Surveys of several countries, including EU Member States. Their analysis will allow to demonstrate the diverse organizational and legal forms of the National Geological Surveys and to give answers whether the National Geological Surveys perform only traditional tasks in the field of geology, or whether they implement a broader catalogue of state tasks.

Keywords: national geological survey, public tasks, tasks in the field of geology.

Małgorzata Ganczar
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
mganczar@kul.pl
ORCID: 0000-0003-0880-4647

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.18

Wykorzystanie sztucznej inteligencji w ochronie środowiska

Wprowadzenie

W obecnych czasach korzystamy z technicznych możliwości gromadzenia, przetwarzania i przechowywania danych o gigantycznych rozmiarach, w których z jakości przechodzi się w ilość, co jest podstawą ery big data[1]. Big data uważane są za duże zbiory danych, charakteryzujące się zróżnicowaniem i dużą dynamiką przepływu (dane są wytwarzane i rejestrowane w sposób ciągły oraz przetwarzane w czasie rzeczywistym), do przetwarzania których wymagane są bardziej zaawansowane narzędzia niż tradycyjne relacyjne bazy danych i arkusze kalkulacyjne[2]. Dane dla społeczeństwa informacyjnego są traktowane tak, jak materialny wsad, surowce czy paliwo napędzające innowacje w społeczeństwie industrialnym[3]. Postępujące usieciowienie świata, rozwój mobilnych urządzeń informacyjnych i komunikacyjnych, zwłaszcza produktów typu smart (telefony, zegarki) oraz naszpikowanie wszelkiego typu przedmiotów zespolonymi z Internetem czujnikami i miernikami (np. *wearable technologies*, koncepcja *Internet of Things*[4]) sprzyja namnażaniu i samoczynnemu wychwytywaniu najróżniejszych danych[5]. Oprócz celowego, świadomego i planowego gromadzenia konkretnych, wybranych danych, współczesna analityka (biznesowa, społeczna, kulturowa) opiera się w coraz większym stopniu na automatycznym czerpaniu ze środowiska zarówno przyrodniczego, jak i społecznego najróżniejszych informacji, w tym pozostawianych przez ludzi cyfrowych śladów. Wszelkie aspekty rzeczywistości przekładamy na dane, a te

---

1 Zob. P. Idzik, *Analiza Big Data. Badania niereaktywne w erze Internetu 2.0* [w:] *Zwrot cyfrowy w humanistyce*, red. A. Radomski, R. Bomba, Lublin 2013, s. 153–168.

2 Ł. Iwasiński, *Big data a problem reprezentacji poznawczej*, „Człowiek i Społeczeństwo" 2022, t. 53, s. 245.

3 K. Leśniak-Moczuk, *Społeczeństwo równości czy zniewolone danetyzacją?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2017, t. 52, nr 4, s. 236.

4 Internet rzeczy obejmuje rozwiązania technologiczne, w których poszczególne przedmioty (urządzenia) mogą pośrednio albo bezpośrednio gromadzić, przetwarzać lub wymienić dane za pośrednictwem sieci komputerowej, np. nowoczesne urządzenia gospodarstwa domowego, systemy grzewcze, oświetleniowe, zob. *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart city*, red. G. Szpor, Warszawa 2015, s. 33.

5 Ł. Iwański, *Społeczne zagrożenia danetyzacji rzeczywistości* [w:] *Nauka o informacji w okresie zmian. Informatologia i humanistyka cyfrowa*, red. B. Sosińska-Kalata, Warszawa 2016, s. 136.

następnie agregujemy, przetwarzamy i poddajemy algorytmizacji i danetyzacji[6]. Dziś przeważa przekonanie, że warto kwantyfikować i rejestrować wszelkie aspekty świata już nie tylko na potrzeby konkretnego, zaplanowanego procesu, ale na wszelki wypadek, ze względu na ukrytą w tym potencjalność, możliwość wykorzystania pozyskanych danych w sposób, o którym na etapie gromadzenia nawet nie jesteśmy w stanie pomyśleć. Pobudzenie gospodarki cyfrowej opartej na danych, których transgraniczna wymiana ma być zwiększona, to także priorytet wyznaczony przez Unię Europejską[7].

Zwiększenie ilości dostępnych danych oraz możliwości obliczeniowych stało się globalnym trendem, który umożliwił nadejście kolejnej rewolucji – czwartej rewolucji przemysłowej[8], której wyróżnikiem są m.in.: postępująca automatyzacja procesów wytwórczych i usługowych, rozwój technologii bazującej na sztucznej inteligencji i samouczeniu się maszyn, miniaturowych i mocnych czujnikach wykorzystywanych do gromadzenia różnorodnych danych oraz przetwarzających je komputerach, a także powszechna dostępność internetu[9]. Dynamiczny rozwój technologii sprawia, że w społeczeństwie pojęcie sztucznej inteligencji staje się czymś powszechnym, jest ona bowiem wykorzystywana w coraz nowszych dziedzinach życia. Sztuczna inteligencja nie jest technologią przyszłości, ale teraźniejszości. Jest powszechnie wykorzystywana i komercjalizowana.

1. Pojęcie sztucznej inteligencji

Próby definiowania sztucznej inteligencji są liczne, niemniej, mimo powszechności używania tego terminu, nie jest on łatwy do zdefiniowania. Sztuczna inteligencja to dziedzina nauki, zajmująca się rozwiązywaniem problemów efektywnie

---

[6] Danetyzacja jest rozumiana jako przekształcanie słów w dane – rozpoznanie w cyfrowym obrazie liter, słów, zdań, akapitów. Informacje cyfrowe są użyteczne dla komputerów do przetwarzania i dla algorytmów do analizowania. Danetyzuje się różnorakie wymiary świata fizycznego dla potrzeb wielu dziedzin, jak i społecznego, w tym: przekazy słowne, położenie czy też ruchy ludzi (dzięki geolokalizacji). Danetyzacja rzeczywistości przynosi wiele pożytków w obszarze nauki, inżynierii, szeroko pojętego bezpieczeństwa i komfortu życia, wiąże się jednak z zagrożeniami związanymi np. z utratą prywatności i postępującą inwigilacją. Szerzej zob. M. Ganczar, *Analityka danych publicznych dla diagnoz i prognoz dotyczących przedsiębiorców* [w:] *Internet. Analityka danych*, red. G. Szpor, K. Czaplicki, Warszawa 2019, s. 188–200.

[7] Zob. m.in.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, COM(2015) 192 final, 6.5.2015; U. von der Leyen, *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, Luxembourg 2019; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz. Urz. UE L 277 z 27.10.2011, s. 1, ze zm.).

[8] PWC, *Przemysł 4.0, czyli wyzwania współczesnej produkcji*, luty 2017, s. 4, https://www.pwc.pl/pl/publikacje/2017/przemysl-4-0.html [dostęp: 10.09.2023].

[9] E. Kuruczleki, A. Pelle, R. Laczi, B. Fekete, *The Readiness of the European Union to Embrace the Fourth Industrial Revolution*, „Management" 2016, t. 11, nr 4, s. 327–347.

niealgorytmizowalnych na bazie modeli wiedzy. Jest to dziedzina badań, w której podejmuje się wysiłki naśladowania ludzkiej inteligencji w maszynie. Obszar sztucznej inteligencji (*artificial intelligence*, AI) zawiera systemy z bazą wiedzy, systemy ekspertowe, rozpoznawanie obrazów, automatyczną naukę, rozumienie języka naturalnego, robotykę i inne[10]. Przez sztuczną inteligencję rozumiemy system, który pozwala na wykonywanie zadań wymagających procesu uczenia się i uwzględniania nowych okoliczności w toku rozwiązywania danego problemu i który może w różnym stopniu – w zależności od konfiguracji – działać autonomicznie oraz wchodzić w interakcję z otoczeniem[11]. Systemy sztucznej inteligencji wykorzystujące m.in. uczenie maszynowe, ale też mniej skomplikowane modele oparte na systemach statystycznych stanowią istotne narzędzie wykorzystywane do oceny zachowań, wystąpienia ryzyk, oceny konkretnych stanów[12], a na tej bazie podejmowania najbardziej efektywnych decyzji np. w zakresie ochrony środowiska.

Obecnie istnieją dwa podejścia do zagadnień sztucznej inteligencji. Podejście pierwsze to „silna" sztuczna inteligencja (*strong AI*), a podejście drugie „słaba" sztuczna inteligencja (*weak AI*). Zwolennicy *weak AI* głoszą pogląd, że komputer pozwala formułować i sprawdzać hipotezy w sposób podobny do działania inteligencji człowieka. Natomiast *strong AI* wskazuje, że odpowiednio zaprogramowany komputer byłby w istotny sposób równoważny mózgowi, posiadałby zdolność do faktycznego myślenia, tj. myślenia w sposób niesymulowany. Możliwe jest zatem tworzenie struktur i programów „samouczących się", takich jak modele sieci neuronowych, oraz opracowywanie procedur rozwiązywania problemów poprzez „uczenie" takich programów, a następnie uzyskiwanie od nich odpowiedzi na „pytania"[13].

Także instytucje unijne stworzyły definicję sztucznej inteligencji[14] w ramach prac specjalnej komisji przy organach UE. Według tej definicji termin „sztuczna inteligencja" odnosi się do systemów, które wykazują inteligentne zachowanie dzięki analizie otoczenia i podejmowaniu działań – do pewnego stopnia autonomicznie – w celu osiągnięcia konkretnych celów. Z kolei w ramach OECD w rekomendacjach dotyczących rozwoju sztucznej inteligencji z 2019 r.[15] wskazano, że system AI to system oparty na maszynie, który może dla określonego zestawu celów zdefiniowanych przez człowieka przewidywać, rekomendować lub podejmować decyzje wpływające na środowisko

---

[10] K. Różanowski, *Sztuczna inteligencja rozwój, szanse i zagrożenia*, „Zeszyty Naukowe WWSI" 2007, nr 2, s. 110.

[11] L. Lai, M. Świerczyński, *Prawo sztucznej inteligencji*, Legalis 2020 i przytoczona tam literatura.

[12] M. Nowakowski, *Efektywne zarządzanie danymi a sztuczna inteligencja. Trenowanie, przejrzystość i wyjaśnialność. Ujęcie prawnoregulacyjne* [w:] *Sztuczna inteligencja, transfery, odpowiedzialność i inne wyzwania ochrony danych osobowych*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2022, s. 37.

[13] K. Różanowski, *Sztuczna inteligencja*…, s. 112.

[14] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Sztuczna inteligencja dla Europy*, COM/2018/237 final, 25.04.2018.

[15] Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, przyjęta przez Radę OECD na posiedzeniu 22 maja 2019, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0449 [dostęp: 10.09.2023].

rzeczywiste lub wirtualne. Systemy AI są zaprojektowane do działania na różnych poziomach autonomii.

W projekcie unijnego rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji[16] ujęto definicję systemu sztucznej inteligencji, określając nim oprogramowanie, które może – dla danego zestawu celów określonych przez człowieka – generować wyniki, takie jak treści, przewidywania, zalecenia lub decyzje wpływające na środowiska, z którymi wchodzi w interakcję, a które jest opracowane przy użyciu co najmniej jednej spośród technik i podejść wymienionych w wykazie będącym załącznikiem do rozporządzenia. W art. 3 wprowadzono ponadto możliwość uzupełniania i aktualizowania wykazu technik, podejść i metod stosownie do rozwoju sytuacji rynkowej i postępu technologicznego w drodze aktów delegowanych przyjmowanych przez Komisję.

