

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE



Zeszyt nr 18

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Rada Naukowa:

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Bogusław Cudowski, Adam Czarnota, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Święczkowska, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie Zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Aleksej S. Kartsov (Federalny Trybunał Konstytucyjny w Sankt Petersburgu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Jolanta Kren Kostkiewicz (Uniwersytet w Bernie, Szwajcaria), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Anthony Minnaar (Uniwersytet Południowej Afryki, Republika Południowej Afryki), Antonello Miranda (Uniwersytet w Palermo, Włochy), Petr Mrkývka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Jerzy Sarnecki (Uniwersytet w Sztokholmie, Szwecja), Rick Sarre (Uniwersytet w Południowej Australii, Australia), Kevin Saunders (Uniwersytet Stanowy Michigan, USA), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Państwowy Uniwersytet Ekonomii i Handlu, Ukraina), Keiichi Yamanaka (Uniwersytet Kansai, Japonia)

Redaktor Naukowy Białostockich Studiów Prawniczych: Teresa Mróz

Sekretarz Białostockich Studiów Prawniczych: Magdalena Perkowska

© Copyright by Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2, Białystok 2015

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną Białostockich Studiów Prawniczych.

ISSN 1689–7404

Redaktorzy językowi: Ewa Brajczewska (język polski), Richard Tykocki–Crow (język angielski)

Redaktor statystyczny: Ewa Glińska

Redaktor tematyczny tomu: Ewa K. Czech, Artur K. Modrzejewski

Sekretarz tomu: Artur K. Modrzejewski

Opracowanie graficzne i typograficzne: Anna Tomczyk

Projekt okładki: Bauhaus

Wydawca: Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

Każdy zeszyt można nabyć w Wydawnictwie Temida 2, adres: ul. A. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok, e-mail: temida2@uwb.edu.pl, tel. 85 745 71 68

Spis treści

Wprowadzenie	9
--------------------	---

RYSZARD PACZUSKI

KUJAWSKO–POMORSKA SZKOŁA WYŻSZA W BYDGOSZCZY

Ochrona zasobów leczniczych środowiska Rzeczypospolitej Polskiej jako jedna z podstawowych form zarządzania ochroną środowiska przy respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju.....	13
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

BARTOSZ RAKOCZY

UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju.....	35
-----------------------------------------------------	----

EWA KATARZYNA CZECH

UNIwersytet W BIAŁYMSTOKU

Kwestia istnienia jednoznaczności i spójności terminologicznej norm, w oparciu o które chronione są lasy – studium wybranych ustaw.....	45
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

JANUSZ NICZYPORUK

UNIwersytet MARIII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

Regulacja kompetencji administracji leśnej.....	55
-------------------------------------------------	----

IWONA SIEROCKA

UNIwersytet W BIAŁYMSTOKU

Wynagrodzenie pracowników parków narodowych.....	63
--------------------------------------------------	----

MICHAŁ DOMAGAŁA

KATOLICKI UNIwersytet LUBELSKI JANA PAWŁA II

Urząd Elektryfikacyjny. Struktura organizacyjna i zadania.....	77
----------------------------------------------------------------	----

Spis treści

ANNA FRANUSZ

UNIwersytet WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

Przesłanki udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu
cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem organizacji
zajmujących się ochroną środowiska 87

MARZENA FURTAK-NICZYPORUK

UNIwersytet MEDYCZNY W LUBLINIE

Warunki transportu niebezpiecznych odpadów medycznych 99

ALEKSY GOETTEL

UNIwersytet WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

Wybrane proekologiczne preferencje podatkowe 113

EWA JASTRZĘBSKA

SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE

Rola państwa we wdrażaniu koncepcji społecznej odpowiedzialności
biznesu w Unii Europejskiej 129

ANETA KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA

UNIwersytet ŁÓDZKI

KATARZYNA KAŻMIERSKA-STĘPNIAK

UNIwersytet ŁÓDZKI

Rola systemu ekozarządzania i audytu EMAS w realizacji
zrównoważonego rozwoju 139

SEBASTIAN SIKORSKI

POLITECHNIKA WARSZAWSKA

Rola i organizacja Narodowego oraz wojewódzkich funduszy
ochrony środowiska i gospodarki wodnej 149

MARTA WOŹNIAK

UNIwersytet OPOLSKI

Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego
gospodarowania przestrzenią 167

Spis treści

MARTA CZECH

UNIwersytet w Białymstoku

Działania starosty w procedurze wywłaszczenia nieruchomości
na cele związane z ochroną środowiska.....183

EDYTA DOŁĘGOWSKA

UNIwersytet w Białymstoku

Ograniczanie własności ze względu na ochronę środowiska
w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju197

AGNIESZKA GIBAS-KUŹMICZ

UNIwersytet w Białymstoku

Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę,
w którym wymagany jest udział społeczeństwa, ze szczególnym
uwzględnieniem zgłoszenia udziału w nim organizacji ekologicznych209

GRZEGORZ IGNATOWICZ

UNIwersytet w Białymstoku

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej
Polski po konferencjach w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku.....223

PIOTR JAĆ

UNIwersytet w Białymstoku

KAROLINA ZAPOLSKA

UNIwersytet w Białymstoku

Wspomaganie zarządzania zrównoważonym rozwojem polskich
metropolii przy wykorzystaniu narzędzi „miasta inteligentnego”237

NATALIA MIŁOSTAN

UNIwersytet Wrocławski

Polityka zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych249

DARIUSZ OSTROWIECKI

UNIwersytet w Białymstoku

Sektor prywatny w świetle wizji zrównoważonego rozwoju
dla polskiego biznesu 2050.....259

Spis treści

ANNA PIENIAK
UNIwersytet w Białymstoku

Regulacje dotyczące usług odbierania odpadów komunalnych
świadczonych przez przedsiębiorców na gruncie ustawy
o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.....273

ILONA RADZIWON
UNIwersytet w Białymstoku

Natura 2000 jako działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju.....285

MATEUSZ H. ZIEMBLICKI
UNIwersytet w Białymstoku

Uwarunkowania prawne nadzoru nad lasami niestanowiącymi
własności Skarbu Państwa.....297

Recenzja książki.....307

WPROWADZENIE

Oddajemy w Państwa ręce kolejny numer „Białostockich Studiów Prawniczych” poświęcony problematyce zrównoważonego rozwoju, rozpatrywanej głównie przez pryzmat zagadnień prawnych. Opracowania w nim zawarte, w naszej opinii, przedstawiają stan dyskusji nad kluczowymi zagadnieniami w zakresie wyżej określonej materii. Wielopłaszczyznowość zagadnienia zrównoważonego rozwoju, w tym jego realizacji, nie powoduje jednak możliwości przyjęcia, że aspekty prawne nie są jednym z kluczowych czynników umożliwiających trafne postrzeganie zrównoważonego rozwoju, jak również, a może przede wszystkim skuteczną jego realizację. Uwzględniając tę okoliczność, z tym większym zadowoleniem przyjęliśmy szeroki odzew środowiska naukowego, w zakresie wzięcia udziału w dyskusji, której efektem są niżej zawarte opracowania. Podkreślenia wymaga również wysoki, w naszym odbiorze, ich poziom merytoryczny.

Dokonując przeglądu treści opracowań zawartych w tym numerze „Białostockich Studiów Prawniczych”, należy wskazać na artykuł prof. R. Paczuskiego. Podjął On w nim wyjątkowo ciekawą problematykę ochrony zasobów leczniczych środowiska Rzeczypospolitej Polskiej jako jedną z podstawowych form zarządzania ochroną środowiska przy respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju. Autor przedstawia genezę i zarys rozwoju koncepcji i podstaw prawno-ustrojowych zarządzania sprawami lecznictwa uzdrowiskowego i gospodarką uzdrowiskową w Europie i w Polsce. Autor przedstawia także obecny kształt regulacji w tym zakresie oraz diagnozuje potrzebę uporządkowania pojęć w obszarze naukowo-badawczym.

Przedmiotem artykułu prof. B. Rakoczego jest procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju. Autor stwierdza, że zasada zrównoważonego rozwoju wymaga od organu stosującego prawo najpierw uświadomienia sobie takiego konfliktu, a następnie jego identyfikacji i konkretyzacji. W dalszej kolejności organ winien dążyć do takiego rozstrzygnięcia, które pozwoliłoby urzeczywistnić skonfliktowane wartości. Dopiero w przypadku obiektywnej niemożności urzeczywistnienia obu wartości organ ma obowiązek opowiedzieć się za jedną z nich i uzasadnić swoje rozstrzygnięcie.

Dr hab. Ewa Katarzyna Czech, prof. UwB, w artykule dotyczącym istnienia jednoznaczności i spójności terminologicznej norm, w oparciu o które chronione są lasy dokonuje dogłębnej analizy wybranych ustaw. Autorka dochodzi do konkluzji, że obecny stan prawny charakteryzuje się brakiem jednoznaczności nomenklatury w obszarze ustawy o lasach i ustawy Prawo ochrony środowiska. Taki stan

rzeczy wpływa nie tylko na istnienie braku jednoznaczności, ale także spójności terminów, którymi posłużono się na gruncie norm obu powoływanych aktów normatywnych. To zaś z kolei rzutuje na możliwość i skuteczność ochrony dobra prawnego jakim są lasy.

Dr hab. Janusz Niczyporuk, prof. KUL, swój artykuł poświęca regulacji kompetencji administracji leśnej. Autor wskazuje, że z punktu widzenia oceny regulacji kompetencji administracji leśnej należy zauważyć, iż powinna ona przestrzegać wymogów: zachowania wyłączności kompetencyjnej, przestrzegania pojemności kompetencyjnej i zapewnienia przejrzystości kompetencyjnej.

Dr hab. Iwona Sierocka prof. UwB porusza problematykę wynagradzania pracowników parków narodowych. Autorka pozytywnie ocenia uprawnienia pracowników parków narodowych w sferze płacowej. Jednocześnie zwraca uwagę na postanowienia określające wynagrodzenie gwarancyjne za czas przestoju spowodowane warunkami atmosferycznymi, a także uprawnienia do „trzynastki”.

Dr Michał Domagała opisuje strukturę i zadania Urzędu Elektryfikacyjnego, wskazując jednocześnie na rosnącą rolę i znaczenie tegoż organu.

Dr Anna Franusz przedmiotem swojego artykułu uczyniła przesłanki udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem organizacji zajmujących się ochroną środowiska. Autorka dokonała analizy zdolności sądowej i zdolności procesowej organizacji pozarządowych, legitymacji procesowej organizacji pozarządowych w sprawach o ochronę środowiska. W artykule sformułowano tezę, iż istota legitymacji procesowej organizacji pozarządowej wyraża się między innymi w *sui generis* interesie prawnym organizacji, będącej w gruncie rzeczy interesem osoby fizycznej, na rzecz której organizacja występuje w postaci ochrony praw obywatela. Ponadto działalność organizacji zajmującej się ochroną środowiska winna korespondować z przedmiotem procesu, a także organizacja taka musi uzyskać pisemną zgodę osoby fizycznej na wytoczenie powództwa na jego rzecz.

Dr Marzena Furtak-Niczyporuk dokonuje analizy warunków transportu niebezpiecznych odpadów medycznych. Autorka przedstawia regulacje prawne zarówno polskie, jak i unijne, wskazując na kluczowe problemy związane z przedstawianą materią.

Dr Aleksy Goettel opisuje wybrane proekologiczne preferencje podatkowe podnosząc, że prawo podatkowe może stanowić jeden z elementów proekologicznej polityki państwa, ale jednocześnie podkreśla, że ustawodawca podatkowy – gdy chodzi o stosowanie preferencji – znacznie większą wagę przywiązuje do kreowania polityki prorodzinnej, socjalnej, czy też stymulującej procesy gospodarcze niż do idei ochrony środowiska naturalnego.

Referat dr Ewy Jastrzębskiej poświęcony jest roli państwa we wdrażaniu koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w Unii Europejskiej. Celem opracowania jest ocena działań wspierających wdrażanie koncepcji społecznej odpowiedzialności (*social responsibility, corporate social responsibility – CSR*) podejmowanej przez polską administrację publiczną. Punktem wyjścia rozważań jest krytyczna analiza polityki UE w zakresie CSR, która stanowi podstawę identyfikacji obszarów i funkcji państwa we wdrażaniu koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Na tym tle przedstawiono dobre praktyki państw europejskich, szczególną uwagę poświęcając Polsce.

W artykule pt. „Rola systemu ekozarządzania i audytu EMAS w realizacji zrównoważonego rozwoju”, dr Aneta Kaźmierska-Patrzyzna i mgr Katarzyna Kaźmierska-Stępniaak opisują wspólnotowy instrument prawa ochrony środowiska – system ekozarządzania i audytu EMAS, który stanowi nowoczesną metodę zarządzania, ukierunkowaną na osiągnięcie celów ochrony środowiska.

Przedmiotem artykułu dr. Sebastiana Sikorskiego jest rola Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w systemie finansowania ochrony środowiska.

W swoim artykule dr Marta Woźniak wskazuje na konieczność zachowania ładu przestrzennego, jako paradygmatu zrównoważonego gospodarowania przestrzenią.

Przedmiotem artykułu mgr Marty Czech jest procedura wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z ochroną środowiska.

Mgr Edyta Dołęgowska porusza problematykę ograniczania własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Wskazuje przy tym na kontekst ochrony interesu indywidualnego w zestawieniu z ochroną dobra wspólnego, jakim jest środowisko naturalne.

Mgr Agnieszka Gibas-Kuźmich porusza temat zgłoszenia udziału organizacji ekologicznych w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w którym wymagany jest udział społeczeństwa. Autorka analizuje rozwiązania prawne w tym zakresie, zauważając jednocześnie, że obecna konstrukcja prawna stwarza możliwość blokowania procesów budowlanych przez organizacje ekologiczne.

Mgr Piotr Jać i mgr Karolina Zapolska opisują wyjątkowo interesującą kwestię narzędzi tzw. „miasta inteligentnego” w koncepcji zarządzania zrównoważonym rozwojem. Autorzy wskazują, na czym polega idea *smart cities*. Wskazują, w jaki sposób koncepcja ta wdrażana jest w ustawach samorządowych.

Mgr Natalia Miłostan opisuje problematykę polityki zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych. Szczegółowo zostały przeanalizowane tzw. zielone zamówienia publiczne, jako praktyczny instrument ochrony środowiska i polityki

ekologicznej, który może być stosowany przez zamawiających. W artykule zostały także omówione możliwości wykorzystania kryteriów środowiskowych na różnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których skutkiem będzie dążenie do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

Przedmiotem artykułu mgr Anny Pieniak są regulacje dotyczące usług odbierania odpadów komunalnych świadczonych przez przedsiębiorców na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Autorka wskazuje na obowiązki i uprawnienia podmiotów prowadzących działalność z zakresu odbierania odpadów komunalnych.

Ilona Radziwon porusza tematykę ustanawiania i funkcjonowania obszarów Natura 2000. Autorka wskazuje, że obszary te, pomimo pewnych uciążliwości dla prowadzenia działań inwestycyjnych, w gruncie rzeczy przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju.

W ostatnim artykule Mateusz H. Ziemblicki opisuje uwarunkowania prawne nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Autor podnosi szereg wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem nadzoru nad lasami niepaństwowymi.

Żywimy nadzieję, że kolejny numer „Białostockich Studiów Prawniczych” i zamieszczone w nim artykuły stanowiły będą znaczny wkład w obszar nauki poświęcony aspektom prawnym zrównoważonego rozwoju, a lektura tego numeru stanowiła będzie inspirację do wielu naukowych przemyśleń.

*Ewa K. Czech
Artur K. Modrzejewski*

OCHRONA ZASOBÓW LECZNICZYCH ŚRODOWISKA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO JEDNA Z PODSTAWOWYCH FORM ZARZĄDZANIA OCHRONĄ ŚRODOWISKA PRZY RESPEKTOWANIU ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

I. Wprowadzenie

Oznaczona w tytule problematyka wyróżnia się specyfiką, którą trudno pominąć w rozważaniach – będących jednym z celów programowych konferencji, jak to się określa – „*Wzmacnianie ram prawno-organizacyjnych zrównoważonego rozwoju na szczeblu regionalnym, krajowym i lokalnym*”. Znamienne bowiem jest, że zarządzanie gospodarką uzdrowiskową, jako podstawą organizacji i funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego, podobnie jak zarządzanie gospodarką rolnictwa ekologicznego wyróżnia się ścisłym związkiem osiągania efektów ekonomicznych obu tych gospodarek z należyłą ochroną i racjonalnym gospodarowaniem zasobami środowiska przyrodniczego (naturalnego), jako podstaw egzystencji i rozwoju każdej z tych gospodarek. W przypadku rolnictwa – w zasadzie nie tylko ekologicznego – ewidentny jest charakterystyczny układ stosunków środowiskowych, odnoszących się zwłaszcza do stosunków wodnych wytworzonych potrzebami rolnictwa. Pod względem zużycia wody, ta dziedzina gospodarcza odróżnia się od innych odrębnymi właściwościami. Są to:

- a) naturalny sposób zaopatrywania się w wodę przez rośliny, człowiek może wpływać tylko na zwiększenie lub zmniejszenie zużycia wody oraz na poprawę wilgotności przez stosowanie odpowiednich upraw lub zabiegów;
- b) aktywna rola w kształtowaniu się stanu i obiegu wody w przyrodzie: szata roślinna to nie tylko konsument wody, ale także regulator jej obiegu w przyrodzie;

- c) niemożność zastąpienia wody innym surowcem lub substytutem (w innych dziedzinach jest to możliwe, np. transport wodny można zastąpić transportem lądowym lub powietrznym).