Próbując wskazać wspólne mianowniki w funkcjonujących w literaturze definicjach można wskazać, że sztuczna inteligencja to sprzęt komputerowy i oprogramowanie (inteligentne), które zajmuje się tworzeniem systemów i algorytmów, które naśladują procesy myślowe i podejmowanie decyzji przez człowieka. AI jest odbiciem procesu uczenia się ludzi, formą przetwarzania procesu myślenia, wyjaśnianiem ludzkich zachowań i występujących zdarzeń[17]. AI może zostać wykorzystana do przetwarzania i analizowania dużych ilości danych, identyfikacji wzorców i trendów, przewidywania zdarzeń oraz podejmowania decyzji na podstawie tych informacji.

2. Regulacja prawna sztucznej inteligencji

Naturalnym następstwem wzrostu popularności systemów sztucznej inteligencji wśród ludzi jest potrzeba utworzenia specjalnych rozwiązań prawnych umożliwiających korzystanie z nich w sposób uporządkowany i bezpieczny. Od dawna trwają dyskusje, w jakim zakresie powinno następować uporządkowanie działalności związanej z posługiwaniem się nowymi technologiami poprzez ujęcie jej w stosowne ramy prawne. Generalnie istnieją dwa podejścia: pierwsze, postulujące minimalizowanie interwencji prawodawcy w rozwój nowych technologii, oraz drugie, w którym dąży się do wprowadzenia regulacji obejmujących poszczególne aspekty i zjawiska istotne dla wykorzystania nowych technologii wszędzie tam, gdzie jest to celowe i racjonalnie uzasadnione. Drugie podejście wydaje się być bardziej właściwe, gdyż pozwala zarówno na eliminowanie ujemnych zjawisk związanych z posługiwaniem się nowymi technologiami, jak i wprowadza odpowiednie instrumenty prawne, bez których korzystanie z nowych narzędzi budziłoby wątpliwość co do jednoznacznej oceny skutków działań podejmowanych w wirtualnej rzeczywistości[18]. Należy pamiętać, że

[16] Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii, COM(2021) 206 final, 2021/0106(COD), 21.04.2021.

[17] K.-F. Lee, C. Qiufan, *Sztuczna inteligencja 2041. Dziesięć wizji przyszłości*, Poznań 2021, s. 9.

[18] M. Ganczar, *Administracyjno-prawne uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach społeczeństwa informacyjnego*, Lublin 2018, s. 29.

mamy do czynienia ze strukturą podlegającą niezmiernie gwałtownej zmianie. W tym kontekście państwowe systemy stanowienia reguł prawnych są powolne, nie nadążają za dynamicznie rozwijającym się rynkiem cyfrowym. Państwa tworzą regulacje, które zawsze okazują się regułami zaprojektowanymi dla wczorajszych rozwiązań technicznych, zazwyczaj w reakcji na występujące zagrożenia związane z pojawieniem się nowych rozwiązań w obszarze IT. Tworząc regulacje prawne w obszarze IT, z jednej strony należy chronić Internet przed nadmierną regulacją prawną. Z drugiej zaś strony zagrożenia związane z korzystaniem z sieci wymagają minimum ochrony prawnej dla jej użytkowników. Znalezienie złotego środka dla uregulowania wirtualnej rzeczywistości jest niezmiernie trudne.

W przestrzeni prawnej widoczny jest wyraźny deficyt regulacji dotyczących sztucznej inteligencji, niemniej podejmowane są pierwsze kroki w tym zakresie. Jako kluczową wskazuje się konieczność przyjęcia odpowiednich ram prawnych i etycznych, zwłaszcza w zakresie weryfikacji jakości usług świadczonych przez maszyny na bazie algorytmów pozwalających na wspomaganie – albo wręcz zastępowanie – ludzkiego procesu podejmowania decyzji. Przykładem regulacji jest rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki, u której podstaw znalazło się stwierdzenie, że dalszy rozwój i rosnące wykorzystanie automatycznego podejmowania decyzji opartego na algorytmach niewątpliwie wywrze wpływ na wybory dokonywane zarówno przez osoby fizyczne, jak i na organy administracyjne, sądowe lub inne organy publiczne przy podejmowaniu ostatecznych decyzji o charakterze rozstrzygającym[19]. Dlatego mając na uwadze, że ludzkość stoi obecnie u progu ery, w której coraz bardziej zaawansowane roboty, komputery, androidy i inne wcielenia sztucznej inteligencji wydają się dawać początek nowej rewolucji przemysłowej, która prawdopodobnie nie ominie żadnej warstwy społecznej, niezmiernie ważne jest, by przepisy uwzględniały prawne i etyczne implikacje i skutki tych zmian bez hamowania innowacji[20].

Dnia 19 lutego 2020 r. Komisja Europejska wydała białą księgę w sprawie sztucznej inteligencji[21], w której zostały określone mechanizmy, przy zastosowaniu których minimalizowane będą różnego rodzaju ryzyka związane z dynamicznym rozwojem sztucznej inteligencji na świecie. Jest to dokument, który prezentuje zbiór wytycznych, zasad i rekomendacji dotyczących rozwoju, wdrażania i stosowania sztucznej inteligencji.

Jak już wspomniano, w 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję pierwszego aktu w sprawie sztucznej inteligencji, który ma na celu regulowanie ryzyk związanych z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. W proponowanym rozporządzeniu ustanawia się przepisy zawierające wymogi wobec systemów AI wysokiego ryzyka

---

19 Za: K. Flaga-Gieruszyńska, *Zastosowanie sztucznej inteligencji w pozasądowym rozwiązywaniu sporów cywilnych*, „Studia Prawnicze KUL" 2019, nr 3.

20 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)) (Dz. Urz. UE C 252 z 18.07.2018, s. 239).

21 Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, COM/2020/65 final, 19.02.2020.

i nakładające obowiązki na operatorów takich systemów, wymogi dotyczące zapewniania przejrzystości w przypadku systemów przeznaczonych do wchodzenia w interakcję z osobami fizycznymi, rozpoznawania emocji i kategoryzacji biometrycznej, a także systemów wykorzystywanych do generowania lub manipulowania obrazami, treściami dźwiękowymi lub treściami wideo, oraz przepisy zakazujące określonych praktyk. Projekt rozporządzenia zakłada trzy poziomy ryzyka stosowania sztucznej inteligencji: zakazane, wysokiego ryzyka i pozostałe. Zakres regulacji obejmuje m.in. systemy nadzorujące, samochodów autonomicznych, systemów klasyfikujących, rekomendujących oraz sztucznej inteligencji w sektorze zdrowia i usług publicznych. Przewiduje m.in. konieczność wprowadzenia środków bezpieczeństwa i transparentności przy projektowaniu i uruchamianiu systemów AI, zapewnienie ochrony prywatności, zgodność z przepisami UE dotyczącymi ochrony konsumentów oraz zapobieganie dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu.

Następnie Komisja Europejska przyjęła 28 września 2022 r. propozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję, AI Liability Directive, AILD)[22]. Celem tej dyrektywy jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie jednolitych wymogów dotyczących niektórych aspektów pozaumownej odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w wyniku działania systemów SI. Chodzi zatem o promowanie wdrażania sztucznej inteligencji godnej zaufania, aby w pełni czerpać z niej korzyści dla rynku wewnętrznego. Cel ten ma zostać osiągnięty przez zapewnienie osobom, które poniosły szkodę spowodowaną przez sztuczną inteligencję, ochrony równoważnej ochronie przysługującej osobom, które poniosły szkodę spowodowaną przez ogólnie rozumiane produkty. Projekt ogranicza również brak pewności prawa wśród przedsiębiorstw opracowujących lub wykorzystujących sztuczną inteligencję, jeżeli chodzi o ich ewentualne narażenie na odpowiedzialność, oraz zapobiega wprowadzaniu fragmentarycznych dostosowań przepisów krajowych dotyczących odpowiedzialności cywilnej w odniesieniu do sztucznej inteligencji.

W Polsce uchwałą Rady Ministrów nr 196 z dnia 28 grudnia 2020 r. ustanowiono „Politykę dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020"[23], która została zaprojektowana w spójności z kierunkowymi działaniami państwa, Unii Europejskiej, a także w konsekwencji przyjęcia dokumentów strategicznych organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem, takich jak Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Warto wspomnieć, że sztuczna inteligencja pojawia się już na gruncie ustawowym. Dnia 17 stycznia 2019 r. została przyjęta ustawa o Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości[24]. Celem Platformy jest działanie na rzecz wzrostu konkurencyjności przedsiębiorców poprzez wspieranie ich transformacji cyfrowej w zakresie procesów, produktów i modeli biznesowych, wykorzystujących najnowsze osiągnięcia

22 COM(2022) 496 final, 2022/0303(COD).
23 M. P. z 2021 r., poz. 203.
24 Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 489.

z dziedziny automatyzacji, sztucznej inteligencji, technologii teleinformatycznych oraz komunikacji pomiędzy maszynami oraz człowiekiem a maszynami z uwzględnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa tych rozwiązań (art. 1). Biorąc pod uwagę obszary reprezentowane przez ministrów wyznaczających przedstawicieli w skład Rady Fundacji, po macoszemu potraktowano ochronę środowiska, wskazując jako dziedziny, które będą reprezentowane, jedynie: energię, gospodarkę morską, transport, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

3. Wykorzystanie AI w ochronie środowiska

Sztuczna inteligencja może mieć szerokie zastosowanie w ochronie środowiska i jest wykorzystywana do monitorowania, przewidywania i rozwiązywania problemów związanych z ochroną środowiska. We wspomnianej już rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej robotyki zwrócono uwagę, że rozwój robotyki i sztucznej inteligencji powinien odbywać się w sposób zapewniający, że wpływ na środowisko będzie ograniczony dzięki efektywnemu zużywaniu energii, efektywności energetycznej osiąganej poprzez promowanie wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych i rzadkich materiałów, wytwarzaniu minimalnej ilości odpadów, takich jak odpady elektryczne i elektroniczne, oraz zapewnieniu możliwości napraw. Parlament Europejski w związku z tym zachęca Komisję do włączania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym do każdej unijnej polityki w dziedzinie robotyki. Ponadto zauważa, że stosowanie robotyki będzie miało również pozytywny wpływ na środowisko, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa, zaopatrzenia w żywność i transportu, głównie dzięki mniejszym rozmiarom maszyn i mniejszemu użyciu nawozów, zużyciu energii i wody, a także dzięki rolnictwu precyzyjnemu i optymalizacji tras przejazdu (zasada 47 rezolucji). Parlament Europejski zaznaczył, że badania w dziedzinie robotyki należy prowadzić zgodnie z zasadą ostrożności, przewidując ich potencjalne skutki dla bezpieczeństwa oraz podejmując należyte środki ostrożności, proporcjonalne do wymaganego poziomu ochrony, jednocześnie wspierając postęp przynoszący korzyści dla społeczeństwa i środowiska.

Komisja Europejska natomiast w białej księdze wskazywała jako korzyść ze stosowania systemów sztucznej inteligencji dla obywateli – bezpieczniejsze i czystsze systemy transportu, natomiast dla usług interesu publicznego – na przykład zmniejszenie kosztów świadczenia usług (transport, energia i gospodarowanie odpadami), poprawę zrównoważonego charakteru produktów. Podkreślono, że sztuczna inteligencja i cyfryzacja ogółem są kluczowymi czynnikami umożliwiającymi osiągnięcie ambitnych celów Europejskiego Zielonego Ładu. Jednocześnie szacuje się, że obecny ślad środowiskowy sektora ICT wynosi ponad 2% wszystkich emisji na świecie. W europejskiej strategii cyfrowej towarzyszącej białej księdze zaproponowano środki na rzecz ekologicznej transformacji sektora cyfrowego[25]. Systemy sztucznej inteligencji mają pomóc w rozwiązaniu najpilniejszych problemów, takich jak zmiana klimatu i degradacja

[25] Biała księga w sprawie sztucznej inteligencji…, s. 2.

środowiska. Musi się to odbywać w sposób przyjazny dla środowiska. Sztuczna inteligencja może i powinna krytycznie oceniać zużycie zasobów i energii oraz być przeszkolona w zakresie dokonywania wyborów, które są przyjazne dla środowiska.

Na kluczowy wpływ sztucznej inteligencji na energetykę, klimat i środowisko wskazują władze polskie w Polityce dla rozwoju sztucznej inteligencji w Polsce od roku 2020. Rozwiązania AI w inteligentnych sieciach pozwolą m.in. na integrację i stabilizację pracy generacji rozproszonej oraz odnawialnych źródeł energii, efektywne zarządzanie poborem energii elektrycznej, a przez zwiększenie elastyczności i sterowalności systemu elektroenergetycznego na wprowadzenie dynamicznych formuł cenowych oraz wzrost poziomu niezawodności dostaw i jakości energii elektrycznej dostarczanej do odbiorców (s. 8).

Podstawowym przykładem dla zastosowania systemów sztucznej inteligencji w ochronie środowiska jest wykorzystywanie rozwiązań AI do stałego monitorowania i poprawy środowiska naturalnego Polski. Mogą one dokonywać analizy danych satelitarnych i przetwarzania obrazów, umożliwiających monitorowanie zmian w środowisku, takich jak rozwój miast, zmiany w zbiornikach wodnych czy obszarach leśnych. Obecnie istnieje rozbudowany system informacji o środowisku. Są one ujęte w różnych systemach i bazach danych, które niekoniecznie charakteryzują się interoperacyjnością, jednak stanowią określony zasób możliwy do wykorzystania właśnie przez systemy sztucznej inteligencji. W obiegu funkcjonuje pojęcie geoinformacji na określenie prezentowania danych o dowolnych obiektach otoczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu za pomocą skonstruowanych do tego celu narzędzi. Zbiory informacji o przestrzeni można podzielić na takie, których tworzenie jest nakazane przez prawo, i takie, które są tworzone z własnej inicjatywy przez różne instytucje i osoby fizyczne do realizacji ich celów[26]. Potencjalne możliwości wykorzystania geoinformacji są uwarunkowane jej zakresem przedmiotowym, który z natury rzeczy jest bardzo szeroki.

Dla przykładu można wskazać możliwości wykorzystania narzędzi monitorowania w ochronie lasów na wielu płaszczyznach. Za pomocą algorytmów przetwarzających obrazy satelitarne i zdjęcia dronów można dokładnie określić, jakie obszary lasów wymagają ochrony, gdzie występują zagrożenia związane z pożarami lub inwazją gatunków obcych, oraz jakie zmiany następują w ekosystemie. Rozwiązania algorytmów uczenia maszynowego mogą być wykorzystane do analizy danych dotyczących temperatury, wilgotności powietrza i innych czynników, aby przeciwdziałać, szybko wykryć i lokalizować pożary lasów. Sztuczna inteligencja może pomóc w monitorowaniu populacji dzikiej zwierzyny, w tym rzadkich i zagrożonych gatunków, poprzez analizowanie obrazów z kamer umieszczonych w lasach. Zdjęcia wykonane z dronów mogą dostarczyć informacji o nielegalnych wysypiskach śmieci, zainstalowanych pułapkach dla zwierząt, wspierać w procesie zalesiania. Bazę podstawową do wykorzystania może

[26] Zob. G. Szpor, *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998, s. 85.

stanowić powstały Bank Danych o Lasach[27], którego głównym celem jest dostarczanie informacji o gospodarce leśnej, stanie lasu oraz zmian stanu w lasach wszystkich form własności. Informacje te powiązane są z danymi z zakresu ochrony przyrody i stanu środowiska przyrodniczego. Potencjalnymi beneficjentami Banku Danych o Lasach są różne szczeble organizacji i zarządzania w leśnictwie, ochrona środowiska, nauka, jak i społeczeństwo. Bank dostarcza wybranych informacji na potrzeby statystyki publicznej, krajowej, jak i międzynarodowej, a także planowania przestrzennego. Wszystkie te zastosowania sztucznej inteligencji mogą przyczynić się do skuteczniejszej ochrony lasów i zrównoważonego rozwoju leśnictwa. Drzewa to nie tylko lasy, ale także nałożone na podstawie przepisów prawa na różne podmioty obowiązki w zakresie utrzymania zieleni w gminie, np. wydział ochrony środowiska, spółki komunalne oraz zgłaszający informacje o stanie drzew mieszkańcy. Informacje na temat stanu drzew mogłyby się znajdować w publicznie dostępnej bazie roślinności wraz z analizą stanu zdrowia w formie tzw. mapy koron drzew, takiej jaka jest prowadzona dla Warszawy[28].

Kolejnym obszarem w zakresie ochrony środowiska jest optymalizacja zużycia energii i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez zastosowanie inteligentnych systemów zarządzania energią. Obecnie obserwowane zmiany w obszarze przesyłu i dystrybucji energii nierozerwalnie wiążą się z pojęciem inteligentnych sieci energetycznych, w których istnieje komunikacja między wszystkimi uczestnikami rynku energii, mającymi na celu dostarczanie usług energetycznych, zapewniając przy tym, obniżenie kosztów i zwiększenie efektywności oraz zintegrowanie rozproszonych źródeł energii. Inteligentne sieci są związane z rozwojem nowych technologii z zakresu IT, a środkiem do wprowadzenia wspomnianych inteligentnych sieci ma być modernizacja istniejących sieci oraz optymalizacja wszystkich ich elementów. Optymalizacja przesyłu i dystrybucji energii z wykorzystaniem rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji wymaga posiadania bardzo dużej ilości danych bazowych potrzebnych do analizy[29]. Inteligentne systemy pomiarowe są kluczowe dla funkcjonowania inteligentnych sieci energetycznych, a tym samym dla wdrażania rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji. Wynika to z faktu, że pełny potencjał narzędzi opartych na sztucznej inteligencji jesteśmy w stanie osiągnąć, posiadając aktualne dane, a takie dostarczają inteligentne liczniki, które przesyłają informację o aktualnym zużyciu energii co 15 minut. W lipcu 2021 r. zaczęły obowiązywać przepisu tzw. ustawy licznikowej[30], na mocy której zostały zlikwidowane bariery w rozwoju magazynów energii, co jest potrzebne do integracji OZE, stabilizacji zmian zachodzących w systemie elektroenergetycznym, zwiększenia jego elastyczności i wykorzystania potencjału aktywnych odbiorców. Natomiast kluczowa zmiana stworzyła odbiorcom energii możliwość korzystania z funkcji inteligentnych liczników zdalnego odczytu. Ustawa przewiduje, że do końca 2028 r.

---

27 Portal internetowy Banku Danych o Lasach, https://www.bdl.lasy.gov.pl [dostęp: 10.09.2023].

28 Zob. http://mapa.um.warszawa.pl/mapaApp1/mapa?service=zielen [dostęp: 10.09.2023].

29 L. Lai, M. Świerczyński, *Prawo sztucznej inteligencji*…

30 Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1093 ze zm.).

takie liczniki zostaną zainstalowane u co najmniej 80% odbiorców końcowych, w tym w co najmniej 80% gospodarstw domowych (art. 11t).

Kolejnym obszarem jest wykorzystanie sztucznej inteligencji w gospodarce wodnej, a także do oczyszczania wód i gleby. Gospodarowanie wodami jest elementem gospodarki przestrzennej[31] kraju. Zasoby zawierające dane dotyczące wód ujęte zostały w Systemie Informacyjnym Gospodarowania Wodami (dalej: SIGW), który jest istotnym instrumentem zarządzania zasobami wodnymi, pozwalającym na gromadzenie, przetwarzanie, publikowanie i udostępnianie danych z zakresu gospodarki wodnej. Analizując przepisy, można uznać, że SIGW jest prowadzony w sposób umożliwiający wspieranie zarządzania zasobami wodnymi oraz kontrolę dostępu do systemu i autoryzację jego użytkowników; tworzenie, zapisywanie, aktualizację oraz zabezpieczenie i utrzymywanie zbiorów danych; kontrolę jakości zbiorów danych; kontrolę poprawności relacji topologicznych między obiektami przestrzennymi ujawnionymi w SIGW; wyszukiwanie, przeglądanie, a w przypadku zbiorów danych przestrzennych – wizualizację kompozycji mapowych zbiorów danych; wykonywanie analiz przestrzennych; transformacje i przetwarzanie zbiorów danych; udostępnianie danych; generowanie raportów i zestawień; zasilanie baz publikacyjnych Hydroportalu. Zgodne z oczekiwaniami ustalonymi przez prawodawcę przetwarzanie danych dotyczących gospodarki wodnej powinno pozwolić na zapobieganie zanieczyszczeniom wód, koordynowanie regulacji rzek, zapobieganie występowaniu powodzi. Oczywiście w przypadku gospodarki wodnej znaczenie ma zastosowanie monitoringu prowadzonego za pomocą dronów, szczególnie z wykorzystaniem kamery termowizyjnej, co może ułatwić oraz umożliwić prześledzenie kierunku spływu wód oraz wyznaczać tereny najbardziej zagrożone podtopieniami czy też powodzią.

Oprócz analizy prowadzonej na podstawie baz danych czy systemów informacyjnych oraz za pomocą zdjęć satelitarnych wykonywanych przy użyciu dronów, kamer termowizyjnych, można wskazać rozwiązania stosujące narzędzia 3D. Morski Port Gdynia rozpoczął wdrażanie platformy tzw. cyfrowego bliźniaka. Polega to na odwzorowaniu obiektu fizycznego z jego funkcjami w modelu trójwymiarowym, w tym przypadku jest to kompleks portowy lub terminal. Pozwala on zobaczyć w wirtualnym interfejsie 3D infrastrukturę, która ma być zarządzana. Bliźniaczy system portowy zapewnia cyfrową reprezentację aktualnych, historycznych i przyszłych konfiguracji zasobów infrastruktury wraz z informacjami o ich kondycji i wydajności. A obraz portu i dokumentacji w jednym miejscu pozwala podjąć w porę działania zapobiegające awariom;

[31] Pojęcie gospodarki przestrzennej definiuje się jako racjonalne wykorzystanie środowiska drogą właściwego rozmieszczenia środków trwałych. Gospodarka przestrzenna ustala zasady racjonalnego wyboru lokalizacji, przestrzennych powiązań, przestrzennej organizacji, dróg rozwoju układów lokalizacyjnych, interakcyjnych i organizacyjnych. Gospodarkę przestrzenną należy rozważyć jako system złożony z wielu elementów czynnych (właściciele działek, administracja publiczna) i biernych (działki o różnym sposobie użytkowania, infrastruktura techniczna). Gospodarka przestrzenna to działalność ludzi wywołująca określone skutki przestrzenne zarówno pozytywne, jak i negatywne. Zob. S.M. Zawadzki, *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1969, s. 118; R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2007, s. 28.

np. aktualna i archiwalna wizualizacja dna przy nabrzeżach ułatwi wychwycenie powstawania wypłyceń lub przegłębień. Cyfrowy bliźniak umożliwia sprawne planowanie, analizy, centralizację danych, a aplikacja mobilna – zdalny dostęp do danych, co przyspiesza realizację zadań i zarządzanie nimi poprzez cały cykl życia obiektu: od koncepcji poprzez fazę projektowania, realizacji oraz eksploatacji i utrzymania[32].