Gdy chodzi o wyrazistość ścisłych zależności lecznictwa uzdrowiskowego od dostępności i dyspozycyjności odnoszących się do leczniczych zasobów naturalnych, to są one jeszcze bardziej ewidentne niż w jakiegokolwiek innej dziedzinie. Znajduje to wyraz przede wszystkim w profesjonalnych ustaleniach metodycznych lub zaleceniach medycyny uzdrowiskowej, odnoszących się do zastosowania określonego rodzaju wód leczniczych do kąpeli leczniczych mineralnych, jak np. zalecane: kąpiele solankowe w przypadkach – m.in. – chorób ortopedyczno-urazowych, kąpiele kwasowęglowe w przypadkach – m.in. – czynnościowych chorób serca albo kąpiele siarczynowo-siarkowodorowe w przypadkach – m.in. – chorób zwyrodnieniowych stawów.¹ Ponadto nie do uniknięcia jest wg ustalonych standardów – konieczność określenia w ustawie – stanowiącej prawnoustrojowe podstawy utworzenia, organizacji i funkcjonowania każdego uzdrowiska – elementarnej wymogu, jakim jest udokumentowane istnienie na danym obszarze dyspozycyjnych zasobów złoża naturalnych surowców leczniczych oraz posiadania odpowiedniego klimatu o właściwościach leczniczych, potwierdzonych w trybie i na zasadach określonych ustawą, prócz wyposażenia planowanego uzdrowiska w odpowiednie obiekty (zakłady oraz urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego - wraz z infrastrukturą techniczną). Ten wymóg był spełniony już w pierwszej polskiej kompleksowej regulacji prawnej z tego zakresu; w ustawie o uzdrowiskach z dnia 23 marca 1922 r.² (u.o.u.). Jego wyeksponowanie nie nasuwa także zastrzeżeń – w obowiązującej obecnie ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych³ (ustawa uzdrowiskowa 2005). Gdy chodzi o ustawę o uzdrowiskach z pierwszych lat odzyskania niepodległości Państwa Polskiego, bardzo postępowej (nie ustępującej tego rodzaju regulacjom prawnym innych państw europejskich), to stanowiła ona jednoznacznie w art. 2, że: „Za uzdrowiska uważać należy: 1) miejscowości, posiadające cieplice, lub źródła lecznicze (źródła, studnie lub otwory wiertnicze o wodzie zawierającej mineralne lub inne składniki, względnie wykazującej specjalne działania, co nadaje jej właściwości i za-

1 I. Ponikowska, *Medycyna uzdrowiskowa – istota, rola i kierunki działania*, Ryc. 2 Zastosowanie kąpeli leczniczych mineralnych, (w:) *Informator uzdrowisk polskich*, Izba Gospodarcza „Uzdrowiska Polskie”, Wydanie IV, Warszawa 1997, s. 7. Jak stwierdziła na wstępie autorka tej publikacji (prof. dr hab. med.): „Medycyna uzdrowiskowa jest samodzielną dziedziną posługującymi się swoistymi metodami leczniczymi i diagnostycznymi. Metody te opierają się na wielowiekowych doświadczeniach praktycznych oraz podstawach naukowych. Medycyna tym różni się od innych dyscyplin leczniczych, że wykorzystuje do leczenia naturalne tworzywa, jak wody lecznicze, gazy lecznicze i borowiny, przyrodnicze czynniki środowiskowe, jak walory lokalnego klimatu, formy energii znajdujące się w otaczającym człowieka środowisku. Podstawowym działem w lecznictwie uzdrowiskowym jest balneoterapia, która wykorzystuje naturalne wody lecznicze”.

2 Dz.U. R.P. Nr 31, poz. 254

3 Dz.U. R.P., t.j. z 2012 r., poz. 742

stosowanie lecznicze), czyli tzw. 1) zdrojowiska; 2) stacje klimatyczne; 3) kąpieliska morskie.” Kontynuację tej dobrej polskiej tradycji z czasów Drugiej Rzeczypospolitej znajdujemy również we wspomnianej ustawie uzdrowiskowej z 2005 roku. Co więcej – znajdujemy w tej ustawie nawet ujęcia semantyczne treści normatywnej określającej warunki nadawania statusu uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej – bardziej rozwinięte, a w ujęciach redakcyjnych znacząco precyzyjniejsze – odpowiednio do postępu współczesnej wiedzy medycyny uzdrowiskowej oraz z zakresu inżynierii uzdrowiskowej (która wprawdzie nie tworzy tej medycyny, lecz skutecznie wspomaga jej rozwój). Przede wszystkim ustawa ta, wypełniając poważną lukę prawną w prawno-ustrojowych podstawach polskich uzdrowisk w uchylanej ustawie PRL z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym⁴ dokonała w art. 2 – podobnie jak ustawa przedwojenna – zdefiniowania szeregu podstawowych pojęć, wskazując w nich z należytą wyrazistością – na ściśle związki lecznictwa uzdrowiskowego z naturalnymi zasobami surowców leczniczych jako „zorganizowanej działalności polegającej na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego przy wykorzystaniu warunków naturalnych, takich jak: a) właściwości naturalnych surowców leczniczych, b) właściwości lecznicze klimatu [...]” (por.: art. 2, pkt 1 ustawy), albo – odnośnie definicji „uzdrowisko” (por. art. 2, pkt 3 tej ustawy), rozumiejąc pod tym pojęciem – „obszar, na terenie którego prowadzone jest lecznictwo uzdrowiskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, [...]”. Celom natomiast samej ochrony służyć winny „strefy ochronne – części obszaru uzdrowiska albo obszaru ochrony uzdrowiskowej, określone w statucie uzdrowiska, w celu ochrony czynników leczniczych i naturalnych surowców leczniczych, walorów środowiska i urządzeń uzdrowiskowych” (por.: art. 2, pkt 6 tej ustawy). W wyodrębnionym rozdziale 5 (art. 33-44) przepisów ustawy uzdrowiskowej z 2005 r. określone zostały tryb i zasady nadawania obszarowi statusu uzdrowiska i statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz ich pozbawiania (por.: art. 44) w przypadku ustalenia, że ustały warunki uzasadniające nadanie danemu obszarowi statusu uzdrowiska lub statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej. W myśl ustawy status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie wszystkie warunki, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 5 ustawy uzdrowiskowej wskazując w pierwszej kolejności na spełnienie warunków: posiadania złoża naturalnych surowców leczniczych i posiadania klimatu – o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie, to znaczy – na podstawie udokumentowanych badań potwierdzających te właściwości oraz wykluczających negatywne oddziaływanie na organizm ludzki (por.: art. 36).

W świetle tych faktów i ustaleń, do oznaczonej w tytule ochrony zasobów leczniczych środowiska RP zdaniem autora należy podchodzić z należytą pryncy-

4 Dz.U. Nr 23, poz.150, ze zm.

pialnością, gdy chodzi o – wspomniane na wstępie – wzmacnianie ram prawno-organizacyjnych zrównoważonego rozwoju na szczeblu regionalnym, krajowym i lokalnym oraz respektowanie ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP – zasady zrównoważonego rozwoju. Lecznictwo uzdrowiskowe i stanowiące jego podstawę uzdrowiska mają w Europie, zwłaszcza w krajach o zasięgu oddziaływań kultury romańskiej – dawne i bogate, zasługujące na uwagę – o czym niżej – tradycje.

II. Geneza i zarys rozwoju koncepcji i podstaw prawno-ustrojowych zarządzania sprawami lecznictwa uzdrowiskowego i gospodarką uzdrowiskową w Europie i w Polsce

Od czasów starożytnych wyrazem doceniania naturalnych zasobów leczniczych, jako bogactwa narodu i ich znaczenia dla zdrowia ludzkiego, są przytaczane jeszcze dziś maksymy rzymskie: „*Ūbī thermae ibi sālūs*” i „*Mēdicūs cūrāt nātūra sānāt*”; „*Gdzie cieplice (termy) tam zdrowie*” i „*Lekarz leczy – siła twórcza przyrody (natura) uzdrawia*”. Z dzieł Hipokratesa „*Corpūs Hippocraticum*”,⁵ tłumaczonych na wiele języków nowożytnych, dowiadujemy się np. jak wielką rolę przywiązywano w starożytnej Grecji do różnego rodzaju kąpielii leczniczych: mulnych, wodnych, słonecznych, piaskowych. Jedno z dzieł tego greckiego lekarza (urodz. 460 p.n.e., zm. 377 p.n.e.), zwanego ojcem medycyny – „O klimatach, wodach i miejscach”⁶ określone jest w historii medycyny jako geografia lekarska.⁷ Samych leków roślinnych, zwierzęcych i mineralnych było opisanych w tej pracy ok. 300 z uwzględnieniem wśród wielu z nich także wcześniejszego pochodzenia egipskiego lub indyjskiego.⁸ Szereg kąpielisk utworzonych za panowania Rzymian na prowincjach służy pacjentom do dziś jak: Baden w północnej Szwajcarii, Baden bei Wien u podnóży Lasu Wiedeńskiego we wschodniej Austrii; Baden-Baden w południowo-zachodniej części RFN (Badenia – Witenbergia); Vichy we Francji oraz Montecatini i Abano Terme we Włoszech. Niektóre słynne do dziś uzdrowiska, wiążą swój początek z nazwami światłych władców danego stulecia, co się sporadycznie podkreśla we wstępach obowiązujących statutów uzdrowisk, np. ustanowiony statut uzdrowiska Czech – Karlovy Vary z dnia 18 stycznia 1956 r. rozpoczyna się stwierdzeniem:

5 Jest to zbiór pism zebranych w 100 lat po śmierci Hipokratesa zawierających informacje nt. ówczesnej wiedzy medycznej. Z przekładów na języki nowożytne za najważniejsze uznaje się wydanie francuskie: E. Littré, *Oeuvres completes d'Hippocrate, traduction nouvelle avec le texte grec en regard*, t. 1-10, Paryż 1839-1861. Na język polski tłumaczone były tylko niektóre teksty; m.in. przez Łuczkiwicza – H. Łuczkiwicz, *Hipokratesa Aforyzmy i Rokowania oraz Przysięga*, Warszawa 1864.

6 Dwa przekłady tej pracy na język polski, różniące się nieco tytułami: J. Oetinger, *O powietrzu, wodach i miejscach*, „Przegląd Lekarski” 1880 i H. Łuczkiwicz, *O powietrzu, wodach i okolicach*, Warszawa 1890.

7 W. Szumowski, *Historia medycyny*, Warszawa 1961, s. 68.

8 *Ibidem*, s. 52.

„Karlovy Vary założone około 1350 roku przez Karola IV-go stały się w okresie od XVIII do XX wieku miejscowością kuracyjną o światowej sławie.”⁹

Druga połowa dziewiętnastego wieku otwiera nową kartę w dziejach przyrodolecznictwa. Ogromny postęp nauk medycznych (balneologii) dał naukowe podstawy lecznictwu uzdrowiskowemu, pozwalając różnicować wskazania lecznicze i dobór odpowiednich uzdrowisk dla pewnych zespołów chorób,¹⁰ a rozwój komunikacji jakby „przybliżył uzdrowiska do kuracjuszy.” Uzdrowiska stały się w wielu krajach ważną gałęzią gospodarczą. W literaturze polskiej znalazło to wyraz w wydanym drukiem traktacie lekarza, działacza społecznego, cenionego publicysty i członka Akademii Umiejętności Bolesława Ludwika Lutostańskiego (1837-1890) pt.: „Przemysł zdrojowo-leczniczy i ustawa dla zdrojowisk: fakta i uwagi” Kraków 1886 r. Otóż B.L. Lutostański, opierając się na osiągnięciach naukowych polskiej balneologii, wskazał na niedoceniecie walorów leczniczych środowiska przyrodniczego Polski, stwierdzając, że: „Niewiele jest krajów, które by posiadały tyle źródeł leczniczych”. [...] „Słowem przyroda obdarzyła nas rodzimymi skarbami, które wyzyskiwać możemy dla rozwoju przemysłu zdrojowo-leczniczego [...] brak tylko zrozumienia interesów kraju w tej mierze”. Krytykując ten brak zrozumienia interesów kraju, wynikającego – w swej istocie z – niedoceniań znaczenia ekonomicznego polskich uzdrowisk B.L. Lutostański wskazał na przykłady innych krajów, gdzie uzdrowiska są „wielkim źródłem dochodów”, a więc czynnikiem bogactwa narodowego. „Szwajcaria, biedniejsza od Galicji pod względem urodzajności ziemi umiała uzyskać górską przyrodę dla materialnego dobrobytu kraju [...] około połowy bieżącego stulecia Szwajcarzy w dolinach, na stokach i szczytach alpejskich zaczęli stawiać wygodnie urządzone domy, które ściągnęły do gór tłumy turystów. Samotne Alpy zaludniły się. Z nędznych szałasów powstały zamożne osady”.

Z biegiem wydarzeń, w drugiej połowie dziewiętnastego wieku zaczęto dostrzegać również zagrożenia dla uzdrowisk, przejawiające się w niszczeniu zasobów naturalnych oraz uchylać ustawy poddające opiece państwa uzdrowiska, a zwłaszcza zasoby wód mineralnych. Pierwszym krajem ustanawiającym regulację prawną z tego zakresu była Francja. W 1856 r. Izba Deputowanych zażądała od Rządu przygotowania ustawy ochraniającej zdrojowiska i kąpieliska przed „agresją interesów prywatnych.” Uchwalona we Francji 14 lipca 1858 r. ustawa o ochronie i zarządza-

9 Wzmianka ta wiąże się z faktem, iż król Czech Karol IV Luksemburski założył przy ciepłych źródłach osadę, nazwaną jego imieniem *Karlovy Vary* (niem. *Karlsbad*), która w 1370 r. uzyskała prawa miejskie i już w XIV wieku wykorzystywała właściwości lecznicze swych źródeł, a w późniejszych wiekach zyskała w Europie i poza Europą rozgłos właściwościami leczniczymi tzw. „Karlsbadzkiej soli”, produkowanej ze źródlanej wody leczniczej”. Bliżej: R. Paczuski, Ochrona zasobów leczniczych środowiska przyrodniczego Rzeczypospolitej Polskiej zagadnienia administracyjno-prawne, Warszawa 1990, s. 10 – objaśnienia; s. 101-112 – tekst Statutu Uzdrowiska w Karłowach Warach z dnia 18 stycznia 1956 r.

10 W Polsce duże zasługi w tej dziedzinie położył Józef Dietl, lekarz (1804-1878 r.), który wiele uwagi poświęcił uzdrowiskom krajowym, wykazując ich walory lecznicze (m.in. w pracy: „Uwagi nad zdrojowiskami krajowymi”, 1858) oraz dokonał pierwszej klasyfikacji polskich wód leczniczych, zyskując miano „ojca balneologii polskiej”.

niu zasobami wód mineralnych („*sur la conservation et l'aménagement des sources d'eaux minerales*”) stała się wzorem dla tzw. ustaw zdrojowych innych państw. Podobne rozwiązania przyjęła Belgia. Na Węgrzech obowiązywała (do 1918 r.) ustawa o organizacji ochrony zdrowia publicznego, regulująca w 14 dziale sprawy zarządzania zasobami wód mineralnych i kąpieliskami. 19 września 1885 r. ustanowiona została ustawa o ochronie źródeł leczniczych w Rosji, powierzając opiekę nad uzdrowiskami Ministerstwu Dóbr Państwowych. Szczególną opieką, w oparciu o tę ustawę, otoczone zostały uzdrowiska na Kaukazie i Krymie. Na potrzebę należytego wykorzystania tego bogactwa narodowego i należytej jego ochrony w Polsce zwracał uwagę także prof. Józef Dietl. W wydanej w 1858 r. pracy „Uwagi nad zdrojowiskami” wykazał bogate walory lecznicze uzdrowisk krajowych, domagając się należytego ich wykorzystania. W związku z tym wspomniany traktat B.L. Lutostańskiego, którego intencją, gdy chodzi o jego szeroko zakrojone zamierzenia reformatorskie w sprawach zdrojowisk¹¹ było – uczynienie z „problemu przemysłu zdrojowo-leczniczego” – sprawy narodowej – kończył się słowami (cyt. dosł.) „najzasłużeńszego balneologa polskiego śp. prof. Dietla”: „Naród o urządzenie swoich zdrojowisk niedbały nie poznał się na bogactwach ziemi swojej i nie stanął jeszcze na tym stopniu cywilizacji, która ciągnąc korzyści z rodzimych skarbów mnoży pomysłność i zamożność kraju”.

Niestety cały ten ogromny zasób energii, inwencji i zaangażowania patriotycznego – wspartej rzetelną wiedzą, w niewielkim stopniu mógł być wykorzystany w ówczesnych warunkach polityczno-ustrojowych rządzących władz prawodawczych i wykonawczych państw zaborczych. W tej sytuacji, jak wyrażano zaniepokojenie – „prócz niektórych renomowanych uzdrowisk jak np. Krynica, Rabka, Iwonicz, Cieplice, obfitujących w liczne gustowne wille oraz urządzenia balneotechniczne i higieniczne, dorównujących standardem znanych uzdrowisk zagranicznych, większość uzdrowisk pozostawała w dużym zaniedbaniu”. Nieuregulowane były m.in. sprawy nadzoru sanitarnego na terenach wiejskich otaczających uzdrowiska, na których znajdowały się złoża zasobów wód leczniczych doprowadzające do skażenia zanieczyszczeniami powietrza, wody i gleby. Jak alarmował autor traktatu – „Liczba okolic przeznaczona jakby od przyrody na uzdrowiska, z każdym rokiem się u nas zmniejsza na skutek trzebieży lasów.”

Sytuacja radykalnie mogła się zmienić dopiero po odzyskaniu niepodległości państwa polskiego. Istotę tych przemian i osiągnięć oddaje lapidarnie praca zbiorowa, sprzed dziewięćdziesięciu lat pt. „*Wypisy do nauki o Polsce współczesnej*”, *Wilno 1923 r.*¹² w nawiązaniu do pozytywnych ocen podjętego wysiłku i osiągnięć

11 Bliżej nt. tej koncepcji reformatorskiej, wspartej rozwiniętą argumentacją: R. Paczuski, Problemy uzdrowisk polskich przed stu laty. Refleksje oparte na traktacie B.L. Lutostańskiego z 1886 nt. przemysłu zdrojowo-leczniczego, „Problemy Uzdrawiskowe” 1987, z. 9/10, s. 155-165.

12 Z. Fedorowicz (red.), Wypisy do nauki o Polsce współczesnej dostosowane do programu gimnazjów państwowych, Wilno 1923. Autorami wielu opracowań tej pracy zbiorowej byli znani wybitni profesorowie uniwersyteccy jak m.in.: S. Kutrzeba, prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego – prace nt. swoistości kultury polskiej i jej stosunku do

z pierwszych lat niepodległości, zmierzających „ku poprawie Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej”. Wskazano na narodowość polską, jako na „element państwo-twórca”, co znalazło wyraz w tytule i treści jednej z publikacji tej pracy zbiorowej B. Jawnuta i S. Grabskiego pt. „*Polacy jako element państwo-twórca*.”¹³ W kolejnej publikacji tej edycji S. Grabski w nawiązaniu do konkretnych osiągnięć pierwszych lat niepodległości stwierdził, że doświadczenie wykazało niezbicie wysoką sprawność społeczeństwa polskiego. „Wszystko, co zostało zrobione dla odbudowy zniszczonego kraju i życia gospodarczego – podkreślił autor – zostało wykonane wysiłkiem jednostek i ugrupowań społecznych” [...] „I pod innymi względami naród wykazał dobrą organizację, walczył bowiem z zarodkami anarchii i bolszewickimi próbami fermentu rewolucyjnego”¹⁴ [...] „Ta zaradność społeczeństwa jest naturalną konsekwencją faktu, że przez przeszło sto lat naród musiał sam sobie radzić, a nie miał żadnego udziału we władzy państwowej, której ulegał. Pod względem organizacji i zaangażowania sił narodowych”, według oceny S. Grabskiego, nawiązującej do poglądów naukowych i politycznych w piśmiennictwie sąsiednich państw (zwłaszcza w niemieckich publikacjach naukowych), „nie tylko dorównujemy narodom sąsiednim, ale nawet górujemy nad nimi”¹⁵. Wiarygodność tych stwierdzeń odnosi się również – do stworzenia podstaw prawnoustrojowych oraz – adekwatnych do potrzeb – warunków organizacji i funkcjonowania uzdrowisk polskich w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

Jednym z pierwszych aktów prawnych po odzyskaniu niepodległości państwa polskiego było uchwalenie w dniu 8 lutego 1919 r. Państwowej Zasadniczej Ustawy Sanitarnej¹⁶ (p.z.u.s.)¹⁷ (powierzającej zarząd państwowej służby zdrowia oraz „nadzór zwierzchni nad wszystkimi sprawami zdrowotnymi” – w tym również „nadzór nad sprawami uzdrowisk w Państwie – utworzonemu już wcześniej – Ministerstwu Zdrowia Publicznego. Do podstawowych zaś zadań z tego zakresu, które ustawa wymieniała w pierwszej kolejności należała: „piecza nad czystością powietrza, gleby i wody, nad zaopatrzeniem ludności w wodę zdatną do picia i potrzeb gospodarczych, nad należyтым usuwaniem wód zużytych i nieczystości i odprowadzaniem wód ściekowych” (por. art. 2 pkt 1 z.u.s.). W tym ujęciu była to pierwsza kompleksowa regulacja ochrony prawnej środowiska sytuująca pod tym względem Polskę

Zachodu (s. 449) i historii ustroju Polski (s. 257, 259-261); O. Balcer, *Ustrój dawnego Państwa Polskiego* (s. 315); A. Peretiatkiewicz, prof. Uniwersytetu Poznańskiego – prace nt. – *Sprawiedliwość* (s. 402) oraz *Najwyższa Izba Kontroli i Mniejszości Narodowe* (s. 406).

13 Z. Fedorowicz (red.), *Wypisy do nauki o Polsce, op. cit.*, s. 353-354.

14 *Ibidem*, s. 354.

15 *Ibidem*, s. 354.

16 *Dziennik Praw Państwa Polskiego* z 1919 r. Nr 15, poz. 207.

17 Treść postanowień tej ustawy recypowana została następnie (z pewnymi uzupełnieniami) w nowszym akcie prawnym uchwalonym przez Sejm w dniu 19 lipca 1919 r. (*Dziennik Praw Państwa Polskiego* z 1919 r. Nr 63, poz. 371), noszącym nazwę „Zasadnicza Ustawa Sanitarna” (z.u.s.), która przy określaniu kompetencji Ministra Zdrowia Publicznego w nowym, nieco zmienionym ujęciu redakcyjnym, wprowadziła kilka grup nowych zadań odnoszących się m.in. do spraw: ratownictwa, szpitalnictwa, zdrojowisk i uzdrowisk (art. 2 pkt 6) oraz spraw hodowli i sprzedaży roślin leczniczych (art. 2 pkt 130).

w czołówce krajów europejskich, a być może – co do samej idei sprzężenia problemów zdrowotnych z postępowaniem w dziedzinie ochrony środowiska i rozwojem gospodarczym – nawet w czołówce ogólnoświatowej. Chodzi bowiem o ideę (znaną już polskim reformatorom z okresu zaborów – o których była wzmianka wyżej), która w 1992 r. znalazła się w centrum zainteresowania Organizacji Narodów Zjednoczonych. W zaleceniach Agendy 21 zwrócono uwagę na podstawowe potrzeby zdrowotne populacji, jako – „integralnie związane z osiągnięciem zrównoważonego rozwoju oraz z ochroną środowiska”.¹⁸ Teza ustalona brzmi: „Zdrowie ludzkie zależy od zdrowego środowiska, od czystej wody, kanalizacji oraz od zaopatrzenia w zdrową żywność. Musimy się troszczyć zarówno o zdrowie ludzi, jak i zdrowotność naszego środowiska”.¹⁹

Do postanowień Zasadniczej Ustawy Sanitarnej (z.u.s.) z 19 lipca 1919 r. nawiązywała w art. 1 kolejna ustawa, a mianowicie, wspomniana już - ustawa z dnia 23 marca 1922 r., o uzdrowiskach (u.o.u.) – będąca pierwszą w Polsce regulacją prawną, określającą podstawy prawno-ustrojowe organizacji i funkcjonowania uzdrowisk oraz zasady ochrony zasobów naturalnych, służących lecznictwu uzdrowiskowemu. Wg art. 1 u.o.u. – „Zgodnie z art. 2 pkt 5 z.u.s. nadzór nad sprawami dotyczącymi uzdrowisk w Państwie i zarządzania uzdrowiskami państwowymi sprawował Minister Zdrowia Publicznego z udziałem – powołanej w drodze rozporządzenia tego Ministra Państwowej Rady do Spraw Uzdrawisk – jako organu doradczego. Każde uzdrowisko z mocy obu ustaw (z.u.s. i u.o.u.), których postanowienia należało w odpowiednim powiązaniu interpretować – zgodnie z wykładnią autentyczną art. 1 u.o.u., objęte zostało wspomnianym nadzorem państwowym Ministra Zdrowia Publicznego. Z mocy ustawy nadzór ten w skrócie obejmował cztery następujące grupy zadań:

- 1) nadzór ogólny nad sprawami lecznictwa w uzdrowiskach, w tym nad: zakładami leczniczymi publicznymi i prywatnymi (art. 2, pkt 2 z.u.s.); opieką lekarską (art. 2, pkt 4 z.u.s.); wyrobem i sprzedażą środków leczniczych (art. 2 pkt 13 z.u.s.) oraz nad praktyką lekarską (art. 2, pkt 14),
- 2) nadzór nad ochroną czystości powietrza, wody i gleby oraz sprawy zaopatrywania i usuwania odpadków (art. 2 pkt 8 z.u.s.),
- 3) nadzór nad wyposażeniem uzdrowisk w konieczne urządzenia sanitarne nazywane „koniecznymi urządzeniami zdrowotnymi”, jak: urządzenia zabezpieczające w dostateczne zabezpieczenie w dobrą wodę do picia, urządzenia służące do odprowadzania ścieków i składowania odpadków; pomieszczenia izolacyjne dla dotkniętych chorobami zakaźnymi oraz dla obsługującej ich służby pielęgniacyjnej; urządzenia do odkażania (art. 5 u.o.u.),

18 Dokumenty końcowe konferencji narodów zjednoczonych „środowisko i rozwój”, Warszawa 1963, s. 62.

19 Bliżej: R. Paczuski, Prawo ochrony środowiska, Bydgoszcz 1994, s. 23-24.

- 4) nadzór nad zabezpieczeniem źródeł wód mineralnych, służących celom lecznictwa uzdrowiskowego przed ujemnymi zmianami dotyczącymi: wydajności, wachania zwierciadła wody, biegu dopływów, czystości, składu chemicznego lub właściwości fizykalnych oraz jej radioaktywności – przez ustanowienie okręgu ochrony górniczej źródeł mineralnych (art. 14-19 u.o.u.) oraz obowiązujących zakazów w obrębie granic okręgu ochrony sanitarnej uzdrowiska obowiązujących z mocy art. 13 u.o.u. – jak np. zakaz wyciętu lasów.

Zarządzanie operatywne sprawami uzdrowisk i lecznictwa uzdrowiskowego powierzył ustawodawca specjalnym samorządom uzdrowiskowym – komisjom uzdrowiskowym; w zdrojowiskach – zdrojowym, w kąpieliskach morskich – kąpielowym, a w innych – klimatycznym, jako „organom zarządzającym sprawami uzdrowisk na obszarach okręgu ochrony sanitarnej (por.: art. 29-34 u.o.u.). Komisjom uzdrowiskowym przysługiwały uprawnienia policji zdrowia i policji budowlanej, a w okresach sezonu turystycznego komisje uzdrowiskowe miały prawo korzystania z państwowej policji bezpieczeństwa – w granicach uprawnień przyznanych gminom miejskim (art. 29 u.o.u.). W razie potrzeby komisje miały prawo powoływania rzeczoznawców (art. 12, pkt e) u.o.u.). Od orzeczenia lub zarządzenia komisji uzdrowiskowej przysługiwało w ciągu dni 14 odwołanie do drugiej instancji, oraz w ciągu dni 30 dni – odwołanie do Ministra Zdrowia Publicznego jako do ostatecznej instancji (art. 12 pkt e) i art. 36 u.o.u.). Organem wykonawczym komisji był zarząd (wydział wykonawczy) wybierany spośród członków komisji na okres 3 lat, składający się z czterech osób: 1) przewodniczącego, 2) zastępcy przewodniczącego, 3) sekretarza i 4) skarbnika – przy respektowaniu wymogu, że: „przewodniczącym i sekretarzem może być jedynie ten członek komisji, który w uzdrowisku ma stałe miejsce zamieszkania” (art. 32 u.o.u.).

Do zakresu działania komisji uzdrowiskowej jako podmiotu gospodarczego zarządzającego sprawami uzdrowisk i lecznictwa uzdrowiskowego (o których mowa w art. 34-39 u.o.u.), należało także zarządzanie funduszem kuracyjnym, posiadającym osobowość prawną. Z mocy ustawy (art. 33 pkt 1 i 2 w powiązaniu z art. 40 u.o.u.) przychodami tego funduszu były: wpływy z taks kuracyjnych i innych opłat, ustalonych przez komisję uzdrowiskową; z opłat pobieranych od wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, działających na terenie uzdrowiska w czasie sezonu; z opłat od osób wynajmujących mieszkania przyjezdnym; z opłat za używanie urządzeń utrzymywanych z funduszu kuracyjnego; z grzywien wymierzanych w myśl postanowień u.o.u.; z dobrowolnych ofiar i zapisów; z zasiłków ze Skarbu Państwa, lub ciał samorządowych; z dochodów majątków i kapitałów należących do funduszu kuracyjnego. Jedną z zasad ustrojowych organizacji funkcjonowania uzdrowisk polskich – odnoszącej się do rozwoju społecznego – był,

zgodnie z art. 35 pkt 5 u.o.u. – obowiązek „udostępnienia ich najuboższemu warstwom ludności”.

Po drugiej wojnie światowej wprowadzie lecznictwo uzdrowiskowe, oparte na korzystaniu z zasobów leczniczych, zachowało w Polsce w jakimś stopniu ciągłość swych funkcji nie tylko eksploratorskich, ale i ochronnych – o pewnych tradycjach (bliskich współczesnej idei zrównoważonego rozwoju), jednak gdy chodzi o rozwiązania prawnoustrojowe, decydujące o pozycji prawnej i mechanizmach funkcjonowania uzdrowisk dostrzec można – poczynając od końca lat czterdziestych minionego stulecia – nie tylko w Polsce, lecz we wszystkich krajach Europy Środkowowschodniej – wspólne cechy, będące emanacją systemowych rozwiązań doktrynalno-politycznych – organizacji państwowej służby ochrony zdrowia ZSRR. Najistotniejsze cechy tych rozwiązań to przede wszystkim:

- 1) Centralistyczny model zarządzania sprawami uzdrowisk, oparty na hierarchicznym podporządkowaniu uzdrowisk i ich zakładów jednemu kierownictwu oraz na centralnym planowaniu i finansowaniu działalności tych instytucji. Przykładem tego rodzaju centralistycznych rozwiązań organizacyjnych w Polsce był „Centralny Zarząd Uzdrowisk”, później „Zjednoczenie Uzdrowiska Polskie”, a np. w Czechosłowacji – Generalna Dyrekcja „Czechosłowackie Państwowe Uzdrowiska i Źródła”.
- 2) Nacjonalizacja uzdrowisk oraz zakładów, urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego i aptek. Wprowadzie w pierwszych latach po wojnie funkcjonowały (z wyjątkiem tzw. Ziemi Odzyskanych) uzdrowiska prywatne (jak np. Rabka albo Szczawnica – nie różniące się, podobnie jak przed wojną jakością świadczonych usług i sprawnością działania od uzdrowisk państwowych (jak np. Uzdrowisko Inowrocław), to jednak poczynając od 1947 r. uchwała Rady Ministrów z dnia 23 maja 1947 r. wydana na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1947 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej²⁰ zapoczątkowała proces nacjonalizacji uzdrowisk polskich oraz ich zakładów i urządzeń przez przejęcie – w pierwszej kolejności na własność państwa uzdrowisk Rabka, Szczawnica i Żegiestów – Źródło zakończony definitywnie w stosunku do wszystkich pozostałych uzdrowisk i obiektów uzdrowiskowych do 1966 r.
- 3) Totalna likwidacja wszelkiego rodzaju samorządów; tzn. zarówno samorządów terytorialnych, jak i specjalnych, jakimi były m.in. samorządy uzdrowiskowe, samorządy zawodowe (izby lekarskie, izby adwokackie), samorządy gospodarcze (izby przemysłowo-handlowe) i in. oraz zastąpienie ich jednolitym systemem władzy państwowej w terenie, tj. systemem rad narodowych nawiązującym do realizacji koncepcji leninowskiej – „cała władza w ręce rad”, działających z mocy ustawy z 1950 r. o terenowych organach jednoli-

20 Dz.U. z 1947 r. Nr 3, poz. 17.

tej władzy państwowej.²¹ Wszakże działające jeszcze pod rządami tej ustawy z 1950 r. komisje uzdrowiskowe i ich organy wykonawcze wykazywały pewną aktywność w podejmowaniu uporządkowania niektórych dziedzin gospodarki uzdrowiskowej, jak np. parki, zieleńce, urządzenia kulturalne, skutecznie niekiedy nawet interweniując u ministra zdrowia, gdy miejscowe rady narodowe próbowały przeznaczać środki finansowe funduszków zdrojowych na cele inne niż uzdrowiskowe, jednak ich siły witalne i możliwości skutecznych działań w ówczesnych warunkach politycznej dyskryminacji dorobku cywilizacyjnego z czasów Rzeczypospolitej były już bardzo ograniczone.

Wejście w życie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym²² uchylającej ustawę z 1922 r. o uzdrowiskach spowodowało zburzenie całego przedwojennego dorobku legislacyjnego prawnoustrojowych i prawnomaterialnych podstaw organizacji i funkcjonowania – a także i finansowania polskich uzdrowisk. Był to właściwie akt polityczny ukierunkowany na umocnienie roli rad jako terenowych organów władzy państwowej na swoim terenie, z odejściem od respektowania pewnego profesjonalizmu w zarządzaniu sprawami uzdrowisk i ochrony zasobów leczniczych przed degradacją przez: likwidację samorządów uzdrowiskowych – tzn. komisji zdrojowych i ich organów wykonawczych oraz – posiadającego osobowość prawną – funduszu zdrojowego. Pozbawiono uzdrowiska koniecznych warunków dla ich rozwoju. Nastąpił pewien regres i narastanie wielu zaniedbań w racjonalnym zarządzaniu zasobami leczniczymi środowiska, doprowadzających do ich degradacji lub dewastacji, a następnie do pozbawienia wielu miejscowości nadanego im statusu uzdrowiska, uniemożliwiającego prowadzenie lecznictwa uzdrowiskowego. Likwidacji uległo m.in. uzdrowisko Zakopane – „największe uzdrowisko klimatyczne” – jak objaśnia Wielka Encyklopedia Powszechna PWN²³ i które łącznie z zakładami zdrojowymi w Inowrocławiu wymienione zostały w art. 2 przedwojennej ustawy, jako dwa pierwsze uzdrowiska państwowe, otrzymujące „charakter użyteczności publicznej z dniem wejścia w życie ustawy”. Wg danych przytaczanych w literaturze i w Sprawozdaniu Stenograficznym z posiedzenia Sejmu PRL w dniu 17 czerwca 1966 r., podczas debaty nad projektem nowej ustawy o uzdrowiskach, w ciągu dwudziestu jeden lat (1947-1966 r.) liczba uzdrowisk zmniejszyła się z 49 do 36. Wskazywano w krytyce naukowej, że wadą centralistycznego modelu zarządzania sprawami uzdrowisk było to, iż do roku 1958 podstawowe zagadnienia znalazły się poza resortem zdrowia. Różne instytucje i biura obce celom uzdrowisk usadowiły się w budynkach zdrojowych, rosła systematycz-

21 Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.