To tylko niektóre przykłady zastosowania systemów sztucznej inteligencji w ochronie środowiska. Ponadto może ona zostać wykorzystana przy przewidywaniu i zapobieganiu katastrofom ekologicznym, takim jak wycieki ropy, poprzez użycie systemów wczesnego ostrzegania. Duże znaczenie może odgrywać w rolnictwie, hodowli roślin i zwierząt. Już dzisiaj wykorzystywane są systemy sterujące parametrami powietrza i wilgotności w szklarniach. Warto pamiętać także o użyciu sztucznej inteligencji do pomiaru i analizy jakości powietrza. Drony wyposażone w systemy sensorów gromadzą dane, które poddane odpowiedniej analizie mogą skutkować nałożeniem kary. Ważne jest także podkreślenie, że dla zastosowania systemów sztucznej inteligencji w omawianych obszarach kluczowe znaczenie ma współpraca na wielu poziomach. Najpierw gromadzone są dane na różnych nośnikach, z różnych źródeł, następnie dokonywana jest analiza, w której udział mogą brać podmioty publiczne na podstawie przepisów prawa, współpracujące jednostki badawcze, laboratoria oraz sektor prywatny, który w dużej mierze dostarcza na rynek systemy sztucznej inteligencji.

Podsumowanie

Nasuwa się wniosek, że dzięki zastosowaniu sztucznej inteligencji w ochronie środowiska, możliwe jest skuteczne monitorowanie i zarządzanie zasobami naturalnymi, co może prowadzić do redukcji negatywnego wpływu człowieka na środowisko. Sztuczna inteligencja jest strategiczną technologią, która przynosi wiele korzyści obywatelom, przedsiębiorstwom i całemu społeczeństwu, pod warunkiem że jest ukierunkowana na człowieka, etyczna, zrównoważona i przestrzega podstawowych praw i wartości. Efektywne wykorzystanie systemów sztucznej inteligencji uzależnione będzie od uzyskania niezbędnych, rzetelnych informacji, ponieważ musi się ona na czymś uczyć. W dzisiejszych czasach gromadzimy coraz większe ilości danych i co bardzo charakterystyczne, dane te pochodzą z bardzo różnych źródeł. Do klasycznych źródeł danych, takich jak dokumenty czy pomiary, w ostatnich latach dołączyły również zdjęcia, mapy, dźwięk, strony internetowe czy filmy. Dane te mają zupełnie inny charakter i właściwe ich gromadzenie oraz przetwarzanie stanowi poważne wyzwanie, w którym mogą pomóc systemy sztucznej inteligencji.

Aby jednak wykorzystanie AI przynosiło wymierne korzyści, dane, które chcemy wykorzystać, powinny być pełne, wiarygodne, uporządkowane i mające odpowiednią formę. Dane niekompletne mogą być przyczyną błędu, jeżeli użytkownik nie jest świadomy ich niekompletności. W razie niekompletności danych należy szukać

[32] M. Kaliszewska, *Cyfrowe życie infrastruktury*, „Rzeczpospolita", 19.08.2022.

dodatkowych informacji w innych źródłach, jeżeli chcemy zminimalizować swoją niepewność czy niewiedzę w interesującym nas obszarze rzeczywistości. Sztuczna inteligencja może dla przykładu wskazywać na tego typu braki lub błędy. Jeżeli ma dokonywać analizy na podstawie danych błędnych czy niekompletnych, to wynik tej analizy też będzie dotknięty błędem. Dlatego też zasadne są działania podejmowane w kierunku regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez sztuczną inteligencję.

Jeśli chodzi o wykorzystanie sztucznej inteligencji w obszarze ochrony środowiska, obecnie najczęściej wykorzystywane są systemy do monitorowania przestrzeni. W ostatnich latach zwiększa się zastosowanie sztucznej inteligencji w systemach monitoringu oraz opracowywania algorytmów, dzięki którym stało się możliwe przewidywanie negatywnych i niebezpiecznych zdarzeń. Pozwala to na szybką ocenę sytuacji i podjęcie określonych dalszych kroków. Można wskazać na jeszcze jeden istotny aspekt, mający znaczący wpływ na poprawę bezpieczeństwa w środowisku. Sztuczna inteligencja się nie męczy, działa zawsze według ustalonego algorytmu i w tym sensie jest dużo doskonalsza niż człowiek, który po kilku godzinach pracy jest zmęczony, czasami traci koncentrację. W obszarze monitoringu AI jest bardzo dużym wsparciem dla człowieka. Prawodawca dostrzega te możliwości, czego dowodem jest na przykład wdrożenie obowiązkowego monitorowania miejsc składowania odpadów.

Sztuczna inteligencja wiąże się z wieloma korzyściami, ale także zagrożeniami, a jej powszechne zastosowanie wymusza na prawodawcy unijnym, a także krajowym przyjęcie odpowiednich regulacji. Z jednej strony Komisja Europejska zachęca do rozwoju sztucznej inteligencji godnej zaufania, jednak z drugiej strony, dostrzegając ewentualne ryzyka błędów w działaniu sztucznej inteligencji, Komisja już teraz prowadzi prace nad uregulowaniem kwestii odpowiedzialności dostawców systemu AI oraz ułatwianiem ewentualnego dochodzenia roszczeń.

Literatura

Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Warszawa 2007.

Flaga-Gieruszyńska K., *Zastosowanie sztucznej inteligencji w pozasądowym rozwiązywaniu sporów cywilnych*, „Studia Prawnicze KUL" 2019, nr 3.

Ganczar M., *Analityka danych publicznych dla diagnoz i prognoz dotyczących przedsiębiorców* [w:] *Internet. Analityka danych*, red. G. Szpor, K. Czaplicki, Warszawa 2019.

Ganczar M., *Administracyjno-prawne uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach społeczeństwa informacyjnego*, Lublin 2018.

Idzik P., *Analiza Big Data. Badania niereaktywne w erze Internetu 2.0* [w:] *Zwrot cyfrowy w humanistyce*, red. A. Radomski, R. Bomba, Lublin 2013.

Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart city, red. G. Szpor, Warszawa 2015.

Iwasiński Ł., *Big data a problem reprezentacji poznawczej*, „Człowiek i Społeczeństwo" 2022, t. 53.

Iwański Ł., *Społeczne zagrożenia danetyzacji rzeczywistości* [w:] *Nauka o informacji w okresie zmian. Informatologia i humanistyka cyfrowa*, red. B. Sosińska-Kalata, Warszawa 2016.

Kaliszewska M., *Cyfrowe życie infrastruktury*, „Rzeczpospolita", 19.08.2022.

Kuruczleki E., Pelle A., Laczi R., Fekete B., *The Readiness of the European Union to Embrace the Fourth Industrial Revolution*, „Management" 2016, t. 11, nr 4.
Lai L., Świerczyński M., *Prawo sztucznej inteligencji*, Legalis 2020.
Lee K.-F., Qiufan C., *Sztuczna inteligencja 2041. Dziesięć wizji przyszłości*, Poznań 2021.
Leśniak-Moczuk K., *Społeczeństwo równości czy zniewolone danetyzacją?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2017, t. 52, nr 4.
von der Leyen U., *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, Luxembourg 2019.
Nowakowski M., *Efektywne zarządzanie danymi a sztuczna inteligencja. Trenowanie, przejrzystość i wyjaśnialność. Ujęcie prawnoregulacyjne* [w:] *Sztuczna inteligencja, transfery, odpowiedzialność i inne wyzwania ochrony danych osobowych*, red. M. Sakowska-Baryła, Warszawa 2022.
Różanowski K., *Sztuczna inteligencja rozwój, szanse i zagrożenia*, „Zeszyty Naukowe WWSI" 2007, nr 2.
Szpor G., *Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Katowice 1998.
Zawadzki S.M., *Podstawy planowania regionalnego*, Warszawa 1969.

Streszczenie

Małgorzata Ganczar

Wykorzystanie sztucznej inteligencji w ochronie środowiska

Sztuczna inteligencja wchodzi do codziennego życia i staje się nieodzownym narzędziem rozwoju w wielu obszarach życia prywatnego, zawodowego i gospodarczego. W tym sensie jednym z sektorów, w których AI może wywrzeć istotny wpływ, jest sektor ochrony środowiska. AI to dziedzina informatyki zajmująca się tworzeniem programów i systemów, które wykazują pewien stopień inteligencji, takich jak rozpoznawanie obrazów, rozumienie języka naturalnego, planowanie, podejmowanie decyzji czy uczenie się na podstawie doświadczenia. Sztuczna inteligencja wykorzystuje m.in. technologie typu sieci neuronowe, uczenie maszynowe, przetwarzanie języka naturalnego, robotykę czy grafikę komputerową. Konieczne jest ustanowienie ram prawnych regulujących wykorzystanie sztucznej inteligencji w różnych dziedzinach, takich jak medycyna, przemysł, transport, bezpieczeństwo, administracja publiczna czy rynek finansowy. Celem prawa sztucznej inteligencji jest zapewnienie bezpieczeństwa, etyki i zgodności z obowiązującymi przepisami w zastosowaniach sztucznej inteligencji, a także ochrona prywatności i praw konsumentów. W szczególności chodzi o te aspekty, które mają wpływ na przejrzystość cyfrową i neutralne algorytmy. Sztuczną inteligencję można wykorzystać także w ochronie środowiska. Konieczna jest również analiza regulacji prawnych w tym zakresie, które będą miały na celu wsparcie procesu ograniczenia negatywnego wpływu działalności człowieka na ekosystemy. AI może być wykorzystywana do przewidywania skutków zmian klimatycznych, monitorowania i ochrony różnych ekosystemów, optymalizacji zużycia energii czy redukcji emisji szkodliwych substancji. W ramach prawa sztucznej inteligencji w ochronie środowiska, oprócz zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami, mogą być wprowadzone specjalne regulacje dotyczące wykorzystania AI, takie jak obowiązek stosowania AI w procesie oceny wpływu na środowisko przed rozpoczęciem nowych projektów przemysłowych lub wymóg

monitorowania emisji gazów cieplarnianych przez duże przedsiębiorstwa przy użyciu zaawansowanych systemów AI.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, sztuczna inteligencja, analityka danych, prawo sztucznej inteligencji.

Summary

Małgorzata Ganczar

The use of artificial intelligence in environmental protection

Artificial intelligence (AI) enters everyday life and becomes an indispensable tool for development in many areas of private, professional and economic life. In this sense, one of the sectors where AI can have a significant impact is the environmental sector. AI is the field of computer science that deals with the creation of programmes and systems that exhibit some degree of intelligence, such as image recognition, natural language understanding, planning, decision-making or experiential learning. Artificial intelligence uses technologies such as neural networks, machine learning, natural language processing, robotics or computer graphics, among others. It is necessary to establish a legal framework to regulate the use of artificial intelligence in various fields such as medicine, industry, transport, security, public administration or the financial market. The aim of artificial intelligence law is to ensure safety, ethics and compliance with existing regulations in artificial intelligence applications, as well as to protect privacy and consumer rights. In particular, these are aspects that affect digital transparency and neutral algorithms. Artificial intelligence can also be used in environmental protection. It is also necessary to analyse regulations in this area to support the process of reducing the negative impact of human activities on ecosystems. AI can be used to predict the effects of climate change, monitor and protect various ecosystems, optimise energy consumption or reduce emissions of harmful substances. As part of the law of artificial intelligence in environmental protection, in addition to ensuring the compliance with existing legislation, special regulations may be introduced for the use of AI, such as the mandatory use of AI in the environmental impact assessment process before the start of new industrial projects or the requirement for large companies to monitor greenhouse gas emissions using advanced AI systems.

Keywords: environmental protection, artificial intelligence, data analytics, artificial intelligence law.