22 Dz.U. z 1966 r. Nr 23, poz. 150, ze zm.

23 Por.: Wielka Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1969, s. 618.

nie liczba ludności, nie związanej z zadaniami uzdrowiska, która zapełniała kwatery przeznaczone dawniej dla kuracjuszy. Na łamach periodyku profesjonalnego *Problemy Uzdrowiskowe* (organu Polskiego Towarzystwa Balneologii, Bioklimatologii i Medycyny Fizykalnej, ukazującego się od roku 1959) sporadycznie zaczęto wskazywać na pewne niepokojące zjawiska odnoszące się zarówno do sytuacji prawnej uzdrowisk polskich,²⁴ jak i pogarszania się stanu środowiska na obszarach samych uzdrowisk oraz w najbliższym ich otoczeniu.²⁵ Między innymi w oficjalnym stanowisku Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej z 1982 r. – podniesiono problem także niedorozwoju społecznego polskich uzdrowisk, a mianowicie: wyraźne załamanie się w praktyce konstrukcji prawnej dotyczącej powszechnej dostępności do opieki zdrowotnej, które nastąpiło z przyczyn gospodarczych – na skutek niedoinwestowania sanatoriów i innych zakładów oraz urzędzeń lecznictwa uzdrowiskowego²⁶ lub nawet z przyczyn organizacyjnych. Usunięcie z ustawodawstwa znanego z dwudziestolecia międzywojennego zakazu wyrębu lasów na uzdrowiskowych obszarach chronionych doprowadziło do samowoli – rabunkowej gospodarki leśnej, powodując ewidentne pogorszenie warunków klimatycznych wielu uzdrowisk.²⁷

Krytyka naukowa – zwłaszcza balneologów – niezadowolającego stanu wobec narastających problemów zagrożeń cywilizacyjnych w uzdrowiskach polskich, nie przynosiła efektów. Doprowadziło to w końcu do sytuacji, że stan zagrożenia różnych elementów środowiska w miejscowościach uzdrowiskowych – doprowadzający nawet do pozbawiania wielu z nich statusu uzdrowiskowego, należało uznać za sprawę wagi państwowej. Nastąpiło to w dniu 15 kwietnia 1982 roku na posiedzeniu Sejmowej Komisji Zdrowia i Kultury Fizycznej. Bowiem z przedstawionego na tym posiedzeniu materiału – raportu Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej, opublikowanego następnie na łamach periodyku „*Problemy Uzdrowiskowe*”²⁸ wynikało, że stan zagrożenia podstaw ekologicznych rozwoju polskich uzdrowisk – jak można by dziś nazwać – zrównoważonego rozwoju – był bardzo poważny. Stwierdzono m.in., że stan terenów zieleni i lasów w uzdrowiskach systematycznie się pogarsza. Działo się to na skutek przeznaczania zieleńców i skwerów na budownictwo mieszkaniowe oraz lokalizowania obiektów budowlanych w obrębie parków uzdrowiskowych. Niedostateczna była też pielęgnacja i konserwacja zieleni z braku środków

24 Np.: Z. Szwaja, Z rozważań nad sytuacją prawną uzdrowisk polskich, „*Problemy Uzdrowiskowe*” 1976, z. 3; W. Carlein, Problemy ochrony środowiska w miejscowościach kuracyjnych i wypoczynkowych; hałasy i substancje szkodliwe, „*Problemy Uzdrowiskowe*” 1976, z. 3.

25 Np.: J. Domański, Alarm dla oaz ciszy, wód leczniczych, czystego powietrza, „*Aura*” 1981, nr 5; C. Kaspar, P. Kaspar, Ochrona uzdrowisk przed zanieczyszczeniami powietrza, „*Problemy Uzdrowiskowe*” 1975, z. 9/10; J. Suchodolski, Dolnośląskie Zdroje w Cieniu Kominów, „*Aura*” 1987, nr 12; S. Schlegel, Ochrona naturalna czynników leczniczych, „*Problemy Uzdrowiskowe*” 1977, z. 3/4; S. Węclawek, Ochrona i znaczenie lasów regionu Uzdrowska Wysowa, „*Aura*” 1981, nr 11/1.

26 Bliżej: W Pacankowa, Problemy zagrożeń cywilizacyjnych w zdrojowiskach, „*Problemy Uzdrowiskowe*” 1979, z. 7/8 oraz Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Uzdrowiska w świetle zagrożeń ekologicznych, „*Problemy Uzdrowiskowe*” 1982, z. 1.

27 *Ibidem*.

28 Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Uzdrowiska w świetle zagrożeń ekologicznych, „*Problemy Uzdrowiskowe*” 1982, z. 1/6, s. 81-82.

(fundusze zdrojowe zostały w 1967 r. zlikwidowane!) lub odpowiednich fachowców. W niektórych uzdrowiskach, jak np. Busko czy Inowrocław wytknięto bardzo niski współczynnik zieleni – od 2% do 4% przy zalecanej wielkości przez specjalistów – od 40% do 60%. Z analizy gospodarki leśnej wykonanej w 1978 r. wynika, że w 14 uzdrowiskach prowadzono na obszarach uzdrowiskowych w zasadzie nieograniczony wyrąb drzew do celów gospodarczych.²⁹ Z powodu zanieczyszczenia przybrzeżnych wód morskich nastąpiły poważne utrudnienia w stosowaniu formy kąpeli w morzu jako substytutu kąpeli solankowych i to na terenach uzdrowisk, gdzie dawniej – jak podkreśla się w oparciu o literaturę balneologiczną – „wodę z Bałtyku stosowano do kuracji pitnej – w Kołobrzegu i Sopocie, a także butelkowano w rozlewniach bez rozcieńczenia – w Ustroniu Morskim”.³⁰ Podkreślono, że w Polsce pozostało już niewiele złóż torfu, nadających się do wykorzystania w lecznictwie uzdrowiskowym, a mimo to ochrona złóż borowiny natrafia na poważne trudności, szczególnie gdy znajdują się one poza obszarami uzdrowiskowymi.³¹ Zwrócono uwagę także na zagrożenia zasobów leczniczych środowiska w strefach zasilania wód podziemnych zarówno leczniczych, jak i zwykłych z powodu niewłaściwego stosowania środków chemicznych lub nawozów mineralnych i azotowych.³²

Konkluzja wspomnianego raportu kończyła się stwierdzeniem: „Jeżeli nie zahamuje się tempa degradacji i zanieczyszczenia środowiska w miejscowościach uzdrowiskowych, to w roku 2000 może nie być w kraju miejscowości zasługujących na takie miano”.³³ Jednakże rozwiązanie tego problemu dla stworzenia normalnych warunków organizacji i funkcjonowania polskich uzdrowisk - bez podważania ekologicznych podstaw ich rozwoju - lub nawet egzystencji, nie było możliwe za pomocą jakiegoś jednego zabiegu legislacyjnego. Konieczne były zmiany systemowe, odnoszące się do przemian prawnoustrojowych dokonanych dopiero w 1989 r. i utrwalonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁴ – skrót – Konst. RP ze szczególnym uwzględnieniem roli i znaczenia pozycji prawnej samorządów terytorialnych w realizacji zadań publicznych (dot. Rozdziału VII Samorząd Terytorialny, art. 163-172 Konst. RP) oraz odrębności ustroju samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk, o których będzie mowa niżej.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³⁵ odegrała we wspomnianych przemianach prawnoustrojowych przełomową rolę, stanowiąc wkrótce – w 1997 r. – jedną z fundamentalnych podstaw ustanowionego konstytucyjnie ustroju. Z mocy tej ustawy i zgodnie z jej nazwą – powołany został bowiem nowy podmiot praw, sprawujący samodzielnie zadania administracji publicznej, zgodnie

29 *Ibidem*, s. 81-82.

30 *Ibidem*, s. 82.

31 *Ibidem*, s. 77.

32 *Ibidem*, s. 76.

33 *Ibidem*, s. 74.

34 Dz.U. Nr 78, poz. 483.

35 Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, ze zm.

z postanowieniami art. 162-172 rozdziału VII Konst. RP. Jak zaakcentowano w literaturze prawniczej: „Zawarta w ustawie koncepcja samorządu nie tylko nawiązuje do tradycji polskiej, lecz spełnia jednocześnie wymogi stawiane samorządowi terytorialnemu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego uchwalonej przez państwa członkowskie Rady Europy w Strasbourgu w 1989 r.”³⁶ Ponadto ustawa ta stała się w swej konstrukcji punktem wyjścia do kształtowania dalszych rozwiązań instytucjonalno-ustrojowych, uwzględniając – przy respektowaniu zasady samorządności terytorialnej – odrębności ustroju tych gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze określonym właściwymi ustawami. To ostatnie stwierdzenie według brzmienia art. 38 ustawy odnosi się *in extenso* przede wszystkim do ustawy z 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych. Brzmienie przepisu art. 38: „Odrębności ustroju gmin, które wykonują zadania o szczególnym charakterze określają właściwe ustawy. Dotyczy to w szczególności gmin uzdrowiskowych”.³⁷

III. Obecny kształt regulacji

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, na której zalety zwróciłem już wyżej uwagę, stanowi całkowicie nową kompleksową regulację prawną określającą prawnoustrojowe i prawnomaterialne podstawy organizacji i funkcjonowania polskich uzdrowisk. Jest aktem prawnym o dużej doniosłości gospodarczej, społecznej i zarządzania ochroną środowiska, adekwatnym do celów i zadań idei zrównoważonego rozwoju, przy respektowaniu konstytucyjnej zasady ustrojowej zrównoważonego ustroju, ustanowionej w art. 5 Konst. RP. Wątpliwości tych nie może umniejszać fakt dyskusyjności jeszcze wielu problemów ochrony zasobów leczniczych środowiska lub nierespektowania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju nie do końca rozwiązanych w sposób prawidłowy w przepisach szeregu innych ustaw, na które będzie zwracana uwaga niżej – w ustaleniach końcowych i wnioskach. Nasuwa się tu mimo woli jako motto działania myśl filozofa XVII stulecia V. Bolinbroka „*It is very easy thing to devise good laws. The difficulty is to make them effective*”³⁸ („Łatwiej jest tworzyć dobre prawa, niż uczynić je skutecznymi”), przytaczana w literaturze prawniczej anglo- i niemieckojęzycznej z zakresu prawa wodnego.

36 T. Rabska, Administracja samorządowa i rządowa (nowy model Administracji państwowej), „Ruch prawniczy ekonomiczny” 1991, z. 2, s. 7.

37 Bliżej nt. zagadnienia odrębności prawno-ustrojowej samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk *de lege lata* i *de lege ferenda*: R. Paczuski, Zagadnienie odrębności prawno-ustrojowej samorządów zarządzających sprawami uzdrowisk, Ruch prawniczy ekonomiczny i socjologiczny, *op. cit.*, s. 85.

38 Cytat zaczerpnięty z artykułu U. Tschörtnera, Die britische Abwasserforschung in Steinhage und das neue Wassergesetz in Grossbritannien, „Die Wassewirtschaft 1962” nr 11, s. 315.

Uzdrowisko jako obiekt szczególnej ochrony prawnej odnoszącej się do dostępności i dyspozycyjności zasobów leczniczych³⁹ na „obszarze naturalnych surowców leczniczych i klimatu” (art. 2 pkt 5 ustawy), jako podstawy osiągnięcia jego celów gospodarczych i społecznych przy respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju, nie może się już dzisiaj ograniczać tylko do stosowania lub respektowania przepisów samej ustawy uzdrowiskowej, łącznie nawet z odesłaniami tej ustawy do przepisów szczególnych. Innymi słowy chodzi tu – odnośnie wykładni stosowania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju – o trzeci składnik treści znaczeniowej definicji pojęcia „zrównoważony rozwój”,⁴⁰ ustalonej na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju (WSSD), a mianowicie o ochronę i zarządzanie naturalnymi zasobami gospodarczego i społecznego rozwoju, której podstawy prawne są oparte na prawie ochrony środowiska, będącym dziedziną niezwykle obszerną. Pod tym względem nie może z nią „konkurować” żadna inna dziedzina regulacji prawnej. Cechuje je przy tym ogromna różnorodność regulacji prawnych. Nie licząc ich interdyscyplinarnego charakteru – jak np. norm: konstytucyjnych podstaw ochrony środowiska, prawa międzynarodowego ochrony środowiska, prawa wspólnotowego ochrony środowiska Unii Europejskiej, prawa cywilnego, prawa karnego, prawa pracy i in. – źródłami tego prawa są bardzo liczne akty prawne zawierające normy prawne z zakresu ochrony środowiska jak, np.: ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju, ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, ustawa o odpadach, prawo wodne, budowlane, prawo o ruchu drogowym, ustawa o lasach, prawo geologiczne i górnicze, ustawa o substancjach i preparatach chemicznych, ustawa o rolnictwie ekologicznym, ustawa o postępowaniu z substancjami zubażającymi warstwę ozonową i in. Ich wspólną – pejoratywną – cechą jako ogółu norm obowiązującego polskiego prawa ochrony środowiska jest nie tylko fakt, że nie jest to prawo skodyfikowane, ale także, a może nawet przede wszystkim to, że w większości z tych przykładowo wymienionych ustaw dostrzegany jest brak w ich konstrukcji treści normatywnej podejścia systemowego i troski o kompleksowe rozwiązywanie konkretnych problemów – wchodzących nawet w zakres nazwy danego aktu prawnego, która do takiego podejścia i rozwiązania, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – w jakimś stopniu zobowiązuje. I tak np. gdy chodzi o praktykę

39 Bliżej: R. Paczuski, Uzdrowisko jako obiekt szczególnej ochrony prawnej, „Problemy Uzdrowiskowe” 1988, z. 1/2.

40 Dotyczy wstępu Planu Implementacji ustanowionego na WSSD (skrót ang. The World Summit Sustainable Development), w którym zaakcentowano, by dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju – „promować – integrowanie trzech komponentów zrównoważonego rozwoju: 1) rozwoju gospodarczego, 2) rozwoju społecznego, 3) ochronę i zarządzanie naturalnymi zasobami gospodarczego i społecznego rozwoju – jako autonomicznych i zależnie wspierających się filarów tego rozwoju” (por.: pkt 2 wstępu planu implementacji. W treści natomiast samego dokumentu w rozdziale IV pt. „Ochranianie i zarządzanie naturalnymi zasobami rozwoju gospodarczego i społecznego (ang. *Protecting and managing the natural resources of economic and social development*) zwrócono uwagę na rangę i znaczenie ochraniań i należytego nimi zarządzania jako bazą gospodarczego i społecznego rozwoju ze wskazaniem na niektóre podstawowe kierunki działania, jak m.in.: odwrócenie trendu wyczerpywania się zasobów naturalnych, ochrona mórz i oceanów, ochrona klimatu.

legislacyjną ustanawiania norm odsyłających do przepisów szczególnych i uchwalania ustaw – *lex specialis* zawierających te przepisy, niestety ewidentne jest coraz częściej stosowanie „piramidalnego” układu wielostopniowych i wielowarstwowych odesłań do przepisów szczególnych. Odnośnie tego stwierdzenia przykład odesłania do aktu szczególnego (*lex specialis*) w ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r. (skrót – p.o.ś.), w sprawie odpadów. – Pierwszą ustawą, którą można było uznać za *lex specialis* z tego zakresu była obowiązująca już ustawa z 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, jednak w rok później sytuacja się zmieniła, gdy uchwalono ustawę o odpadach z 1997 r. zastąpioną wkrótce nową ustawą o odpadach z 2001 r. i chociaż, jak stwierdza się w literaturze prawniczej, że „obie ustawy tzn. – ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i ustawa o odpadach – zakładają pewną autonomię regulacji dotyczącej gospodarki odpadami komunalnymi”,⁴¹ co oznaczałoby, że obydwie te akty prawne są w stosunku do p.o.ś. równoważne o charakterze aktów szczególnych (*lex specialis*). Jednak byłaby to błędna interpretacja wobec ustanowienia wykładni autentycznej przez ustawodawcę w art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazującym, że „w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach”. Ponieważ ustawa ta nie stała się regulacją prawną o charakterze rozwiązań systemowych i komplementarnych, kolejny proces legislacji zaobfitował uchwaleniem dużej liczby ustaw dotyczących gospodarki odpadami stających się *ipso iure* kolejnymi aktami szczególnymi (*lex specialis*) w stosunku do tej ustawy o odpadach – jako trzeciej – po „p.o.ś.” – ustawy ogólnej (*legi generalis*), o coraz węższym zakresie przedmiotowym, nie ograniczającym się w nazewnictwie aktów prawnych do określania rodzaju odpadów jak np. ustawa z 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, lecz także z oznaczaniem nieprzydatnych pojedynczych rodzajów artykułów powszechnego użytku, jak np. ustawa z 2009 r. o bateriach i akumulatorach albo ustawa z 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

W świetle tych faktów i ustaleń obowiązujące prawo ochrony środowiska jest nie tylko obszerne, ale także ze względu na brak systemowych i komplementarnych rozwiązań w ustanawianych ustawach – z przerostami uciążliwej kazuistyki jest mało przejrzyste w swojej konstrukcji, utrudniając należyte jego poznanie oraz osiągnięcie pożądanego efektów jego ustanawiania i stosowania. Dodatkowym utrudnieniem w respektowaniu zasady zrównoważonego rozwoju – w kontekście odnoszącym się do trzeciego składnika treści znaczeniowej definicji pojęcia „zrów-

41 Bliżej: J. Jerzmański, Przepisy o postępowaniu z odpadami komunalnymi, a ogólne przepisy o odpadach, (w:) M. Górski, K. Nowacki (red.), Prawne i organizacyjne obowiązki gmin w postępowaniu z odpadami komunalnymi, Wrocław 2012, s. 57. W innym opracowaniu – Gospodarka odpadami komunalnymi – nowe zasady, „Przegląd Komunalny”, 2011, nr 9, nt. Nowelizacji przepisów o postępowaniu z odpadami komunalnymi dokonanej w 2011 r. autor b. krytycznie ocenia postęp rozwiązań legislacyjnych z tego zakresu, stwierdzając m.in., że: „Obowiązki i kompetencje gmin w dziedzinie gospodarowania odpadami nie były nigdy przedmiotem przemyślanej koncepcji”; s. 59.

noważony rozwój” ustalonej na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju (WSSD), o którym była mowa wyżej, a mianowicie do ochrony i zarządzania naturalnymi zasobami gospodarczego i społecznego rozwoju kraju, odnoszącego się oczywiście do rozwoju polskich uzdrowisk, jest brak troski o nadanie należytej rangi tej ochronie w polskim systemie prawnym. Chodzi mianowicie o lukę prawną niezaliczenia naturalnych zasobów leczniczych zrównoważonego rozwoju polskich uzdrowisk do kategorii narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁴² w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych.⁴³ Potrzebna jest tu interwencja ustawodawcy, by wypełnienie luki prawnej było tu wyraziste i komplementarne, oczywiście w ścisłym powiązaniu z treścią normatywną ustawy uzdrowiskowej dotyczącej ochrony złóż naturalnych zasobów leczniczych, o potwierdzonych właściwościach na zasadach określonych w tej ustawie. Chodzi mianowicie o kompleksowe i komplementarne ujęcie wszystkich naturalnych zasobów leczniczych, uwzględnionych w operatach uzdrowiskowych, stanowiących podstawę uzyskania przez daną gminę statusu uzdrowiska i należyłą ochronę zasobów dla jego utrzymania.

Faktem historycznie udokumentowanym jest, że w poszczególnych etapach historii tworzenia lub nawet egzystencji albo – jak można by dziś określić – „zrównoważonego rozwoju polskich uzdrowisk” – czynnik odpowiednich podstaw gospodarki finansowej – adekwatnych do potrzeb gospodarki uzdrowiskowej był – podobnie jak czynnik ochrony i zarządzania naturalnymi zasobami gospodarczego i społecznego – zawsze równoważny, choć nie zawsze przez ustawodawców w rozwiązaniach prawnoustrojowych doceniany. Jak podkreślił J. Małecki w swych rozważaniach nt. finansów gminy samorządowej, „kwestie finansowe są ze wszech miar sprawami ustrojowymi, które z uwagi na swą rangę winny znaleźć odzwierciedlenie w konstytucji.” Jednakże samą praktykę ustawowego regulowania zagadnień gospodarki finansowej gmin, nawet po przemianach prawnoustrojowych i pod rządami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym ocenił pejoratywnie jako opartą na błędnych założeniach. Przetrzywały, jak autor wykazał do 1990 r. pewne nawyki myślowe z czasów PRL: „Stosowany od 1950 r. jednolity model gospodarki budżetowej państwa i gminy” – stwierdził autor – „właściwy scentralizowanemu modelowi prawa radzieckiego wydaje się być sprzeczny z istotą samorządności lokalnej i polskimi tradycjami w tym względzie, zamazuje istotne różnice pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym.”

Stwierdzenie odnośnie jednolitego modelu gospodarki budżetowej państwa i gminy jest już obecnie nieaktualne. Natomiast bezkrytyczne powielenie koncepcji

42 Mimo faktu, że jak brzmi art. 5 ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym: „Lecznictwo uzdrowiskowe jest prowadzone przy wykorzystaniu urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego służących do leczniczego wykorzystania naturalnych surowców leczniczych oraz właściwości leczniczych klimatu, [...] (będącego, zgodnie z art. 4 tej ustawy – „integralną częścią systemu ochrony zdrowia” podkr. wł. R.P.)

43 Dz.U. Nr 97 poz. 1051, ze zm., Dz.U. z 2003 r. Nr 113, poz. 1068.

z ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym z 1966 r., uchylenia i całości wszystkich przepisów ustawy o uzdrowiskach z 1922 r., łącznie z przepisami dot. funduszu uzdrowiskowego posiadającego osobowość prawną (tzw. funduszu zdrojowego), bez uwzględnienia potrzeby reaktywowania tej instytucji – z odpowiednią modyfikacją dla potrzeb gmin uzdrowiskowych wydaje się być niezasadne. Jest to poważna luka prawna – sprzeczna z istotą samorządności oraz z polskimi tradycjami samorządności uzdrowiskowej. Bowiem znamionną cechą postępowego nurtu regulacji prawnej w tym zakresie, znajdującego swój wyraz w art. 40-42 pierwszej polskiej ustawy o uzdrowiskach z 1922 r. – odnoszącego się do ówczesnych reformatorów – było wyciągnięcie rzetelnie przemyślanych wniosków z uogólnionych doświadczeń bardzo trudnej sytuacji finansowej polskich uzdrowisk – nie tworzącej warunków do ich rozwoju w czasach zaborczych, którą zrelacjonował B. Lutoński w swoim dziele z 1886 r. pt. „Przemysł Zdrojowo-Leczniczy i Ustawa dla Zdrojowisk Krajowych. Fakta i Uwagi”. Jednakże bardzo krótki był okres korzystania z tego dorobku legislacyjnego Drugiej Rzeczypospolitej po drugiej wojnie światowej. Skutki zaś tej niefrasobliwej polityki finansowej z tego okresu, o których już wzmiankowałem, były dotkliwe i ewidentne, jak: 1) brak troski o należyłą pielęgnację lub nawet o utrzymanie wymaganego wskaźnika drzewostanu leczniczo-klimatologicznego (także na skutek wyrębu drzew na obszarach ochronnych ułatwionego uchyleniem art. 14d ustawy o uzdrowiskach z 1922 r. zakazującego wyrębu lasów na tych terenach); 2) brak troski o ochronę przed zanieczyszczeniem przybrzeżnych wód morskich uniemożliwiającym stosowanie kąpieli w morzu jako substytutu kąpieli solankowych; 3) doprowadzenie nawet do likwidacji kilkunastu uzdrowisk w stosunkowo krótkim czasie, mając tu na uwadze istnienie i funkcjonowanie w Europie wielu uzdrowisk jeszcze od czasów ich założenia w okresie starożytnego Rzymu!

IV. Podsumowanie

Jednym z celów konferencji naukowych organizowanych na temat zrównoważonego rozwoju, związanych zwłaszcza z respektowaniem, ustanowionej w art. 5 Konstytucji RP, konstytucyjnej zasady ustrojowej zrównoważonego rozwoju, jest uporządkowanie podstawowych pojęć w obszarze prac naukowo-badawczych. Wprowadzenie oznaczonego w tytule pewnego ładu terminologicznego jest już dzisiaj koniecznością – po dwudziestu latach ustanowienia Globalnego Programu Działania ONZ – Agenda 21, będącego wyrazem obranego kierunku ogólnoświatowej strategii Narodów Zjednoczonych zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego z wymogami ochrony i zarządzania zasobami naturalnymi tego rozwoju. Przede wszystkim jest on potrzebny, jak wykazałem na konkretnych przykładach organizacji i funkcjonowania polskich uzdrowisk, mających – także w Polsce

– dawne i bogate tradycje, do prawidłowej wykładni obowiązującego prawa ochrony środowiska, z uwzględnieniem konstytucyjnych i prawno-międzynarodowych podstaw tej ochrony – zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i w jego stosowaniu przez organy administracji publicznej i przez podmioty korzystające z zasobów naturalnych (będących w swej istocie „zasobami surowcowymi lecznictwa uzdrowiskowego” – i tak nazywanymi w terminologii polskiego prawa uzdrowiskowego). Ponadto wprowadzenie ładu terminologicznego pozwalałoby na precyzyjniejszą ocenę zróżnicowanych sytuacji prawnych i służyłoby przejrzystości stosunków prawnych, w tym bardzo złożonym systemie składającym się na konstytucyjne podstawy ochrony środowiska – zdaniem moim b. postępowe – w relacjach z prawno-międzynarodowymi podstawami ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem zasady ustrojowej zrównoważonego rozwoju oraz normy prawnej art. 74 ust. 1 Konstytucji RP, obligującej władzę państwową do prowadzenia polityki, którą można by nazwać polityką zrównoważonego rozwoju, „zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne obecnemu i przyszłym pokoleniom”.

Przy sposobności warto tu przypomnieć fragmenty postępowego nurtu stanowisk Sejmu i Senatu, sprzed kilku lat, odnoszących się do ustaleń Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” z 1972 r. odbytej w Rio de Janeiro. W uchwale Sejmu RP z dnia 19 stycznia 1995 r. w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju⁴⁴ zadeklarowano: „Zrównoważony rozwój, uznany za konieczność i obowiązek współczesnej cywilizacji, który przestrzegać i stosować powinny wszystkie państwa skupione w Organizacji Narodów Zjednoczonych – jest również podstawowym obowiązkiem Rzeczypospolitej”. Można by tę formułę uznać za jedną z przesłanek aksjologicznych do autentycznej wykładni treści znaczeniowej, obowiązującej już obecnie zasady zrównoważonego rozwoju z mocy art. 5 Konstytucji RP. To samo stwierdzenie mogłoby się odnosić do stanowiska w sprawie zrównoważonego rozwoju, zajętego wcześniej przez Senat RP w uchwale z dnia 4 listopada 1974 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa,⁴⁵ stanowiącej, że dla nadania rangi tej sprawie za priorytetowe zadanie należy uznać „w pierwszej kolejności (...) Dokonanie niezbędnych zapisów w nowo uchwalanej konstytucji uznających zasady zrównoważonego rozwoju za niepodważalne i uniwersalne wartości”. Rzecz jednak w tym, że takiej autentycznej wykładni nie stosowano i nadal nie stosuje się w polskim parlamentarzmie nie tylko w uchwałach, których nazwy przytoczyłem, ale i także sam ustawodawca w procesie legislacyjnym posługując się bezzasadnie różną terminologią na określanie nazw „polityk”, których przedmiotem jest realizacja celów i zadań zrównoważonego ustroju. Przykład: ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁶ – bez określenia przymiotnikowego – „zrównoważonego”, poprzedzającego wyraz „rozwoju”. Dochodzenie – jak widać do drogi poprawnych

44 Monitor Polski z 1995 r., Nr 4, poz. 47.

45 Monitor Polski z 1994 r., Nr 59, poz. 510.

46 Dz.U.R.P. Nr 227, poz 1658.

ustaleń terminologicznych, dotyczących respektowania konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju zaliczonej do kategorii „niepodważalnych i uniwersalnych wartości” nie rozjaśniają przerosty pewnego werbalizmu, który spotyka się z zasadną krytyką na niektórych konferencjach naukowych ekonomistów, że: „Przyjęta w [...] Konstytucji z 1997 r. (i w wielu po niej ustawach) oraz w ustawodawstwach wielu innych państw świata «zasada zrównoważonego rozwoju» znana od co najmniej początków ostatniej dekady XX wieku – pod angielskim mianem sustainable development (SD). Natomiast u nas tłumaczenie SD charakteryzuje przysłowie «w Polsce jak kto chce», podając liczne tego przykłady jak np. dwuczłonowe SD tłumaczy się na j. polski jako trzyczłonowe jako «trwały», «zrównoważony» oraz «trwały i zrównoważony» i in. jak np. «ekorozwój»”.⁴⁷ Pewną odmianą werbalizmu, nie mającego nic wspólnego z twórczością naukową ani nawet z uogólnionymi doświadczeniami praktyki, zarówno odnośnie stanowienia prawa, jak i jego stosowania jest także zbyt daleko uproszczone podejście nihilistyczne do konstytucyjnej normy art. 5 Konstytucji RP – zastępujące rzetelną analizę i syntezę treści aksjologicznej tej normy populistycznym żargonem w wystąpieniach na konferencjach lub innych spotkaniach prawniczo-naukowych, obwieszczających „odkrywczo”, że wynikająca z tej normy zasada zrównoważonego rozwoju to tylko „ozdobnik” lub „konstrukcja teoretyczna”. Liczą się tu jednak fakty, będące uogólnieniem doświadczeń praktyki na przykładach przytoczonych chociażby w niniejszym artykule odnośnie funkcjonujących uzdrowisk od czasów starożytno-rzymskich przestrzegających w innych państwach europejskich do dziś zasadę zrównoważonego rozwoju i wielu takich polskich uzdrowisk z czasów współczesnych, które musiały ulec likwidacji ze względu właśnie na skutki nierespektowania tej zasady. Warto tu na zakończenie przytoczyć aforyzm Bernarda Shawa: „Nie masz lepszej nauki niż doświadczenie, jednak samo doświadczenie nie pomoże, gdy brak chęci do nauki.”

47 Dot. referatu prof. nauk prawnych K. Równego pt. *Charakter prawny zasady zrównoważonego rozwoju*, wygłoszonego w dniu 21 września 2000 r. na Ogólnopolskiej Konferencji z okazji 75-lecia Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Bliżej nt. tej krytyki oraz poglądów także innych autorów oraz autora niniejszego artykułu nt. zasady zrównoważonego rozwoju: R. Paczuski, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a prawne aspekty interwencjonizmu w gospodarce i środowisku, przy respektowaniu zasady ustrojowej zrównoważonego rozwoju*, (w:) *Studia z Prawa Administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemyśl-Rzeszów 2011*, s. 632-636.

**PROTECTION OF POLISH ENVIRONMENTAL MEDICINAL RESOURCES
AS ONE OF THE BASIC FORMS OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT WITH
THE OBSERVANCE OF THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

The subject of this article is the protection of Polish environmental medicinal resources as one of the basic forms of environmental management with the observance of the principle of sustainable development. One of the main aspects of this article is the historical development of medicinal resources especially in the light of the Polish Constitution. Health resorts and health protection have a very long tradition especially in countries under the influence of Roman law. The author illustrates the genesis, tradition and background of the management of health resorts in the Polish and European legal system.

Keywords: Protection of polish environmental medicinal resources, principle of sustainable development

PROCESOWY WYMIAR ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

I. Wprowadzenie

Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi centrum współczesnych systemów prawa ochrony środowiska/prawa środowiska. Wokół tej koncepcji i zasady koncentrują się szczegółowe rozwiązania w poszczególnych systemach prawnych, poszukujących równowagi pomiędzy potrzebami ochrony środowiska a koniecznością oddziaływania na środowisko i koniecznością pozyskiwania zasobów środowiska.

Zasada zrównoważonego rozwoju koncentruje się więc na tym, aby znaleźć takie rozwiązania normatywne, które pozwolą pogodzić ze sobą wartości prawem chronione, pozostające ze sobą w konflikcie, z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń.

II. Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego

W systemie prawa polskiego zasada zrównoważonego rozwoju została uregulowana w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Przepis ten stanowi iż: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Z kolei definicja pojęcia „zrównoważony rozwój” zawarta jest w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o zrównoważonym rozwoju – rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi

przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

W piśmiennictwie nie ma jednolitego stanowiska, co do charakteru prawnego tej zasady. Wskazuje się, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą ustrojową, przy czym podstawowym argumentem formułowanym w tej grupie poglądów jest umiejscowienie zasady zrównoważonego rozwoju w art. 5.¹

Można również wyodrębnić grupę poglądów wskazujących, iż zasadą zrównoważonego rozwoju jest dyrektywa wykładni norm prawnych regulujących ochronę środowiska. Wreszcie zasada zrównoważonego rozwoju traktowana jest nie jako zasada ustrojowa, a jako zasada polityczna. W tym z kolei przypadku wiąże się art. 5 Konstytucji RP z art. 74 ust. 1. W myśl tego drugiego przepisu: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”.

III. Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie

Rozbieżne stanowiska, co do charakteru prawnego zasady zrównoważonego rozwoju widać również w orzecznictwie. W wyroku z dnia 6 czerwca 2006 roku sygn. K23/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „Zaskarżone przepisy pozostają zatem w zgodzie z art. 5 i z art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Władze publiczne są bowiem przede wszystkim zobowiązane do „prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (art. 74 ust. 1). Sformułowanie to ma charakter typowy dla określenia zadań (zasad polityki) państwa, nie rodzi natomiast bezpośrednio jakichkolwiek praw podmiotowych po stronie jednostki. Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r.² W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywili-

1 Bliżej kwestie te analizuje Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

2 Por. J. Boć, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 24 i n.

zacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”.

Natomiast w wyroku z dnia 25 marca 2009 r. II SA/Go 825/08 WSA w Gorzowie Wielkopolskim zauważył, iż: „Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”.

IV. Charakter prawny zasady równoważonego rozwoju

Dotychczas w piśmiennictwie nie podejmowano rozważań, czy zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa materialnego, czy może zasadą procesową, jak również nie badano bliżej, kto w istocie jest adresatem tejże zasady. Tymczasem te dwie okoliczności mają bardzo istotne znaczenie dla praktycznego zastosowania zasady zrównoważonego rozwoju.

Odpowiedź na pytanie, kto jest adresatem zasady równoważonego rozwoju wcale nie jest rzeczą prostą. Nie można bowiem poprzestać na tradycyjnym ujęciu, iż adresatami są organy władzy publicznej, przedsiębiorcy, względnie jednostki itp. Adresatem zasady zrównoważonego rozwoju jest każdy podmiot, organ, jednostka, która ma jakikolwiek wpływ na urzeczywistnianie wartości pozostających ze sobą w konflikcie w sytuacji, gdy jedną z tych wartości jest ochrona środowiska. Zasada ta jest więc przede wszystkim skierowana do władz publicznych. To na władzach publicznych spoczywa obowiązek ochrony środowiska, co wynika nie tylko z art. 5 Konstytucji RP, ale również z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP.

Przepis ten stanowi iż: „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”.

Uwzględniając podział władzy publicznej na władzę wykonawczą, władzę ustawodawczą oraz władzę sądowniczą należy wskazać, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zaadresowana zarówno do organów stanowiących prawo, jak i organów je stosujących. Ponieważ prawo ochrony środowiska jest stosowane przede wszystkim przez organy administracji publicznej, można przyjąć, że zasada ta jest adresowana w głównej mierze do władzy prawodawczej i władzy wykonawczej.