Arkadiusz Wowerka
Uniwersytet Gdański
arkadiusz.wowerka@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5000-0373

https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.19

Prawo właściwe dla odpowiedzialności za szkody w środowisku naturalnym w świetle rozporządzenia Rzym II

Wprowadzenie

Szkody w środowisku naturalnym mające wymiar transgraniczny rodzą podstawowe pytanie o prawo mające zastosowanie do odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu takich szkód. Pytanie to jest istotne, ponieważ w poszczególnych porządkach krajowych mogą mieć zastosowanie różne reguły rządzące tą odpowiedzialnością wynikające z ogólnych zasad prawa deliktowego. Różnice te mogą również istnieć niezależnie od konwencji międzynarodowych dotyczących odpowiedzialności za zanieczyszczenia środowiska z uwagi na ich różny status obowiązywania w poszczególnych porządkach krajowych. Pytanie o prawo właściwe w tej mierze ma więc istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne[1]. Na to pytanie odpowiedzi udziela prawo prywatne międzynarodowe, którego podstawową funkcją jest właśnie wskazanie prawa mającego zastosowanie (prawa właściwego) w sytuacjach, które wykazują związek z więcej niż jednym porządkiem prawnym[2], takich jak transgraniczne zanieczyszczenia środowiska i powstałe w wyniku tego szkody. W omawianym zakresie właściwe normy są zawarte w rozporządzeniu unijnym. Unijne prawo prywatne międzynarodowe opiera się przy tym na savigny'owskiej koncepcji najściślejszego związku[3]. Warto wskazać,

[1] Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7* [w:] *European Commentaries on Private International Law. ECPIL. Commentary*, t. 3: *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, Köln 2019, s. 288.

[2] Funkcję tę trafnie odzwierciedla art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 505; dalej: p.p.m.), w myśl którego „ustawa niniejsza reguluje właściwość prawa dla stosunków z zakresu prawa prywatnego związanych z więcej niż jednym państwem". Więcej na temat pojęcia i funkcji prawa prywatnego międzynarodowego zob. H.-P. Mansel, *Private Law Doctrine and Private International Law*, „Chinese Yearbook of Private International and Comparative Law" 2017 (2019), s. 24 i nn.; M. Pazdan, *Pojęcie i funkcje prawa prywatnego międzynarodowego* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, s. 3–7; *idem*, *Pojęcie prawa prywatnego międzynarodowego* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe*, red. M. Pazdan, seria: System Prawa Prywatnego, t. 20A, Warszawa 2014, s. 9 i nn.

[3] Por. M.-P. Weller, *Anknüpfungsprinzipien im Europäischen Kollisionsrecht: Abschied von der „klassischen" IPR-Dogmatik*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2011, nr 5, s. 429 i nn.

iż zasada najściślejszego związku leży także u podstaw autonomicznego krajowego prawa prywatnego międzynarodowego[4].

Normy prawa prywatnego międzynarodowego wyznaczające prawo właściwe dla szkód w środowisku naturalnym zostały skodyfikowane w rozporządzeniu nr 864/2007[5]. Stosowne normy zawarte w przepisach dotyczących deliktów tego rozporządzenia – jako aktu wtórnego prawa unijnego mające pierwszeństwo przed ustawodawstwem krajowym – są podstawowym źródłem prawa prywatnego międzynarodowego. Konwencje międzynarodowe dotyczące zanieczyszczeń środowiskowych zawierają przede wszystkim normy prawa materialnego i praktycznie nie mają znaczenia z punktu widzenia prawa prywatnego międzynarodowego i wyznaczania prawa właściwego. Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy unormowanie zawarte w rozporządzeniu Rzym II należycie realizuje funkcje nowoczesnego prawa prywatnego międzynarodowego z punktu widzenia interesów przedsiębiorcy – sprawcy szkody oraz interesów podmiotu poszkodowanego w kontekście unijnego wymogu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska.

1. Ogólne ramy regulacji

Warto wspomnieć, iż inicjatywy w sprawie ujednolicenia prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych sięgają lat 60. ubiegłego wieku i wiążą się z propozycjami przyjęcia stosownych uregulowań konwencyjnych między ówczesnymi państwami Wspólnoty, natomiast po „utraktatowieniu" współpracy w sprawach cywilnych między państwami członkowskimi na mocy traktatu amsterdamskiego inicjatywę przejęła Komisja Europejska, przedstawiając odpowiednie projekty i propozycje. Uchwalenie rozporządzenia Rzym II, które weszło w życie w dniu 11 stycznia 2009 r. i które stosuje się do zdarzeń powodujących szkodę, które wydarzyły się po jego wejściu w życie[6], zakończyło ten wieloletni proces[7]. Rozporządzenie Rzym II określa, opierając się na

[4] Zob. np. art. 67 p.p.m., w myśl którego „[w] razie braku wskazania prawa właściwego w niniejszej ustawie, przepisach szczególnych, obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikowanych umowach międzynarodowych i prawie Unii Europejskiej, do stosunku objętego zakresem niniejszej ustawy należy stosować prawo państwa, z którym stosunek ten jest najściślej związany".

[5] Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II") (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, s. 40; dalej: rozporządzenie Rzym II).

[6] Co do czasowego zakresu zastosowania rozporządzenia Rzym II więcej zob. M. Ilmer, *Luxemburg locuta, causa finita! Zum Zeitlichen Anwendungsbereich der Rom II-Verordnung*, „Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht" 2012, nr 2, s. 82 i nn.; A. Wowerka, *Zakres zastosowania ratione temporis rozporządzenia (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II). Glosa do wyroku TSUE z dnia 17 listopada 2011 r., C-412/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2013, nr 4, s. 34 i nn.

[7] Szerzej co do genezy rozporządzenia Rzym II zob. A. Junker, *Rom II-VO Vor Art. 1* [w:] *Internationales Privatrecht. Rom I-Verordnung. Rom II-Verordnung. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (art. 1–24)*, red. H.J. Sonnenberger, R. Birk, M. Coester, A. Junker, H. Klinkhardt, D. Martiny, F.J. Säcker, K. Siehr, U. Spellenberg, P. Winkler von Mohrenfels, seria: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen

leżącej u jego podstaw[8] wspomnianej już zasadzie najściślejszego związku, łączniki, które są najbardziej odpowiednie do osiągnięcia pewności prawnej i zapewnienia sprawiedliwości w indywidualnych przypadkach w zakresie zobowiązań pozaumownych. Kierując się tymi celami, ustanawia normę ogólną oraz normy szczegółowe, jak również – w niektórych przepisach – „klauzule korekcyjne", które umożliwiają odstąpienie od tych norm w przypadkach, gdy wszystkie okoliczności sprawy wskazują jasno, że czyn niedozwolony pozostaje w znacznie ściślejszym związku z innym państwem. Mechanizm ten ma tworzyć elastyczne ramy norm kolizyjnych, co powinno umożliwić właściwemu sądowi rozpatrywanie poszczególnych spraw w odpowiedni sposób (por. motyw 14 rozporządzenia Rzym II).

Ogólną zasadą, na której opiera się rozporządzenie Rzym II przy wyznaczaniu prawa właściwego, jest zasada *lex loci damni*, określona w podstawowej normie kolizyjnej w art. 4 ust. 1. W tym zakresie rozporządzenie Rzym II słusznie odeszło od zasady *lex loci delicti commissi*, powszechnie stosowanej dotychczas do zobowiązań pozaumownych w państwach członkowskich, z uwagi na brak pewności w zakresie prawa właściwego, w przypadku gdy elementy stanu faktycznego sprawy powiązane są z wieloma państwami (por. motyw 15 rozporządzenia Rzym II). Miejsce powstania szkody kreuje ściślejszy związek z państwem, w którym szkoda powstała. Wyznaczanie prawa właściwego na podstawie miejsca, w którym powstała szkoda, zapewnia odpowiednią równowagę między interesami osoby, której przypisuje się odpowiedzialność, i poszkodowanego, a także odzwierciedla nowoczesne podejście do odpowiedzialności cywilnej i rozwój systemów odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (por. motyw 16 rozporządzenia Rzym II). Jednak zasada ogólna nie zawsze pozwala na zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy wchodzącymi w grę interesami z uwagi na specyfikę dóbr dotkniętych czynem niedozwolonym. Z tego względu przewidziano przepisy szczególne odnoszące się do poszczególnych typów czynów niedozwolonych mające taką równowagę zapewnić (por. motyw 19 rozporządzenia Rzym II). Tak jest właśnie w odniesieniu do szkód w środowisku naturalnym.

Należy podkreślić, iż rozporządzenie Rzym II jest oparte na zasadzie uniwersalizmu wyrażonej w art. 3 i wyznacza prawo właściwe bez ograniczeń co do członkostwa w UE[9]. W myśl art. 3 prawo wskazane przez rzeczone rozporządzenie stosuje się bez względu na to, czy jest ono prawem państwa członkowskiego.

Gesetzbuch, t. 10, München 2010, s. 1146 i nn.; P. Huber, I. Bach, *Die Rom-II-VO – Kommissionsentwurf und aktuelle Entwicklungen*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2005, nr 2, s. 73 i nn.; G. Wagner, *Internationales Deliktsrecht, die Arbeiten an der Rom II-Verordnung und der Europäische Deliktsgerichtsstand*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2006, nr 4, s. 372 i nn.

[8] Por. A. Junker, *Rom II-VO Vor Art. 1*…, s. 1156.

[9] Por. A. Junker, *Rom II-VO Art. 3* [w:] *Internationales Privatrecht. Rom I-Verordnung. Rom II-Verordnung. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (art. 1–24)*, red. H.J. Sonnenberger, R. Birk, M. Coester, A. Junker, H. Klinkhardt, D. Martiny, F.J. Säcker, K. Siehr, U. Spellenberg, P. Winkler von Mohrenfels, seria: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, t. 10, München 2010, s. 1175–1176; P. Mankowski, *Art. 3* [w:] *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, seria: European Commentaries on Private International Law (ECPIL), t. 3, Köln 2019, s. 134 i nn.; G. Wagner, *Die neue Rom II-Verordnung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2008, nr 1, s. 4.

2. Podstawowa norma kolizyjna

Zgodnie z podstawową normą kolizyjną zawartą w art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rzym II prawem właściwym dla zobowiązania pozaumownego wynikającego z czynu niedozwolonego jest prawo państwa, w którym powstaje szkoda, niezależnie od tego, w jakim państwie miało miejsce zdarzenie powodujące szkodę, oraz niezależnie od tego, w jakim państwie lub państwach występują skutki pośrednie tego zdarzenia. Jednak, w przypadku gdy osoba, której przypisuje się odpowiedzialność i poszkodowany mają, w chwili powstania szkody, miejsce zwykłego pobytu w tym samym państwie, stosuje się zgodnie z art. 4 ust. 2 prawo tego państwa. Jeżeli jednak ze wszystkich okoliczności sprawy wyraźnie wynika, że czyn niedozwolony pozostaje w znacznie ściślejszym związku z państwem innym niż państwo wskazane na powyższych zasadach, stosuje się prawo tego innego państwa na mocy art. 4 ust. 3. Ten ostatni przepis wskazuje jednocześnie, że znacznie ściślejszy związek z innym państwem może polegać w szczególności na istnieniu wcześniejszego stosunku pomiędzy stronami, takiego jak umowa, ściśle związanego z danym czynem niedozwolonym.

Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia Rzym II ustanawia więc wspomnianą wcześniej ogólną zasadę *lex loci damni*. Artykuł 4 ust. 2 stanowi wyjątek od tej zasady, w przypadku gdy strony mają miejsce zwykłego pobytu w tym samym państwie. Artykuł 4 ust. 3 ustanawia zaś „klauzulę korekcyjną" w stosunku do art. 4 ust. 1 i 2, w przypadku gdy ze wszystkich okoliczności sprawy wyraźnie wynika, że czyn niedozwolony pozostaje w znacznie ściślejszym związku z innym państwem (por. motyw 18 rozporządzenia Rzym II).