Wynika to z tego, że urzeczywistnianie skonfliktowanych wartości może następować zarówno na płaszczyźnie stanowienia prawa, jak i na płaszczyźnie stosowania prawa. Konflikt ten może być rozwiązywany arbitralną decyzją prawodawcy. Jednak prawodawca pozostaje na płaszczyźnie rozwiązań generalnych i abstrakcyjnych. Może on zatem rozwiązywać te konflikty pomiędzy abstrakcyjnymi wartościami, za którymi nie stoją konkretne stany faktyczne. W tej sytuacji zasada zrównoważonego rozwoju wprawdzie będzie pełniła swoją funkcję instrumentu rozwiązywania konfliktów, jednak nie w pełnym zakresie, gdyż konflikty te będą ciągle pozostawały na poziomie generalnym i abstrakcyjnym. Trafnie podnosi J. Zimmermann, iż „lista wartości ujmowanych w prawie administracyjnym jest niezwykle szeroka, a ułożenie ich w jakiejś hierarchii jest w istocie niewykonalne. [...] Okazuje się jednak, że podstawowe wartości praktycznie zawsze występują w różnych kontekstach znacznie bogatszych w treść i przy każdym działaniu administracja publiczna ma obowiązek brać pod uwagę cały system wartości. Jeśli tak, to w ten sam sposób powinien postępować ustawodawca i każdy inny podmiot ustanawiający akty normatywne”.³

Zatem w najpełniejszy sposób zasada zrównoważonego rozwoju urzeczywistni się dopiero na etapie stosowania prawa. Tego zagadnienia dotyczy to opracowanie. Stosowanie prawa jest definiowane w teorii prawa jako „władcza działalność organów państwa polegająca na wydawaniu decyzji indywidualno-konkretnych (akty stosowania prawa) na podstawie norm prawnych (aktów tworzenia prawa). [...] Działalnością władczą organów państwowych jest także tworzenie prawa. Przypomnijmy więc już po raz kolejny, że różnica między tymi działaniami polega na tym, iż w przypadku tworzenia prawa powstają normy ogólne (generalno-abstrakcyjne), natomiast rezultatem procesów stosowania prawa są normy indywidualno-konkretnie”.⁴

Interesujący pogląd co do pojmowania stosowania prawa prezentują J. Nowacki i Z. Tobor. Podkreślają Oni, iż „ze stosowaniem prawa mamy do czynienia wtedy, gdy jakiś podmiot na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych określa skutki prawne jakiegoś faktu, wydając decyzję indywidualną w rozstrzyganej sprawie”.⁵ Jednocześnie Autorzy ci słusznie wskazują na wątpliwości co do analizowanego pojęcia dotyczące tego, iż podmiotem stosującym prawo nie jest jedynie organ wyposażony w kompetencje władcze, ale także i inne podmioty prawa. J. Nowacki i Z. Tobor podnoszą też, że bardziej adekwatnym sformułowaniem, zamiast stosowanie prawa jest sformułowanie konkretyzacja, urzeczywistnianie, czy nawet odnajdywanie prawa.⁶

Cechą charakterystyczną stosowania prawa jest więc to, że następuje ono w prawie określony sposób, na podstawie przepisów prawa formalnego. Istotną cechą stosowania prawa jest również jego ścisły związek z określonymi stanami faktycz-

3 J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 100-101.

4 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. XII, Toruń 2011, s. 125.

5 J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 176.

6 *Ibidem*, s. 177.

nymi, dlatego też w przepisach prawa formalnego istotną rolę odgrywają te normy, które regulują sposób ustalania stanu faktycznego. Choć podążając tokiem rozumowania J. Nowackiego i Z. Tobora należałoby stwierdzić, że podmiotem stosującym prawo może być również podmiot inny niż organ władzy publicznej.

Powiązanie stosowania prawa ze stanem faktycznym powoduje przejście z płaszczyzny generalnej i abstrakcyjnej na płaszczyznę konkretnych sytuacji i konkretnych zjawisk. Organ stosujący prawo nie prowadzi i nie może już prowadzić generalnych i abstrakcyjnych rozważań, którą ze skonfliktowanych wartości wybrać, ale prowadzi rozważania dotyczące konkretnych elementów.

Formalnoprawny wymiar zasady zrównoważonego rozwoju nakłada na organ stosujący prawo konieczność uwzględnienia dwóch elementów. Po pierwsze organ stosujący zasadę zrównoważonego rozwoju powinien dążyć do takiego rozstrzygnięcia sprawy, aby w jak najpełniejszym zakresie urzeczywistnić skonfliktowane wartości. Przejawia się to w tym, że organowi stosującemu prawo nie wolno opowiedzieć się za jedną wartością przeciwko drugiej, nawet jeśli jest to organ ochrony środowiska. Organowi nie wolno również na samym początku postępowania decydować o tym, którą wartość będzie chronił kosztem innej wartości, a której nie będzie obejmował ochroną.

Naruszenie tej reguły doprowadzi do sytuacji, iż organ będzie promował jedną z wartości kosztem drugiej i prawdopodobnie nie uniknie nadmiernego ograniczenia dyskryminowanej wartości.

Urzeczywistnianie obu skonfliktowanych wartości wymaga od organu stosującego prawo w pierwszej kolejności uświadomienia sobie istnienia takiego konfliktu.

Można z powodzeniem wręcz przyjąć domniemanie istnienia konfliktu wartości w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Organ może więc rozpoczynając rozpoznawanie sprawy administracyjnej zakładać, że taki konflikt istnieje. Najlepszym dowodem na zasadność konstruowania takiego domniemania jest chociażby dopuszczenie do udziału w określonego rodzaju postępowaniach organizacji ekologicznych, które działają w tychże postępowaniach na prawach strony. Słusznie zauważa M. Micińska, iż „Ważną przesłanką [udziału społeczeństwa w ochronie środowiska – przyp. B.R.], wymuszającą regulacje służące zapewnieniu udziału społeczeństwa jest zapobieganie konfliktom społecznym powstałym na tle ekologicznym, a w razie ich zaistnienia – łagodzenie i znajdowanie dla nich optymalnego rozwiązania”.⁷

Organ, tym bardziej organ ochrony środowiska powinien więc *a priori* zakładać istnienie konfliktu w sprawach, w których w grę wchodzi ochrona środowiska. Uświadamiając sobie istnienie takiego konfliktu organ administracji publicznej powinien dążyć do jego dokładnego zidentyfikowania. Powinien on ustalić między konkretnie jakimi elementami ten konflikt występuje. Ustalenia takie poczyni on

7 M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 15.

na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym także podania (wniosku), oczywiście jeśli postępowanie jest wszczynane na wniosek. W mojej ocenie identyfikacja konkretnych skonfliktowanych ze sobą elementów jest kluczowym punktem stosowania prawa. Dalsze bowiem czynności procesowe organu administracji publicznej, a w szczególności rozstrzygnięcie kończące postępowanie w danej instancji będą zdeterminowane prawidłowością lub wadliwością poczynionych przez organ administracji publicznej ustaleń.

Jest to też ten moment całego procesu stosowania prawa, który sprawia, iż zasada zrównoważonego rozwoju nabiera swojego wymiaru prawnoprocesowego. Służy ona bowiem właściwemu dalszemu procedowaniu przez organ administracji publicznej.

W tym miejscu można postawić pytanie, czy zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą postępowania administracyjnego? Zasadność takiego pytania jest zdeterminowana poczynionymi wyżej uwagami, iż zasada zrównoważonego rozwoju ma służyć organowi administracji publicznej do właściwego rozstrzygnięcia sprawy, której przedmiotem jest środowisko i potrzeba jego ochrony.

S. Rozmaryn poczynił uwagę, iż zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego są to zasady ogólne w tym sensie, że chodzi tu z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego.⁸

Istotne znaczenie ma po pierwsze to, czy zasada zrównoważonego rozwoju jest wyłączona niejako przed nawias, a po drugie czy jest to zasada wspólna dla całości postępowania.

W obu przypadkach należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Przesłanka wyłączenia przed nawias, którą sformułował S. Rozmaryn zakłada wyodrębnienie takiej zasady nie tylko w aspekcie merytorycznym, ale także w aspekcie formalnym. W tym drugim przypadku chodzi o wyodrębnienie tej zasady w określonej części aktu prawnego. E. Bojanowski zauważa, iż: „Przez zasady ogólne można też rozumieć zasady przedstawione w postaci przepisów prawnych, zgrupowanych w odrębnym rozdziale Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym przypadku mamy do czynienia z zasadami, które zostały wybrane przez ustawodawcę”.⁹ O ile można przyjąć, iż zasada zrównoważonego rozwoju jest wyłączona przed nawias, o tyle nie jest ona ujęta w odrębnej jednostce redakcyjnej wyższej tekstu prawnego. Zasada zrównoważonego rozwoju pełnić powinna funkcję interdyscyplinarną. W takim też kontekście ujęta jest ona w art. 5 Konstytucji RP. Odnosi się bowiem nie tylko do wymiaru środowiskowego, ale do wszystkich wartości wymienionych w tym przepisie. Ustawodawca konstytucyjny nadaje jej szerszy wymiar, a nawet uniwersalny.¹⁰

8 S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, PIP 1961, z. 12, s. 636.

9 E. Bojanowski, (w:) J. Lang (red.), Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 24.

10 Problem wymaga jednak głębszej analizy, gdyż ustawodawca zwykły wydaje się utożsamiać zasadę zrównoważonego rozwoju z ochroną środowiska, czego dowodem jest zdefiniowanie pojęcia zrównoważony rozwój właśnie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Natomiast uwzględniając drugą przesłankę wskazywaną przez S. Rozmaryna zasady zrównoważonego rozwoju nie można uznać za wspólną dla całości postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego wskazuje się na istnienie postępowania administracyjnego ogólnego i postępowań szczególnych. Wyraźnie zarysowuje się tendencja do wyodrębniania coraz to większej liczby postępowań szczególnych. Uzasadnia się to coraz większą specjalizacją poszczególnych postępowań i idącą za tym coraz większą specyfikacją tychże. J. Borkowski, analizując pojęcie przedmiotu postępowania administracyjnego słusznie podniósł, iż: „Dziedziny spraw, które można kwalifikować jako administracyjne, są zmienne, bo zależą od wielu okoliczności, wśród których niepoślednią rolę odgrywają względy koniunkturalne. [...] W szeregu dziedzin życia społecznego i gospodarczego zakres spraw poddanych orzecznictwu organów administracyjnych jest wyznaczany realizacją międzynarodowych zobowiązań państwa płynących z konwencji i umów. [...] Prawo unijne wpływa w istotny sposób na zakres orzecznictwa administracyjnego w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, utrzymywania standardów produkcji i obrotu środków żywności czy dopuszczania do obrotu farmaceutyków”.¹¹ Bez wątplenia do kategorii przykładów wskazywanych przez J. Borkowskiego należy również i ochrona środowiska. W piśmiennictwie wręcz wskazuje się na istnienie procesowego prawa ochrony środowiska.¹²

Niezależnie jednak od istnienia postępowań szczególnych, w każdym postępowaniu obowiązują zasady określone w k.p.a. W postępowaniach szczególnych można zauważyć wyodrębnienie dodatkowych zasad. W tym też kontekście zasada zrównoważonego rozwoju jest charakterystyczna dla postępowań administracyjnych z zakresu ochrony środowiska.¹³ Jest to konsekwencją wskazywanej wyżej tendencji w ustawodawstwie zwykłym utożsamiania zasady zrównoważonego rozwoju z ochroną środowiska.

Stąd też zasada zrównoważonego rozwoju znajduje swoje zastosowanie w praktyce jedynie w tych sprawach, które dotyczą ochrony środowiska. Nie jest więc zasadą ogólną.

Z powyższych względów zasada zrównoważonego rozwoju nie może być traktowana jako zasada k.p.a. Konsekwentnie nie można więc mówić o tym, że zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą procesową. Natomiast uzasadnione jest rozważanie procesowego charakteru tejże zasady.

Po ustaleniu, między jakimi konkretnymi wartościami dochodzi do konfliktu organ administracji publicznej powinien zmierzać do takiego rozstrzygnięcia sprawy

11 J. Borkowski, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. IX – Prawo procesowe, Warszawa 2010, s. 132-133.

12 Por. B. Rakoczy, Le droit procédural de l'environnement, (w:) J. Niczyporuk (red.), Les problèmes théoriques de la science administrative, Bruxelles-Paris 2012, s. 291-298.

13 Por. B. Rakoczy, Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska, Warszawa 2010.

administracyjnej, które pozwoli w jak najpełniejszym stopniu urzeczywistnić i objąć ochroną skonfliktowane wartości. Na tym etapie stosowania prawa powinien on odrzucić skrajne postawy, zmierzające do promowania jednej wartości kosztem drugiej. Organ winien więc wyważać, a użycie tego sformułowania w uzasadnieniu wyżej cytowanego orzeczenia TK jest w pełni uzasadnione.

Obejmując jak najpełniejszą ochroną skonfliktowanych ze sobą wartości organ administracji publicznej powinien szukać takiego rozwiązania, które promowanie jednego elementu w określonym kontekście będzie jednocześnie równoważone ochroną drugiego elementu w innym kontekście. Wyważanie wartości należy rozumieć bowiem wąsko i szeroko.

Wyważanie wartości w szerokim tego słowa znaczeniu nastąpi, jeśli organ będzie odnosił się do całości tychże wartości. W takim wypadku będzie rozstrzygał w systemie zero-jedynkowym, co w praktyce będzie trudne do urzeczywistnienia. Właściwsze będzie węższe podejście do kwestii wyważania, polegające na tym, że organ będzie uwzględniał części składowe tychże wartości, a nie owe wartości jako całości. W tym wypadku będzie mógł stosować system zero-jedynkowy w mniejszych obszarach. Będzie mógł zatem w tych mniejszych obszarach opowiadać się za jedną z tych wartości, gdyż zrównoważy drugą wartość w innym, mniejszym obszarze. W ten sposób organ ochrony środowiska zachowa też niezbędną elastyczność.¹⁴

Może jednak dojść do takiej sytuacji procesowej, gdy urzeczywistnianie skonfliktowanych ze sobą wartości jest niemożliwe. W takiej sytuacji zasada zrównoważonego rozwoju, w swoim procesowym wymiarze, nakazuje organowi stosującemu prawo opowiedzieć się za jedną z wartości, nawet jeśli nastąpi to kosztem drugiej. Jednak ewentualne rozstrzygnięcie konfliktu poprzez opowiedzenie się przez organ stosujący prawo za jedną z wartości jest uzależniony od obiektywnego braku możliwości ochrony skonfliktowanych ze sobą wartości. Brak możliwości urzeczywistniania skonfliktowanych wartości nie może mieć charakteru subiektywnego.

Opowiadając się za jedną z wartości organ stosujący prawo musi jednak podać motywy takiego rozstrzygnięcia. Powinny one przede wszystkim zawierać identyfikację konfliktu, poprzez wskazanie konkretnych elementów, jakie w tym konflikcie uczestniczą. Następnie organ winien wskazać, dlaczego z obiektywnego punktu widzenia nie ma możliwości urzeczywistniania skonfliktowanych wartości. Dopiero w końcowej fazie rozumowania organ winien uzasadnić opowiedzenie się za jedną z wartości, kosztem drugiej.

14 Zamiast mówić o konflikcie pomiędzy prawem własności a ochroną środowiska, nawet jeśli ma on już konkretny wymiar i umocowanie w stanie faktycznym, lepiej jest mówić np. o ograniczeniu niektórych, czy nawet jednego uprawnienia właściciela, które ze względu na określony element środowiska ulegnie ograniczeniu. Z kolei organ też nie może urzeczywistniać ochrony środowiska jako jednej holistycznie rozumianej wartości, ale powinien skupić się na jego konkretnych elementach, które mogą ulec naruszeniu w wyniku ochrony prawa własności. Dobrym przykładem takiego wyważenia, choć na płaszczyźnie legislacyjnej, są przepisy ustawy o ochronie przyrody o usuwaniu drzew. Por. K. Gruszecki, Zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów, wyd. 2, Wrocław 2011; B. Rakoczy, Usuwanie drzew i krzewów, Warszawa 2013.

W takim też kontekście zasada zrównoważonego rozwoju jest w pełni urzeczywistniana i pełni istotną rolę procesową, choć zasadą procesową nie jest.

V. Podsumowanie

Reasumując należy podkreślić, że choć zasada zrównoważonego rozwoju nie jest zasadą procesową, to jednak odgrywa istotną rolę w stosowaniu prawa, przede wszystkim prawa ochrony środowiska. Stąd też można mówić o jej procesowym wymiarze. Zasada ta jest jednak znacznie szersza i obejmuje nie tylko problematykę procesowoprawną, ale także kwestie materialnoprawne. Rozciąga się ona również na wymiar legislacyjny.

Zasada zrównoważonego rozwoju wykracza także poza obszar materii normatywnej definiowany jako prawo ochrony środowiska.

Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju objawia się jednak przede wszystkim właśnie w sprawach z zakresu ochrony środowiska, w których można przyjąć domniemanie istnienia konfliktu pomiędzy ochroną środowiska z jednej strony a innymi wartościami z drugiej.

Zasada zrównoważonego rozwoju wymaga od organu stosującego prawo najpierw uświadomienia sobie takiego konfliktu, a następnie jego identyfikacji i konkretyzacji. W dalszej kolejności organ winien dążyć do takiego rozstrzygnięcia, które pozwoliłoby urzeczywistnić skonfliktowane wartości. Dopiero w przypadku obiektywnej niemożności urzeczywistnienia obu wartości organ ma obowiązek opowiedzieć się za jedną z nich i uzasadnić swoje rozstrzygnięcie.