3. Szczególna norma kolizyjna

Na zasadzie odstępstwa od normy kolizyjnej w art. 4 rozporządzenia Rzym II wyznaczanie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych z tytułu szkód w środowisku naturalnym podlega szczególnej normie kolizyjnej zawartej w art. 7. Artykuł 7 ustanawia szczególną normę kolizyjną dotyczącą zobowiązań pozaumownych wynikających ze szkody w środowisku naturalnym lub ze szkody na osobie lub w mieniu będącej następstwem takiej szkody. Głównym przedmiotem zastosowania rzeczonego przepisu są transgraniczne szkody środowiskowe spowodowane przez operatorów instalacji przemysłowych[10].

W myśl art. 7 rozporządzenia Rzym II prawem właściwym dla zobowiązania pozaumownego wynikającego ze szkody w środowisku naturalnym lub ze szkody na osobie lub w mieniu będącej następstwem takiej szkody jest prawo określone zgodnie z art. 4

[10] Por. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7* [w:] *Internationales Privatrecht. Rom I-Verordnung. Rom II-Verordnung. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (art. 1–24)*, red. H.J. Sonnenberger, R. Birk, M. Coester, A. Junker, H. Klinkhardt, D. Martiny, F.J. Säcker, K. Siehr, U. Spellenberg, P. Winkler von Mohrenfels, seria: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, t. 10, München 2010, s. 1244.

ust. 1, chyba że osoba dochodząca odszkodowania decyduje się poddać swoje roszczenie prawu państwa, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę. W zakresie swojego zastosowania przepis ten wyznacza prawo właściwe w dwojaki sposób. Po pierwsze, odsyła do ogólnej normy kolizyjnej w art. 4 ust. 1, a po drugie, przyznaje poszkodowanemu możliwość powołania się na prawo państwa, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę. Rzeczony jest jedynym przepisem rozporządzenia Rzym II przyznającym poszkodowanemu prawo opcji i ustanawia w tym względzie zasadę określaną w doktrynie jako (ang.) *principle of ubiquity* czy (niem.) *Ubiquitätsprinzip*[11].

Przyznanie poszkodowanemu prawa opcji i możliwości poddania roszczenia prawu państwa, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę, uzasadniają względy zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, na co wyraźnie wskazuje motyw 25 rozporządzenia Rzym II. Zgodnie z tym motywem zastosowanie zasady uprzywilejowania poszkodowanego w odniesieniu do szkód w środowisku naturalnym w pełni usprawiedliwia art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[12], zgodnie z którym wymaga się wysokiego poziomu ochrony, na bazie zasady ostrożności i zasady działania zapobiegawczego, zasady naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz zasady „zanieczyszczający płaci". W tym kontekście należy zauważyć, iż oprócz samego ryzyka wyrządzenia szkód istotną rolę odgrywają również inne aspekty przemawiające za rzeczonym rozwiązaniem. Dla przedsiębiorcy przepisy z zakresu ochrony środowiska oznaczają istotny czynnik finansowy decydujący o wyborze miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec istotnych różnic w dziedzinie obowiązujących standardów w zakresie ochrony środowiska przedsiębiorcy mogą lokować swoją działalność w tych państwach, gdzie stosowne przepisy i wymogi są mniej rygorystyczne niż w innych państwach. Z tego względu art. 7 poprzez przyznanie prawa opcji ma na celu, po pierwsze, wyeliminowanie lokowania działalności szkodliwej dla środowiska w takich państwach, i po drugie, zapewnienie poszkodowanemu w państwie o niższych standardach środowiskowych możliwości korzystania z restrykcyjnych standardów ochrony środowiska obowiązujących z państwach sąsiedzkich[13].

Warto zaznaczyć, że przyznanie poszkodowanemu możliwości powołania się na prawo państwa, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę, spotkało się z krytyką. Podnoszono w szczególności, że nie sprzyja rozwojowi prawa w dziedzinie środowiska, lecz osłabia nacisk na ustawodawcę, jeżeli poszkodowany może zawsze wybrać prawo bardziej restrykcyjne; rodzi konflikt z innymi normami rozporządzenia Rzym II, np. art. 5, gdyż szkody środowiskowe mogą również wynikać z zastosowania produktów niebezpiecznych; powoduje dyskryminację zagranicznych emitentów nieuzasadnioną z punktu widzenia unijnej swobody przepływu towarów, jak i równości konkurencyjnej; wskazuje się także, że poszkodowany w razie „zwykłego deliktu na

---

11 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 289 i powołana tam literatura; G. van Calster, *Lex ecologia. On applicable law for environmental pollution (Article 7 Rome II), a pinnacle of business and human rights as well as climate change litigation*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 5, s. 444; A. Junker G, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1244–1245; G. Wagner, *Die neue*…, s. 9.

12 Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.

13 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 289.

odległość" (przypadek strzału z broni palnej przez granicę) nie ma takiego prawa, ale ma je w przypadku szkody na osobie w wyniku zanieczyszczenia środowiska[14]. Podnoszony jest również argument nieuczciwości polegającej na przyznaniu poszkodowanemu w wyniku szkody środowiskowej lepszej pozycji względem poszkodowanych wskutek pozostałych deliktów[15]. Ta krytyka, aczkolwiek nośna, nie przekonuje i musi ustąpić mającym większą wagę względom skutecznej i efektywnej ochrony środowiska. Istotny wymiar prewencyjny nadaje uznanie polityki w dziedzinie środowiska za samodzielny obszar polityk Unii w Traktacie oraz uwzględnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska w katalogu praw podstawowych w art. 37 Karty praw podstawowych[16]. Artykuł 7 rozporządzenia Rzym II, będący wyrazem podejścia *in favor nature*, obrazuje na płaszczyźnie kolizyjnej znaczenie, jakie prawodawca unijny przywiązuje do ochrony środowiska. Funkcja materialnego prawa ochrony środowiska, która polega na wyznaczaniu zachowania przedsiębiorców zgodnego z ochroną środowiska, znajduje w ten sposób swój wyraz na płaszczyźnie prawa prywatnego międzynarodowego, które ma zniechęcać tudzież powstrzymywać przedsiębiorców od zakładania przedsiębiorstw w państwach o niskich standardach w dziedzinie ochrony środowiska. Można również stwierdzić, iż regulacja z art. 7 powoduje zaostrzenie odpowiedzialności dla takich przedsiębiorców, którzy w rezultacie podlegają w państwie zdarzenia ostrzejszym rygorom niż w państwie, w którym powstała szkoda. Dodatkowo łącznik prawa państwa zdarzenia powodującego powstanie szkody ma na celu zapewnienie, że przedsiębiorca, którego działalność może wywoływać negatywne skutki środowiskowe w różnych państwach, będzie uwzględniał w ramach działalności prowadzonej w państwie z niższymi standardami, w którym ma swoją siedzibę, również wysokie standardy w dziedzinie ochrony środowiska obowiązujące w państwach sąsiednich, w których jego działalność może mieć oddziaływanie środowiskowe[17]. W tym kontekście można również stwierdzić, iż art. 7 przyczynia się do ogólnego zwiększenia świadomości środowiskowej[18]. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście również to, że wskazany przepis ułatwia dochodzenie roszczeń w trybie zbiorowym przez osoby poszkodowane tym samym zdarzeniem[19].

Istotne jest, iż wskazanie w art. 7 wyłącznie na art. 4 ust. 1 oznacza, iż nie mają zastosowania art. 4 ust. 2 oraz art. 4 ust. 3[20]. Bez znaczenia jest zatem miejsce zwykłego pobytu sprawcy szkody i poszkodowanego w tym samym państwie oraz klauzula korekcyjna ściślejszego związku, który mogłoby w szczególności uzasadniać istnienie

---

14 Zob. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1244–1245; zob. także G. van Calster, *Lex ecologia*…, s. 442–444.

15 Por. M. Bogdan, M. Heller, *Art. 7*…, s. 289.

16 Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389. Por. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1244 i literatura powołana w przyp. 4.

17 Por. *ibidem*, s. 1246.

18 Por. *ibidem*, s. 1245.

19 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 289.

20 *Ibidem*, s. 295; A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1246; E.-M. Kieninger, *Das internationale Privat- und Verfahrensrecht der Klimahaftung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 1, s. 6.

wcześniejszego stosunku pomiędzy stronami, takiego jak umowa, ściśle związanego z danym czynem niedozwolonym.

Jest raczej oczywiste, że w ramach art. 7 poszkodowany zdecyduje się na zastosowanie tego prawa, które jest dla niego najkorzystniejsze. Z prawa opcji skorzystać może nie tylko poszkodowany, ale również osoba, która występuje z roszczeniem prewencyjnym o zaniechanie działań grożących spowodowaniem szkody[21].

4. Pojęcie szkody w środowisku naturalnym i szkody na osobie lub w mieniu będącej następstwem takiej szkody

Przepis art. 7 rozporządzenia Rzym II ma zgodnie ze swoim brzmieniem szeroki zakres zastosowania[22]. Obejmuje on zarówno szkody w środowisku naturalnym, jak i szkody na osobie lub w mieniu będące następstwem takiej szkody. Przepis ten nie definiuje jednak pojęcia szkody w środowisku naturalnym[23]. Użytecznych wskazówek interpretacyjnych dostarcza jednak motyw 24 rozporządzenia Rzym II. Zgodnie z tym przepisem szkody w środowisku naturalnym powinny być rozumiane jako niekorzystne zmiany w zasobach naturalnych, takich jak woda, gleba bądź powietrze, lub osłabienie funkcji pełnionych przez te zasoby na rzecz innych zasobów naturalnych bądź społeczeństwa, lub też zmniejszenie różnorodności żywych organizmów. Warto zauważyć, iż koncepcja ta jest zbieżna z definicją szkody zawartą w dyrektywie 2004/35/WE[24]. W myśl art. 2 pkt 2 tej dyrektywy szkoda oznacza mierzalną negatywną zmianę w zasobach naturalnych lub mierzalne osłabienie użyteczności zasobów naturalnych, które może ujawnić się bezpośrednio lub pośrednio. Przepis art. 7 rozporządzenia Rzym II nie obejmuje jednak tak rozumianych wszystkich szkód. Zakresem zastosowania art. 7 generalnie nie są objęte immisje pośrednie odniesieniu do ochrony własności, nawet jeżeli wywołują negatywne skutki środowiskowe[25]. I tak wyłączone są szkody wywołane przez immisje hałasu[26]. Na mocy zaś art. 1 ust. 2 lit. f z zakresu zastosowania rozporządzenia Rzym II, a tym samym z zakresu zastosowania art. 7, wyłączone są szkody spowodowane w wyniku zastosowania energii atomowej[27]. Istotne jest, iż art. 7 nie zawęża pojęcia szkody do określonego typu działalności, tak jak przewiduje to art. 3 dyrektywy 2004/35/WE, a przeciwna interpretacja[28] nie znajduje uzasadnienia. Do

---

21 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 294.

22 Por. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1247.

23 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 290.

24 Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143 z 30.04.2004, s. 56, ze zm.; dalej: dyrektywa 2004/35/WE).

25 Por. M. Świerczyński, Rzym II. Rozdział II, *Czyny niedozwolone* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, s. 928.

26 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 290; A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1248.

27 G. Hohloch, *Die „Bereichsausnahmen" der Rom II-VO Zum Internationalen Privatrecht in und um Art. 1 Abs. 2 Rom II-VO*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2012, nr 2, s. 118.

28 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 291 i literatura powołana tam w przyp. 12.

szkód nieobjętych zakresem zastosowania art. 7 i niewyłączonych z zakresu zastosowania rozporządzenia Rzym II ma zastosowanie ogólna zasada wyrażona w art. 4, zaś do szkód wyłączonych z zakresu zastosowania rozporządzenia Rzym II – właściwa norma kolizyjna autonomicznego prawa krajowego.

Wspomniane szkody na osobie lub mieniu jako takie nie są szkodami w środowisku w podanym tu znaczeniu, lecz są następstwem takiej szkody. I tylko takie szkody na osobie lub mieniu są objęte zakresem zastosowania art. 7. W doktrynie panuje raczej zgoda co do tego, że nie chodzi wyłącznie o szkody ekologiczne spowodowane przez szkody w środowisku naturalnym, lecz o szkody powstałe na osobie lub mieniu ogółem poprzez oddziaływanie na zasoby naturalne[29].

5. Łącznik miejsca powstania szkody

Łącznik miejsca powstania szkody w świetle art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rzym II, do którego odsyła art. 7, oznacza miejsce, w którym doszło do naruszenia danego dobra. W zależności od rodzaju naruszonego dobra będzie to miejsce, gdzie emisja powodująca szkodę styka się z zasobami naturalnymi, lub miejsce, gdzie emisja środowiskowa powoduje szkody na osobie lub mieniu[30]. Delikty środowiskowe, których dotyczy prawo opcji, są *per definitionem* deliktami na odległość, to znaczy zdarzenie powodujące szkodę i miejsce powstania szkody znajdują się w różnych państwach. Miejscem zdarzenia powodującego szkodę jest miejsce emisji. W przypadku stałej instalacji jest to miejsce położenia, umiejscowienia (instalacji) przedsiębiorstwa, w przypadku zaś mobilnego urządzenia za miejsce to uznać należy miejsce, w którym zaniechano wymaganej kontroli nad tą instalacją, lub miejsce, w którym instalacja ta wydostała się spod kontroli[31].

6. Charakter prawny prawa opcji

Charakter prawny prawa opcji jest sporny. Rozporządzenie Rzym II nie zawiera żadnych wskazówek w tym zakresie. Uznać można, że chodzi o kolizyjnoprawne uprawnienie kształtujące, którego wykonanie następuje przez jednostronne oświadczenie poszkodowanego[32]. Z drugiej strony bezsporne jest, iż prawo opcji upoważnia poszkodowanego do zastąpienia prawa miejsca powstania szkody prawem miejsca zdarzenia powodującego szkodę, co funkcjonalnie zbliża owo prawo do upoważnienia

29 Por. *ibidem*, s. 290; A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1247.
30 Por. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1250.
31 Por. *ibidem*.
32 Zob. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1251 i literatura przywołana tam w przyp. 41.

przemiennego. Mając to na uwadze, można przyjąć, że prawo opcji oznacza kolizyjnoprawne *facultas alternativa*[33]. Bardziej przekonujące i zasadne wydaje się pierwsze stanowisko.

Uznać należy, że prawo opcji jest niepodzielne. Przemawiają za tym względy pewności i bezpieczeństwa prawa i podyktowana tymi względami konieczność ochrony interesów sprawcy szkody. Nie może on być narażony i poniekąd zaskakiwany zastosowaniem różnych porządków prawnych dla różnych możliwych roszczeń deliktowych dochodzonych przez poszkodowanego, a wynikających z jednego i tego samego zdarzenia. Wszystkie roszczenia poszkodowanego powinny podlegać jednemu systemowi prawnemu. W przeciwnym razie poszkodowany miałby zbyt daleko idącą i nieuzasadnioną możliwość jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej emitenta. Przeciwne stanowisko jest też sprzeczne z zasadą przyświecającą prawu kolizyjnemu wyznaczania dla jednolicie kwalifikowanej instytucji jednego systemu prawnego możliwie najściślej związanego z daną instytucją (tutaj odpowiedzialnością deliktową). Wreszcie za niepodzielnością prawa opcji przemawia przyjmowany w niniejszym opracowaniu prawnokształtujący charakter prawa opcji. W konsekwencji poszkodowany może wykonać prawo opcji w zakresie zdarzenia powodującego szkodę jednolicie w odniesieniu do całej odpowiedzialności deliktowej i wynikających z niej roszczeń wobec sprawcy szkody[34]. Powyższe względy przemawiają również za nieodwołalnością prawa opcji.

Prawo opcji może zostać wykonane zarówno w sposób wyraźny, jak i dorozumiany[35]. Jednak w odniesieniu do dorozumianego wykonania prawa opcji słusznie przyjmuje się w doktrynie, że należy w tym względzie stosować te same restrykcyjne wymogi, które obowiązują w odniesieniu do dorozumianego wyboru prawa właściwego na mocy art. 14 ust. 1 rozporządzenia Rzym II[36].

Rozporządzenie Rzym II nie określa w swojej zasadniczej treści, kiedy powinno ono zostać wykonane. Motyw 25 *in fine* wskazuje, że kwestia, kiedy osoba dochodząca odszkodowania może dokonać wyboru prawa właściwego, powinna być określana zgodnie z prawem państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o rozstrzygnięcie sprawy. Motyw ten wyraźnie odsyła do prawa państwa sądu, a więc zastosowanie w tej materii powinno mieć *lex forum*[37]. Na gruncie prawa polskiego wydaje się, iż poszkodowany powinien wykonać to prawo najpóźniej w pozwie.

---

33 Zob. *ibidem* i literatura przywołana tam w przyp. 42.

34 Por. M. Świerczyński, Rzym II. Rozdział II. *Czyny niedozwolone*…, s. 930; A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1252; odmiennie M. Bogdan, który wskazuje, że poszkodowany może przykładowo „wybrać" w ramach prawa opcji inne prawo dla szkód na mieniu i inne prawo dla szkód na osobie, por. M. Bogdan, M. Heller, *Art. 7*…, s. 295.

35 Por. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1251.

36 *Ibidem*; szerzej w tym względzie w odniesieniu do wyboru prawa zob. P. Mankowski, *Art. 14* [w:] *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, seria: European Commentaries on Private International Law (ECPIL), t. 3, Köln 2019, s. 439 i nn.; J. Pazdan, Rzym II. Rozdział IV. *Swoboda wyboru prawa* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, s. 973–974.

37 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 293–294; A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1251.

7. Wybór prawa

Artykuł 7 rozporządzenia Rzym II jako przepis szczególny nie wyłącza wyboru prawa. Wybór prawa w omawianym zakresie jest więc możliwy na mocy art. 14. W myśl tego przepisu strony mogą poddać zobowiązanie pozaumowne wybranemu przez siebie prawu w drodze porozumienia zawartego po wystąpieniu zdarzenia powodującego szkodę albo w przypadku prowadzenia przez wszystkie strony działalności gospodarczej, również w drodze porozumienia swobodnie wynegocjowanego przed wystąpieniem zdarzenia powodującego szkodę. W każdym przypadku wybór prawa musi być wyraźny lub w sposób dostatecznie pewny wynikać z okoliczności sprawy i nie może naruszać praw osób trzecich. W przypadku jednak, gdy wszystkie elementy stanu faktycznego w chwili wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę zlokalizowane są w państwie innym niż państwo, którego prawo zostało wybrane, dokonany przez strony wybór nie wyłącza stosowania przepisów prawa tego innego państwa, których nie można umownie wyłączyć. Ponadto, w przypadku gdy wszystkie elementy stanu faktycznego w chwili wystąpienia zdarzenia powodującego szkodę zlokalizowane są w jednym lub kilku państwach członkowskich, dokonany przez strony wybór prawa właściwego innego niż prawo państwa członkowskiego nie wyłącza stosowania przepisów prawa unijnego – w odpowiednich przypadkach, w kształcie, w jakim zostały one wdrożone w państwie członkowskim sądu – których nie można umownie wyłączyć.

Kolizyjnoprawny wybór prawa na powyższej podstawie należy ściśle odróżnić od omawianego prawa opcji na podstawie art. 7, między tymi dwoma instytucjami istnieją bowiem zasadnicze różnice. Wybór prawa jest samodzielną instytucją opartą na łączniku subiektywnym, inaczej rzecz ujmując, jest samodzielnym łącznikiem subiektywnym. Zastosowanie tego łącznika wyłącza zastosowanie łączników obiektywnych, które wchodzą w grę tylko wtedy, gdy wyboru prawa nie dokonano lub był on nieważny, względnie wszędzie tam, gdzie wybór prawa jest kolizyjnie niedopuszczalny/wyłączony (jak np. w przypadku stosunków prawnorzeczowych na podstawie ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe). Natomiast prawo opcji, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia Rzym II, działa zawsze w ramach obiektywnego wskazania prawa właściwego, wyznaczając w miejsce prawa państwa powstania szkody prawo państwa zdarzenia powodującego szkodę[38]. Terminologicznie ściślej rzecz ujmując, ustanawia dodatkowy łącznik obiektywny powołania się na prawo państwa zdarzenia powodującego szkodę[39]. Prawo wybrane na tej podstawie i w określonych tu granicach wyłącza więc możliwość zastosowania prawa wyznaczonego przez łączniki określone w art. 7. W tym kontekście wybór prawa jako łącznik subiektywny ma pierwszeństwo przed łącznikami obiektywnymi z art. 7.

---

38 Por. A. Junker, *Rom II-VO Art. 7*…, s. 1251.

39 W ocenie autora niniejszego opracowania jest to samoistna, autonomiczna kategoria łącznika prawa unijnego niemieszcząca się w przyjmowanej w polskiej doktrynie prawa prywatnego międzynarodowego klasyfikacji łączników na posiłkowe i alternatywne.

8. Zakres zastosowania prawa właściwego

Wreszcie należy wskazać zakres zastosowania prawa właściwego dla szkód w środowisku naturalnym, wyznaczonego zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rzym II. Na podstawie art. 15 prawu temu podlegają w szczególności: podstawa i zakres odpowiedzialności, w tym oznaczenie osób, które mogą być pociągnięte do odpowiedzialności za swoje czyny; przesłanki zwolnienia z odpowiedzialności, jej ograniczenia i współodpowiedzialność; istnienie, charakter i ocena szkody lub dochodzonego sposobu jej naprawienia; środki, które sąd może podjąć w celu zapobieżenia naruszeniu lub szkodzie lub w celu zaniechania naruszenia lub wyrządzenia szkody, lub w celu zapewnienia naprawienia szkody, w granicach uprawnień przyznanych sądowi na mocy właściwego dla niego prawa procesowego; kwestia zbywalności roszczenia o naprawienie szkody, w tym dopuszczalności jego dziedziczenia; osoby uprawnione do odszkodowania za szkody poniesione osobiście; odpowiedzialność za czyny innych osób; sposoby wygaśnięcia zobowiązania, przedawnienie i terminy zawite, w tym początek, przerwanie i zawieszenie biegu przedawnienia lub terminu zawitego. Wskazany katalog materii zaliczonych do zakresu zastosowania statutu deliktowego ma charakter jedynie ilustracyjny i jest katalogiem otwartym[40].

Należy jednak zwrócić uwagę również na regulację art. 17 rozporządzenia Rzym II, w myśl którego przy ocenie postępowania osoby, której przypisuje się odpowiedzialność, uwzględnia się, na ile okaże się to wskazane, i jako element stanu faktycznego, zasady bezpieczeństwa i postępowania obowiązujące w miejscu i czasie wystąpienia zdarzenia stanowiącego źródło odpowiedzialności. Przepis ten zezwala sądowi w ramach uprawnienia dyskrecjonalnego[41] na uwzględnienie, niezależnie od zastosowania prawa właściwego, jako elementu stanu faktycznego, wspomnianych zasad. Zasady te mogą dojść do głosu na tej podstawie, jeżeli prawem właściwym jest prawo państwa powstania szkody lub prawo wybrane na mocy art. 14 rozporządzenia Rzym II inne niż prawo państwa, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące szkodę. Nie ma potrzeby poszukiwania tych zasad w ramach merytorycznego prawa właściwego[42]. Na tej podstawie znaczenie będą miały na gruncie właściwego prawa prywatnego różne zezwolenia administracyjne określające warunki prowadzenia działalności gospodarczej z uwzględnieniem wymogów środowiskowych. Dzięki temu mechanizmowi otwarta jest tym samym droga do uwzględniania przez sąd krajowy w ramach mającego ewentualnie zastosowanie jako właściwe rodzimego prawa krajowego zagranicznych publicznoprawnych pozwoleń na eksploatację instalacji[43].