**PROCEDURAL ASPECTS – THE PRINCIPLE
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Although the principle of sustainable development is not a procedural rule it does play an important role in the application of law, and mostly environmental protection law. Thus it could be given a procedural dimension.

The principle of sustainable development requires the authority applying legislation first to become aware of a conflict and then to identify and specify its nature. Further, the authority should attempt to find a solution to enable accomplishment of the conflicting values. Only when, from an objective point of view, it is impossible to accomplish both values, the authority is obliged to advocate one of such values and to state the reasons for that particular decision.

Keywords: principle of sustainable development, procedural rule, application of law

KWESTIA ISTNIENIA JEDNOZNACZNOŚCI I SPÓJNOŚCI TERMINOLOGICZNEJ NORM, W OPARCIU O KTÓRE CHRONIONE SĄ LASY – STUDIUM WYBRANYCH USTAW

I. Wprowadzenie

W świetle funkcjonującego w Polsce porządku prawnego lasy stanowią dobro prawne. Jednocześnie funkcje przez nie spełniane powodują, że sporne staje się widzenie ich ochrony, co najmniej w zakresie instrumentarium prawnego, zawartego w wielu aktach normatywnych, służącego realizowaniu tej ochrony. Należy mieć jednocześnie na uwadze, że istotne w zakresie ochrony środowiska są uzyskiwane efekty rozumiane jako te, które mogą przynieść tak pozytywne, jak i negatywne skutki w funkcjonowaniu ekosystemów. Ochrona poszczególnych elementów przyrodniczych nie może być rozpatrywana w oderwaniu od skutków, jakie ich funkcjonowanie wywołuje w obrębie danego ekosystemu i całego środowiska. Istotne jest również oddziaływanie jednego ekosystemu na inny ekosystem. Twierdzenia te wpisują się bez wątpienia w zasadę kompleksowości ochrony środowiska, która wyrażona została w art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.¹

Takie postrzeganie środowiska i efektów jego ochrony uwidacznia jednocześnie sporność sytuacji występujących w tych przypadkach, gdy dany element środowiska czy element przyrodniczy chroniony i jednocześnie wykorzystywany jest w oparciu o konstrukcje prawne zawarte w kilku aktach normatywnych o niejednorodnym przedmiocie regulacji i celach, które w wyniku wykorzystywania norm w nich zawartych mają być zgodnie z wolą ustawodawcy osiągnięte. Na taki stan rzeczy wpływa niejednokrotnie zamęt terminologiczny istniejący w obszarze unormowań zawartych w aktach prawnych, interpretowanych na potrzeby rozważenia danego zagadnienia. Tak jest i w przypadku problematyki poddanej analizie w poniższych rozważaniach, tj. zamętu terminologicznego wpływającego na możliwość określenia, w jakim za-

1 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. t.j. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

kresie konstrukcje zawarte w normach ustawy o lasach² i ustawy Prawo ochrony środowiska umożliwiają ochronę lasów.

Tak określony przedmiot rozważań powinno jednak poprzedzać co najmniej określenie miejsca pojęć „zasoby leśne” i „lasy” w obrębie rozumienia prawnego środowiska, a także elementów środowiska. Określenie miejsca lasów i zasobów leśnych w tych dwóch wymienionych kategoriach warunkowałoby udzielenie odpowiedzi o zakresie ochrony lasów i zasobów leśnych, w oparciu o konstrukcje prawne zawarte w ustawie o lasach i w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie dokonanie analizy tego zagadnienia pozwoli na uwidocznienie barku jednoznaczności i spójności tych pojęć wykorzystywanych przez ustawodawcę na gruncie powoływanych aktów normatywnych.

Rozważania zawarte w tym opracowaniu ograniczą się właśnie do określenia relacji wskazywanych wyżej pojęć, którymi posługuje się ustawodawca w treści norm ustawy o lasach i ustawy Prawo ochrony środowiska. Jest to podyktowane obszernością tak określonego zagadnienia i jednoczesnym szerokim zakresem drugiej ze wskazywanych problematyk, tj. zakresu ochrony lasów i zasobów leśnych, w oparciu o konstrukcje prawne zawarte w ustawie o lasach i ustawie Prawo ochrony środowiska.

II. Prawne ujęcie środowiska i elementów środowiska

Ustawodawca zawarł definicję legalną środowiska w treści art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska. Nie wskazano wprost zasobów leśnych czy lasów jako elementów przyrodniczych w brzmieniu tej definicji. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawodawca posługuje się katalogiem otwartym w zakresie określenia elementów przyrodniczych, tych przekształconych, jak i nieprzekształconych w wyniku działalności człowieka. Powoduje to, że brak wymienienia w definicji legalnej środowiska, lasów czy zasobów leśnych nie może skutkować, tylko z powodu istnienia tej okoliczności prawnej, ich eliminacją z zakresu prawnego rozumienia środowiska.

Istotnym, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, jest także pojęcie, które funkcjonuje na gruncie ustawy o lasach. Mianowicie jest nim termin „elementy środowiska”, którym posłużono się przykładowo w treści art. 1 tego aktu normatywnego. Uwzględniając treść definicji legalnej środowiska, zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którą obok elementów przyrodniczych tworzy je również wzajemne oddziaływanie między tymi elementami, można by przyjąć, że pojęcie elementy środowiska jest pojęciem szerszym niż pojęcie elementy przyrodnicze. Przyjęcie, że są to synonimy pociągałoby za sobą jednoczesne uznanie braku racjonalności w działaniu ustawodawcy. Należy jednocześnie podkreślić, że w nauce prawa wyrażono stanowisko wskazujące na traktowanie tych dwóch powoływa-

2 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. t.j. z 2014 r., poz. 1153.

nych terminów jako synonimów, z czym nie można się zgodzić. Podniesione zostało, w zakresie komentowania zasady kompleksowości ochrony środowiska, że ochrona środowiska i jego konkretnych elementów nie może być realizowana w oderwaniu od większej całości, w której konkretny element funkcjonuje.³ Należy zauważyć, że w treści art. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, w której wyrażona została zasada kompleksowości ochrony środowiska, ustawodawca posługuje się pojęciem elementy przyrodnicze, a nie elementy środowiska.

III. Ujęcie prawne zasobów leśnych i lasów w kontekście definicji legalnej środowiska i znaczenia prawnego elementów środowiska jako przykład braku jednoznaczności i spójności pojęć wykorzystywanych w normach ustawy o lasach i ustawy Prawo ochrony środowiska

Przechodząc do rozważań w zakresie stosunku pojęcia lasy i zasoby leśne względem pojęć środowisko i elementy środowiska, należy powołać zasadny, w mojej opinii, pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r. (I OSK 1983/11, LEX nr 1336348). Zgodnie z nim to, iż dany grunt jest traktowany jako las w znaczeniu przyrodniczym nie oznacza, że jest lasem w znaczeniu prawnym. Z pewnością jest to konsekwencją tego, że ustawodawca w ustawie o lasach zawarł definicję legalną lasów. Równocześnie kwestią otwartą jest to, czy odpowiednio pogląd ten może mieć zastosowanie do pojmowania zasobów leśnych. Różnica między rozumieniem pojęcia lasy i zasoby leśne sprowadza się do tego, że definicja tego ostatniego terminu nie została zawarta w przepisach ustawy o lasach.

W literaturze przedmiotu podnoszone jest, że jako zjawisko niekorzystne należy oceniać to, że zarówno w prawie leśnym (np. w rozporządzeniu Rady Ministrów, dotyczącym gospodarki finansowej w Lasach Państwowych), jak i w różnych opracowaniach o charakterze studialnym czy publicystycznym pojęcie „zasoby leśne” jest używane w zróżnicowanych znaczeniach (np. jako substytut pojęcia majątku, wchodzącego w skład leśnych zasobów ekonomicznych). Uwzględniając tę okoliczność, zdaniem Autora tego stanowiska, po napotkaniu w jakimś tekście pojęcia zasoby leśne, jego znaczenie powinno być dekonspirowane indywidualnie. Zauważa on także, że z kontekstu stosowania tego pojęcia w ustawie o lasach można wywieść następującą jego definicję. Zasobami leśnymi jest zbiór roślinności leśnej, występujący w danym ekosystemie leśnym jako część składowa tego ekosystemu.⁴

3 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska, Komentarz, Warszawa 2007, s. 345.

4 K. Tomaszewski, Prototyp Encyklopedii leśnej. Materiał niepublikowany, www.encyklopedialesna.pl, stan na dzień 7 stycznia 2015 r.

Uwzględniając powołane stanowiska należy zauważyć, że w treści art. 1 ustawy o lasach wskazane zostało, że w tym akcie prawnym określono zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych, a także zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową. Takie sformułowanie tego przepisu powoduje, że konieczne staje się odniesienie do treści art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, w której zawarta została definicja gospodarki leśnej. Zgodnie z tym przepisem przez gospodarkę leśną należy rozumieć działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Już przywołanie regulacji art. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach wskazuje na mogące zaistnieć problemy definicyjne, w zakresie tego, co należy traktować jako zasoby leśne w sensie prawnym.

Przede wszystkim w treści wyżej powołanej definicji gospodarki leśnej, ustawodawca posługuje się pojęciem lasów, zasobów leśnych, upraw leśnych, ale także pojęciem zwierzyny, drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia czy w końcu płodów runa leśnego. Bez wątplenia terminologia zawarta w definicji legalnej gospodarki leśnej ma różny stopień szczegółowości, a część ze wskazanych tu pojęć zawiera się w innych zawartych tu terminach, o większym zakresie ogólności. Nie oznacza to jednak, że określenie, które z kategorii tu zawartych ma charakter bardziej ogólny, a które bardziej szczegółowy, jest za każdym razem oczywiste. Szczególne trudności powstają w zakresie określenia względem siebie stosunku pojęć lasy i zasoby leśne. Ma to o tyle kluczowe znaczenie, że w obrębie wskazania zakresu przedmiotowego ustawy o lasach ustawodawca posługuje się jedynie pojęciem zasoby leśne, natomiast pojęcie lasu nie występuje w treści art. 1. Co znaczące praktyka stosowania prawa mogłaby wskazywać, że pojęcie lasy i zasoby leśne należy traktować jako synonimy, ewentualnie lasy zawierają się w szerszym treściowo pojęciu zasoby leśne. Potwierdzenia takiego stanu rzeczy można by upatrywać w stanowisku Sądu Najwyższego, zawartym w postanowieniu z dnia 20 września 2012 r. (IV CSK 41/12, LEX nr 1232472). W orzeczeniu tym, określił on, opierając się na brzmieniu art. 1 ustawy o lasach, że przepisy tego aktu normatywnego mają na celu właśnie zachowanie lasów, ich ochronę oraz powiększanie zasobów leśnych.

Jednocześnie w treści art. 1 ustawy o lasach wskazano, że określone w tym akcie normatywnym zostały m.in. zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych w powiązaniu z innymi elementami środowiska. Z uwagi na to treść art. 1 ustawy o lasach, pozwala na sformułowanie wniosku, że zasoby leśne stanowią element środowiska. Natomiast usytuowanie pojęcia zasoby leśne w znaczeniu prawnym środowiska, a konkretnie relacji terminu zasoby leśne do pojęcia zasoby przyrodnicze, z uwagi na brak definicji legalnej zasobów leśnych, jest uwarunkowane dalszym określeniem relacji tego pojęcia do znaczenia prawnego lasów. Jedno-

czesnie konieczne jest usytuowanie pojęcia lasy w zakresie treściowym środowiska czy elementów środowiska. To z kolei wymaga odniesienia się do definicji legalnej lasów, zawartej w art. 3 ustawy o lasach.

Zgodnie z tą normą lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków; jak również grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Uwagę zwraca brak posługiwania się w powołanej definicji legalnej lasów pojęciem zasoby leśne. Z kolei w definicji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej ustawodawca wykorzystuje pojęcie lasy i również nie posługuje się terminem zasoby leśne. Natomiast w definicji gospodarki leśnej wykorzystuje oba pojęcia. Należy jeszcze raz podkreślić, że ustawodawca nie definiuje w przepisach ustawy o lasach pojęcia „zasoby leśne”.

Jednocześnie treść art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach może być odczytywana również w ten sposób, że pojęcie zasoby leśne ma charakter węższy w odniesieniu do znaczenia terminu lasy. W treści art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawodawca rozróżnia kategorię zasobów leśnych i upraw leśnych w taki sposób, że za co najmniej utrudnione należy przyjąć traktowanie któregośkolwiek z tych terminów jako pojęcia nadrzędnego względem drugiego z nich. Równocześnie wskazane w tym przepisie zostało, że gospodarka leśna to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, a nie w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania zasobów leśnych. W ramach tej gospodarki ma mieć miejsce m.in. utrzymanie i powiększanie zasobów leśnych. Gdyby na gruncie tej normy ustawodawca przyjmował, że pojęcie zasoby leśne ma zakres szerszy niż lasy, nie do końca zrozumiałe byłoby wyróżnianie, że w ramach tej gospodarki ma być realizowane utrzymanie zasobów leśnych. Taka redakcja tego przepisu wskazywałaby raczej na istniejącą odrębność między pojęciem lasy i zasoby leśne. Mając świadomość kontrowersyjności stanowiska wskazującego na odrębność względem siebie pojęć zasoby leśne i lasy, pragnę podkreślić, że może ono znaleźć swe uzasadnienie na gruncie treści art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach. W świetle obecnego, a także proponowanego przeze mnie brzmienia art. 1 ustawy o lasach, należy uznać możliwość istnienia takiego poglądu za niepożądaną.

Natomiast w przypadku przyjęcia, że zasoby leśne są pojęciem węższym niż zakres treściowy definicji lasy, to należy zwrócić uwagę na następującą kwestię redakcyjną na gruncie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach. W zakres ochrony danego dobra prawnego wchodzi przecież zawsze co najmniej jego utrzymanie. Skoro zatem chronione, w tym utrzymywane mają być lasy, to np. zapis o utrzymywaniu zasobów

leśnych należałoby traktować jako zbędny. Jednocześnie redakcja treści art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach nie pozwala również na przyjęcie, że termin zasoby leśne jest pojęciem szerszym w stosunku do terminu lasy. Z kolei ten wniosek znajduje swe uzasadnienie w tym, że gdyby pojęcie zasoby leśne miało charakter szerszy od pojęcia lasy, brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach powinno przybrać następujący kształt: „gospodarka leśna – działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów leśnych innych niż lasy i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu”.

Należy też podkreślić, że za traktowaniem zasobów leśnych jako terminu węższego w stosunku do pojęcia lasy przemawia także wyżej powołane stanowisko przedstawiciela nauk pozaprawnych, w którym termin zasoby leśne ograniczony został do zbioru roślinności leśnej, występującego w danym ekosystemie leśnym jako część składowa tego ekosystemu. Zatem przykładowo część definicji pojęcia las, zawarta w art. 3 tego aktu normatywnego, w którym nakazuje się jego rozumienie jako grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne, nie zawiera się w sposób oczywisty i całościowy w pojęciu zasoby leśne rozumianym w powoływanym ostatnio znaczeniu.

Równocześnie określenie zakresu treściowego pojęcia zasoby leśne, jako węższego w stosunku do pojęcia lasy, może pozwolić na sformułowanie wniosku o braku jednoznacznej spójności pomiędzy przedmiotem regulacji ustawy o lasach, określonym w art. 1 tej ustawy, w stosunku do faktycznego przedmiotu regulacji, wynikającego z treści przepisów tam zawartych. Zatem uwzględniając brzmienie definicji ustawowej trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, należałoby uznać, że jej uregulowanie w tym akcie normatywnym, w obszarze innym niż dotyczący zasobów leśnych, przekracza zakres przedmiotu regulacji określony w art. 1 ustawy o lasach. Brak definicji legalnej zasobów leśnych i możliwy do określenia stosunek tego pojęcia do terminu lasy, wywołuje, w mojej opinii, konieczność sformułowania wniosku *de lege ferenda* w kierunku zmiany zapisów powoływanego art. 1 nadającej mu brzmienie: „Ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania lasów oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową”. Takie brzmienie art. 1 powodowałoby większą spójność przykładowo z brzemieniem art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o lasach. Całe zagadnienie jest jednak o tyle problematyczne, że obecne brzmienie art. 1 ustawy o lasach nakazywałoby przyjmowanie stosunku odwrotnego w zakresie relacji pojęć zasoby leśne i lasy, tj., że pojęcie zasoby leśne jest pojęciem szerszym do pojęcia lasy. W innym

wypadku, co już było wskazywane, część przepisów ustawy znalazłaby się poza przedmiotem jej regulacji. Taka relacja tych dwóch pojęć, w świetle dalszych norm tego aktu normatywnego, jest jednak w mojej opinii co najmniej sporna.

Wskazywane zmiany legislacyjne są konieczne celem osiągnięcia jednolitości interpretacyjnej w omawianym zakresie. Jednocześnie są one zasadne w przypadku przyjęcia, że zasoby leśne są pojęciem węższym od znaczenia lasu w sensie prawnym.

Rozważając definicję legalną lasów, w kategoriach traktowania lasów jako środowiska, konieczne są także następujące refleksje. Pierwsza z nich, *prima facie* mogłaby wpływać na możliwość postrzegania lasów w kategoriach środowiska. Zgodnie z tą definicją, co już było wskazywane, lasem jest również grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Za co najmniej problematyczną kwestię można by uznać możliwość taktowania w kategoriach elementu przyrodniczego, gruntu zajętego pod budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, nawet gdy są one wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej. Mimo takiego zajęcia grunt nie traci swej cechy, tj. tworzenia powierzchni ziemi, a tym samym nie przestaje być składnikiem elementu przyrodniczego, tj. powierzchni ziemi. W tym wypadku grunt ten, będący sam w sobie składnikiem elementu przyrodniczego, traktowany jest tu jako las, z uwagi na to, że jest on związany z gospodarką leśną i zajęty zgodnie z uwarunkowaniami zawartymi w powoływanej definicji legalnej.