---

40 Por. G.P. Moreno, *Art. 15* [w:] *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, seria: European Commentaries on Private International Law (ECPIL), t. 3, Köln 2019, s. 543; M. Świerczyński, Rzym II. Rozdział V. *Zasady wspólne* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, s. 979.

41 Por. M. Bogdan, M. Hellner, *Art. 7*…, s. 296.

42 Por. M.A. Zachariasiewicz, Rzym II. Rozdział V. *Zasady wspólne* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018, s. 992.

43 Por. L. Hübner, *Climate Change Litigation an der Schnittstelle von öffentlichem Recht und Privatrecht*

Podsumowanie

Omówione tu uregulowanie zasługuje na pozytywną ocenę. Rozporządzenie Rzym II należycie realizuje funkcje i zadania prawa prywatnego międzynarodowego w zakresie odpowiedzialności za szkody w środowisku naturalnym. Jednolite przepisy tego rozporządzenia zapewniają odpowiednią równowagę między interesami osoby, której przypisuje się odpowiedzialność, i poszkodowanego. Na płaszczyźnie kolizyjnej zapewniają również zachowanie wymogów w zakresie dążenia do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego. Mechanizm wyznaczania prawa właściwego w omawianym zakresie zwiększa również przewidywalność orzeczeń sądowych, co ma szczególne znaczenie z praktycznego punktu widzenia.

Wprawdzie pojawiają się pewne kwestie problematyczne, które pozostają otwarte, np. relacja między art. 7 a pozostałymi przepisami regulującymi szczególne typy deliktów (w szczególności art. 5, dotyczącym odpowiedzialności za produkt niebezpieczny) czy odpowiedzialność spółki dominującej za szkody środowiskowe wyrządzone przez spółki zależne[44]. W ostatecznym rozrachunku władny do ich rozstrzygnięcia jest Trybunał Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym. Te niedoskonałości nie zmieniają jednak zasadniczej adekwatności regulacji zawartej w art. 7. Wspomnieć należy, iż wokół prawa prywatnego międzynarodowego, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, toczy się w ostatnim czasie żywiołowa dyskusja wywołana zachodzącymi aktualnie przemianami społecznymi i politycznymi[45]. Dotychczas, o ile wiadomo, takimi procesami nie jest dotknięta regulacja art. 7 rozporządzenia Rzym II. Świadczy to dobitnie o trafności zawartego w tym przepisie rozwiązania, które jak dotąd wytrzymuje próbę czasu.

– *Die ausländische Anlagengenehmigung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 3, s. 223–225.

[44] W tym względzie szerzej H.-P. Mansel, *Internationales Privatrecht de lege lata wie de lege ferenda und Menschenrechtsverantwortlichkeit deutscher Unternehmen*, „Zeitschrift für Unternehmens-und Gesellschaftsrecht" 2018, nr 2–3, s. 459–463; G. van Calster, *Lex ecologia*…, s. 448–449.

[45] Zob. H.-P. Mansel, K. Thorn, R. Wagner, *Europäisches Kollisionsrecht 2016: Brexit ante portas!*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2017, nr 1, s. 1 i nn.; H.-P. Mansel, K. Thorn, R. Wagner, *Europäisches Kollisionsrecht 2017: Morgenstunde der Staatsverträge?*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2018, nr 2, s. 121 i nn.; H.-P. Mansel, K. Thorn, R. Wagner, *Europäisches Kollisionsrecht 2018: Endspurt!*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2019, nr 2, s. 85 i nn.; H.-P. Mansel, K. Thorn, R. Wagner, *Europäisches Kollisionsrecht 2019: Konsolidierung und Multilateralisierung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2020, nr 2, s. 97 i nn.; H.-P. Mansel, K. Thorn, R. Wagner, *Europäisches Kollisionsrecht 2020: EU im Krisenmodus!*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2021, nr 2, s. 105 i nn.; H.-P. Mansel, K. Thorn, R. Wagner, *Europäisches Kollisionsrecht 2021: Digitalisierung als Aufgabe*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 2, s. 97 i nn.; E.-M. Kieninger, *Die weitere Kodifikation des europäischen IPR*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2017, nr 2, s. 200 i nn.

Literatura

Bogdan M., Hellner M., *Art. 7* [w:] *European Commentaries on Private International Law. ECPIL. Commentary*, t. 3: *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, Köln 2019.

van Calster G., *Lex ecologia. On applicable law for environmental pollution (Article 7 Rome II), a pinnacle of business and human rights as well as climate change litigation*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 5.

Hohloch G., *Die „Bereichsausnahmen" der Rom II-VO Zum Internationalen Privatrecht in und um Art. 1 Abs. 2 Rom II-VO*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2012, nr 2.

Huber P., Bach I., *Die Rom-II-VO – Kommissionsentwurf und aktuelle Entwicklungen*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2005, nr 2.

Hübner L., *Climate Change Litigation an der Schnittstelle von öffentlichem Recht und Privatrecht – Die ausländische Anlagengenehmigung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 3.

Ilmer M., *Luxemburg locuta, causa finita! Zum Zeitlichen Anwendungsbereich der Rom II-Verordnung*, „Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht" 2012, nr 2.

Junker A., *Rom II-VO Vor Art. 1* [w:] *Internationales Privatrecht. Rom I-Verordnung. Rom II-Verordnung. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (art. 1–24)*, red. H.J. Sonnenberger, R. Birk, M. Coester, A. Junker, H. Klinkhardt, D. Martiny, F.J. Säcker, K. Siehr, U. Spellenberg, P. Winkler von Mohrenfels, seria: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, t. 10, München 2010.

Junker A., *Rom II-VO Art. 3* [w:] *Internationales Privatrecht. Rom I-Verordnung. Rom II-Verordnung. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (art. 1–24)*, red. H.J. Sonnenberger, R. Birk, M. Coester, A. Junker, H. Klinkhardt, D. Martiny, F.J. Säcker, K. Siehr, U. Spellenberg, P. Winkler von Mohrenfels, seria: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, t. 10, München 2010.

Junker A., *Rom II-VO Art. 7* [w:] *Internationales Privatrecht. Rom I-Verordnung. Rom II-Verordnung. Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (art. 1–24)*, red. H.J. Sonnenberger, R. Birk, M. Coester, A. Junker, H. Klinkhardt, D. Martiny, F.J. Säcker, K. Siehr, U. Spellenberg, P. Winkler von Mohrenfels, seria: Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, t. 10, München 2010.

Kieninger E.-M., *Die weitere Kodifikation des europäischen IPR*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2017, nr 2.

Kieninger E.-M., *Das internationale Privat- und Verfahrensrecht der Klimahaftung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 1.

Mankowski P., *Art. 3* [w:] *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, seria: European Commentaries on Private International Law (ECPIL), t. 3, Köln 2019.

Mankowski P., *Art. 14* [w:] *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, seria: European Commentaries on Private International Law (ECPIL), t. 3, Köln 2019.

Mansel H.-P., *Internationales Privatrecht de lege lata wie de lege ferenda und Menschenrechtsverantwortlichkeit deutscher Unternehmen*, „Zeitschrift für Unternehmens-und Gesellschaftsrecht" 2018, nr 2–3.

Mansel H.-P., *Private Law Doctrine and Private International Law*, „Chinese Yearbook of Private International and Comparative Law" 2017 (2019).

Mansel H.-P., Thorn K., Wagner R., *Europäisches Kollisionsrecht 2016: Brexit ante portas!*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2017, nr 1.

Mansel H.-P., Thorn K., Wagner R., *Europäisches Kollisionsrecht 2017: Morgenstunde der Staatsverträge?*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2018, nr 2.

Mansel H.-P., Thorn K., Wagner R., *Europäisches Kollisionsrecht 2018: Endspurt!*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2019, nr 2.

Mansel H.-P., Thorn K., Wagner R., *Europäisches Kollisionsrecht 2019: Konsolidierung und Multilateralisierung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2020, nr 2.

Mansel H.-P., Thorn K., Wagner R., *Europäisches Kollisionsrecht 2020: EU im Krisenmodus!*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2021, nr 2.

Mansel H.-P., Thorn K., Wagner R., *Europäisches Kollisionsrecht 2021: Digitalisierung als Aufgabe*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2022, nr 2.

Moreno G.P., *Art. 15* [w:] *Rome II Regulation*, red. U. Magnus, P. Mankowski, seria: European Commentaries on Private International Law (ECPIL), t. 3, Köln 2019.

Pazdan J., Rzym II. Rozdział IV. *Swoboda wyboru prawa* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018.

Pazdan M., *Pojęcie prawa prywatnego międzynarodowego* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe*, red. M. Pazdan, seria: System Prawa Prywatnego, t. 20A, Warszawa 2014.

Pazdan M., *Pojęcie i funkcje prawa prywatnego międzynarodowego* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018.

Świerczyński M., Rzym II. Rozdział II. *Czyny niedozwolone* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018.

Świerczyński M., Rzym II. Rozdział V. *Zasady wspólne* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018.

Wagner G., *Internationales Deliktsrecht, die Arbeiten an der Rom II-Verordnung und der Europäische Deliktsgerichtsstand*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2006, nr 4.

Wagner G., *Die neue Rom II-Verordnung*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2008, nr 1.

Weller M.-P., *Anknüpfungsprinzipien im Europäischen Kollisionsrecht: Abschied von der „klassischen" IPR-Dogmatik*, „IPRax: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts" 2011, nr 5.

Wowerka A., *Zakres zastosowania ratione temporis rozporządzenia (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II). Glosa do wyroku TSUE z dnia 17 listopada 2011 r., C-412/10*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2013, nr 4.

Zachariasiewicz M.A., Rzym II. Rozdział V. *Zasady wspólne* [w:] *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, red. M. Pazdan, Warszawa 2018.

Streszczenie

Arkadiusz Wowerka

Prawo właściwe dla odpowiedzialności za szkody w środowisku naturalnym w świetle rozporządzenia Rzym II

Normy prawa prywatnego międzynarodowego dotyczące prawa właściwego dla szkód środowiskowych zostały skodyfikowane w rozporządzeniu Rzym II w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych. Jednolite normy tego rozporządzenia i zawarta w nim regulacja szczególna dotycząca deliktów środowiskowych należycie realizują cele i zadania prawa prywatnego międzynarodowego w tym obszarze. Regulacja ta zapewnia odpowiednią równowagę między interesami osoby, której przypisuje się odpowiedzialność, i poszkodowanego, z uwzględnieniem wymogu dążenia do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: prawo prywatne międzynarodowe, szkody w środowisku naturalnym, prawo właściwe, miejsce powstania szkody, miejsce zdarzenia powodujące szkodę, prawo opcji przysługujące poszkodowanemu dotyczące wskazania prawa właściwego, wybór prawa, zakres zastosowania prawa właściwego.

Summary

Arkadiusz Wowerka

Law applicable to liability for environmental damage under the Rome II Regulation

The legal norms of the private international law on the law applicable to environmental damages are codified in the Rome II Regulation on the law applicable to non-contractual obligations. The uniform rules of this regulation and the special regulation contained therein concerning environmental torts duly implement the objectives and tasks of private international law in this area. This regulation ensures a reasonable balance between the interests of the person claimed to be liable and the person who has sustained damage, taking into account the requirement to strive to ensure a high level of environmental protection.

Keywords: international private law, environmental damages, the applicable law, the place in which the damage occurs, the place in which the event giving rise to the damage occurred, the option right of the injured party to determine the applicable law, the choice of law, the scope of application of the applicable law.