Należy jednocześnie zauważyć, że zgodnie ze znaczeniem definicji lasu określonym przez ustawodawcę w powoływanym art. 3, zawsze jest nim grunt. O tym, że ma on być traktowany jako las w znaczeniu prawnym decyduje spełnienie wymogów ustawowych przewidzianych w treści powołanego artykułu. Jak słusznie zauważone zostało w nauce prawa, samego pojęcia las nie należy utożsamiać z pojęciem nieruchomości gruntowa. Jest tak pomimo tego, że jak zauważa Autor tego stanowiska, punktem wyjścia jest wskazanie przez prawodawcę, że las jest gruntem.⁵ Dalej jako wzmocnienie swej argumentacji przywołuje on pogląd wyrażony w doktrynie prawa cywilnego. Zgodnie z tym ostatnim, podstawowym elementem definicji lasu jest odwołanie się przez ustawodawcę do pojęcia grunt. Dalej wskazane zostało, że pojęcie to powinno być odróżniane od pojęcia nieruchomości. Grunt należy bowiem rozumieć jako fragment powierzchni ziemi w znaczeniu trójwymiarowym, który stanowi przedmiot określonych stosunków prawnych bądź to prawa prywatnego, bądź to prawa publicznego.⁶ Zatem należy przyjmować, w świetle tak sformułowanego

5 B. Rakoczy, Komentarz do art. 3, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2011, s. 26.

6 J. Piątowski, Zakres i wykonywanie własności nieruchomości, (w:) System prawa cywilnego, W. Czachórski, t. 2, Prawo własności i inne prawa rzeczowe, J. Ignatowicz (red.), Wrocław 1977, s. 108-109.

poglądu, że posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem grunt w definicji ustawowej lasów powoduje możliwość jego funkcjonowania tak na gruncie stosunków prawa publicznego, jak i prywatnego, nie ograniczając możliwości jego funkcjonowania do żadnej z kategorii tych stosunków prawnych.

Istotna jest również kolejna uwaga dotycząca definicji legalnej lasów. W samej definicji ustawowej lasów, jak już wskazywałam, określone zostało, że są nimi również grunty o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryte roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawione przeznaczone do produkcji leśnej lub stanowiące rezerwat przyrody lub wchodzące w skład parku narodowego. Uwagę zwraca samo już użycie spójnika „lub”, który zgodnie z zasadami logiki prawniczej wskazuje, że grunty te mogą zostać przeznaczone do produkcji leśnej i stanowić rezerwat przyrody oraz jednocześnie wchodzić w skład parku narodowego. Jak zasadnie zauważono w nauce prawa, w ustawie o lasach wprowadzono cztery kryteria uznawania danego gruntu za las. Zgodnie z dalszą wypowiedzią Autora tego stanowiska, z czym należy się zgodzić, trzecim kryterium jest kryterium przeznaczenia – do produkcji leśnej, chyba że mamy do czynienia z lasami w rezerwach przyrody i w parkach narodowych bądź lasami wpisanymi do rejestru zabytków, które z istoty swej nie są przeznaczone do produkcji leśnej.⁷

Tak określony problem interpretacyjny powinien, w mojej opinii, powodować posługiwanie się w zakresie określenia pojęcia las spójnikiem albo, w odniesieniu do gruntów stanowiących rezerwat przyrody czy wchodzących w skład parku narodowego. Uzasadnienia takiego stanu rzeczy należy także poszukiwać w brzmieniu art. 7 ust. 2 ustawy o lasach. W jego treści ustawodawca wprost wskazuje, że gospodarka leśna w lasach stanowiących rezerwat przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych powinna uwzględniać zasady określone w przepisach o ochronie przyrody. Jednocześnie ustawodawca posługuje się spójnikiem „albo” w zakresie gruntów o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokrytych roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawionych, wpisanych do rejestru zabytków. Posłużenie się taką konstrukcją normatywną wskazuje, że w zakresie tych ostatnich gruntów nie mogą być one przeznaczone do produkcji leśnej lub stanowić rezerwatów przyrody lub wchodzić w skład parku narodowego.

IV. Podsumowanie

Powołane wyżej unormowania wskazują na wielość i nie zawsze istniejącą jednoznaczność nomenklatury, którą posługuje się ustawodawca na gruncie ustawy o lasach i ustawy Prawo ochrony środowiska. Jednocześnie problemy interpre-

7 W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012, s. 25.

tacyjne nasila brak zdefiniowania części pojęć, wykorzystywanych przez ustawodawcę, w zakresie których należy uznać ich niewystarczające rozumienie w języku potocznym. Taki stan rzeczy wpływa nie tylko na istnienie braku jednoznaczności, ale także spójności terminów, którymi posłużono się na gruncie norm obu powołanych aktów normatywnych.

W świetle zawartych wyżej rozważań należy przyjąć, że zasoby leśne są elementem środowiska. Wskazuje na to treść art. 1 ustawy o lasach. Lasy są natomiast składnikiem elementu przyrodniczego, z uwagi na to, że są to grunty tworzące powierzchnię ziemi. Jest tak pomimo tego, że grunty te, aby były traktowane jako lasy, muszą spełnić przesłanki określone w art. 3 ustawy o lasach. Z uwagi na to lasy muszą być postrzegane jako środowisko w sensie prawnym, skoro tworzy je m.in. ogół elementów przyrodniczych zarówno nieprzekształconych, jak i przekształconych w wyniku działalności człowieka.

Z kolei brak definicji legalnej zasobów leśnych uniemożliwia w mojej opinii jednoznaczne określenie relacji tego pojęcia do terminu lasy. Jednocześnie brak tej definicji niweluje możliwość jednoznacznego określenia stosunku tego pojęcia w odniesieniu do terminu elementy przyrodnicze. Przyjęcie jednak, że pojęcie elementy środowiska ma charakter szerszy niż termin elementy przyrodnicze, nie może powodować wykluczenia zasobów leśnych z rozumienia prawnego środowiska. Jest to spowodowane co najmniej tym, że treściowo termin elementy przyrodnicze zwiera się w szerszym treściowo pojęciu elementy środowiska. Również w świetle powołanego stanowiska przedstawiciela nauk pozaprawnych trudno nie traktować zasobów środowiska jako środowiska w sensie prawnym.

Choć przedstawione problemy nie wyczerpują całości zagadnienia w zakresie wpływu chaosu terminologicznego na możliwość rzetelnego określenia zakresu ochrony prawnej odnoszącej się do lasów na gruncie dwóch analizowanych ustaw, to z pewnością pozwalają one na sformułowanie następującego wniosku. Brak koniecznych zmian legislacyjnych umożliwiających usytuowanie względem siebie powołanych wyżej pojęć, uniemożliwia w mojej opinii określenie stosunku do siebie zakresów ochrony przysługującej lasom jako dobru prawnemu, na gruncie tych aktów normatywnych. Nie należy przyjmować, że w obrębie tych pojęć wystarczające jest ich rozumienie w języku potocznym. Natomiast w przypadku uznania, że konieczne jest tu uwzględnianie, nierzadko rozbieżnych, stanowisk nauk pozaprawnych (a tak jest w mojej opinii), należy przyjąć zasadność przeprowadzenia prac legislacyjnych, obejmujących również rozważenie konieczności wprowadzenia do porządku prawnego dalszych definicji legalnych, w tym definicji legalnej zasobów leśnych do ustawy o lasach. Jest to konieczne co najmniej celem zapewnienia większej spójności działań podmiotów uczestniczących w ochronie lasów.

**THE ISSUES OF TERMINOLOGICAL EXPLICITNESS AND CONSISTENCY
OF NORMS ON THE BASIS OF WHICH FORESTS ARE PROTECTED
– STUDY OF SELECTED ACTS**

The forests are the part of the environment, which is protected as well as used, on the basis of legal structures in several normative acts with various subjects of regulation and purposes, which, as a result of the use of the standards contained therein, are to be reached in accordance with the will of the legislator. Taking into account this fact, in the considerations set out below, there will be analyzed the terminological confusion issues that affect the ability to determine to what extent the structures contained in the standards of the Forest Act and the Environmental Law Act, allow the protection of forests. The remarks contained in this paper are limited to determining the relative concepts of forests and forest resources in relation to the terms of the environment and the elements of the environment. It is justified by the amount of a given issue and at the same time by a wide range of other indicated fields, such as the scope of protection of forests and forest resources, based on legal structures in the Forest Act and the Environmental Law Act.

Keywords: terminological explicitness, norms, forests protection

REGULACJA KOMPETENCJI ADMINISTRACJI LEŚNEJ

I. Wprowadzenie

Zagadnienie regulacji kompetencji jest szczególnie skomplikowane na gruncie prawa administracyjnego. Przede wszystkim trzeba najpierw zauważyć, że kompetencja jest dzisiaj pojęciem prawniczym, które nie pojawia się bezpośrednio w prawie administracyjnym. Co więcej, nie ma zgody na jednolite jego rozumienie w doktrynie prawa administracyjnego. Przeważnie wskazuje się wówczas na typowe elementy niezbędne do jego wyodrębnienia. W prawie administracyjnym podlegają natomiast regulacji pojęcia bliskoznaczne z kompetencją. Właściwie chodzi o pojęcia prawne, które dookreślają prawniczo jej istotę. Innymi słowy mamy do czynienia z pojęciami funkcjonalnie powiązаныmi z kompetencją, takimi jak: cel, zadanie, sprawa, zakres działania, działy administracji rządowej, właściwość, formy działania administracji. Wszystkie razem współtworzą one prawnicze ujęcie kompetencji, ponieważ każde z nich wyjaśnia określony jej aspekt. Dlatego nie wolno nigdy utożsamiać kompetencji z jednym tylko pojęciem wobec niej bliskoznacznym. Ponadto należy jeszcze pamiętać, że pojęcie kompetencja przenika całe prawo administracyjne. W związku z tym powinno zawsze pojawiać się równocześnie w ramach prawa administracyjnego: ustrojowego, materialnego i proceduralnego. Punktem wyjścia dla regulacji definicji pojęcia kompetencja jest tutaj prawo administracyjne materialne.

II. Pojęcie „kompetencja”

Z całą pewnością należy pojęcie kompetencja łączyć z podmiotami administrującymi, natomiast wykluczyć jego związek z podmiotami administrowanymi. Jeżeli mówi się w tym kontekście o podmiotach administrowanych, to wypada raczej odwoływać się do pojęcia prawa podmiotowe. Podmioty administrujące tworzą zwykle wewnętrzne jednostki organizacyjne podmiotów administracji. Tradycyjnie mówi

się tutaj o organach administracji publicznej, przy tym należy je rozumieć w znaczeniu funkcjonalnym. Zatem nie chodzi jedynie o organy administracji rządowej. Najczęściej uznaje się za podmioty administracji: państwo, korporacje publiczno-prawne, zakłady publiczno-prawne, fundacje publiczno-prawne, spółki publiczne, fundusze publiczne, przedsiębiorstwa państwowe, agencje rządowe oraz inne podmioty z funkcjami zleconymi. W konsekwencji podmioty administracji możemy niemal wyłącznie zaliczyć do jednostek organizacyjnych, zarówno posiadających osobowość prawną, jak i nieposiadających osobowości prawnej. Natomiast pojęcia bliskoznaczne wobec kompetencji nie muszą wcale łączyć się z podmiotami administrującymi, chociaż ma to zwykle miejsce. Tradycyjnie wypada więc analizować rozumienie kompetencji w płaszczyźnie podmiotowej badania administracji publicznej.

Ujęcie doktrynalne kompetencji musi oczywiście zostać skonfrontowane z praktyką jego funkcjonowania w regulacji prawa administracyjnego. Najlepiej sprostac temu poprzez opracowanie studium konkretnego przypadku. Z punktu widzenia istoty prowadzonych teraz rozważań wydaje się interesujące opracowanie regulacji dotyczących kompetencji administracji leśnej. Przede wszystkim mamy tutaj do czynienia z wyraźnym oparciem pojęcia kompetencja na wielu powiązanych z nią pojęciach bliskoznacznych. Cały system funkcjonalnych powiązań między nimi daje wtedy okazję do wyprowadzenia potrzebnych uogólnień. Tym bardziej okazuje się to niezbędne, że jest niezwykle trudno przeprowadzić rozgraniczenie w definicji pojęcia kompetencja i pojęć do niej bliskoznacznych, gdy zwłaszcza nie mają sformułowanych definicji legalnych. W prawie administracyjnym pojęcia bliskoznaczne do kompetencji są używane niekonsekwentnie, co dodatkowo utrudnia ich konieczną delimitację. Na zasadność ich odróżnienia wskazują często spotykane zwroty pojęciowe, jak chociażby: sprawy z zakresu, zadania z zakresu, właściwość do spraw. Natomiast pojęcie administracja leśna należy wówczas rozumieć jako zbiór podmiotów administrujących, którym została przypisana kompetencja odnośnie lasów. Zasadniczo musi to zatem dotyczyć regulacji prawnej o charakterze ustawowym, która ma charakter wiodący dla zagadnień związanych z lasami.¹

W związku z tym kompetencję należy tutaj rozumieć jako oparte na przepisach prawa administracyjnego upoważnienie i obowiązek działania organu administracji publicznej.² Za podstawowe elementy kompetencji wypada zatem uznać upoważnienie i obowiązek. Zawsze istnieje również ścisła współzależność między przyznanymi upoważnieniami i nałożonymi obowiązkami. Przez upoważnienie należy wówczas rozumieć zdolność organu administracji publicznej do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku

1 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.) – zwaną dalej u.o.l.

2 D. Mazurkiewicz, Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 82; J. Niczyporuk, Kompetencja administracyjna, „Annales UMCS” 1999, vol. XLVI, s. 135-145.

działania opartego na przepisach prawa.³ Z kolei obowiązek polega na stałym baczności organu administracji publicznej, czy nie zachodzą okoliczności, w których należy skorzystać z odpowiedniego upoważnienia oraz na zobowiązaniu organu administracji publicznej do realizacji odpowiedniego upoważnienia w sytuacjach tego wymagających.⁴ Z tego punktu widzenia można już konkretnie wskazać na element uprawnienia w kompetencji nadleśniczego, który wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy pojawią się oczywiście szczególne okoliczności uzasadniające takie postępowanie.⁵ Natomiast element obowiązku w kompetencji nadleśniczego spotykamy, gdy ciąży na nim obowiązek ustanawiania i utrzymywania znaków w stosunku do lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych.⁶

III. Zadania a kompetencje

Z całą pewnością cele i zadania są stanem rzeczy osiąganym przez organ administracji publicznej za pomocą przysługujących mu kompetencji. Przy tym należy wyraźnie odróżniać zadania organu administracji publicznej od jego celów.⁷ Przez zadanie organu administracji publicznej wypada więc rozumieć oparty na prawie administracyjnym obowiązek działania organu administracji publicznej, aby można było zrealizować wytyczony w nim cel działania organu administracji publicznej.⁸ Tymczasem cel jest taką wartością podstawową w prawie administracyjnym, którego realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu organu administracji publicznej, co ma ostatecznie wynikać z określonych w nim zadań organu administracji publicznej.⁹ Dlatego w celu promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony przyrody w lasach Dyrektor Generalny Lasów Państwowych może, w drodze zarządzenia, ustanawiać leśne kompleksy promocyjne.¹⁰ Z drugiej strony można równocześnie dodać, że Dyrektor Generalny Ochrony Środowiska może powierzyć, w drodze porozumienia, dyrektorowi regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych wykonywanie zadań poza terenami jego działania, związanych z realizacją planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszaru Natura 2000.¹¹

Konkretne zadanie wymagające rozwiązania, przez organ administracji publicznej za pomocą przysługującej mu kompetencji, określa się najczęściej mianem

3 J. Jendrośka, Pojęcie kompetencji, (w:) *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 1998, s. 125.

4 D. Mazurkiewicz, Pojęcie kompetencji..., *op. cit.*, s. 82.

5 Art. 26 ust. 3 u.o.l.

6 Art. 26 ust. 4 zdanie drugie u.o.l.

7 M. Stahl, Cele publiczne i zadania publiczne, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, J. Zimmermann (red.) Warszawa 2007, s. 95-116.

8 M. Górski, Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”, (w:) *Aktualne problemy prawa administracyjnego*, „Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 169 i n.

9 J. Boć, Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji, Wrocław 1985, s. 109.

10 Art. 13 b ust. 1 u.o.l.

11 Art. 5 a. u.o.l.

sprawy. Tak więc sprawę można ostatecznie zdefiniować jako kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawa administracyjnego, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administracji publicznej.¹² Ponadto kompetencje organu administracji publicznej mogą tylko być wykorzystywane w jego zakresie działania. Tym samym zakres działania należy tutaj rozumieć jako rodzaje spraw opartych na przepisach prawa administracyjnego, w których organ administracji publicznej ma upoważnienie i obowiązek działania. Przeważnie zakres działania organu administracji publicznej jest utożsamiany z jego właściwością rzeczową, a co tyczy się ministra również z działem administracji rządowej. Gdyż starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych.¹³ Zaś dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.¹⁴ Z kolei nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.¹⁵

IV. Związek między organem administracji publicznej a powierzonymi mu zadaniami

Związek między organem administracji publicznej a powierzonymi mu zadaniami, lub szerzej jeszcze ujmując zakresem działania, jest identyfikowany jako właściwość w prawie administracyjnym. Właściwość służy więc do określenia kompetentnego organu administracji publicznej. Przy tym należy jeszcze podnieść, że kompetencja organu administracji publicznej została ukształtowana w prawie administracyjnym materialnym, podczas gdy właściwość ma swoje korzenie w prawie administracyjnym proceduralnym. Kompetentny organ administracji publicznej jest określany przez właściwość: rzeczową, miejscową, instancyjną. Stąd Dyrektor Generalny Lasów Państwowych reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania.¹⁶ Natomiast starosta właściwy ze względu na położenie gruntu objętego zalesieniem dokonuje oceny udatności upraw w czwartym lub piątym roku od zalesienia gruntu rolnego oraz przekwalifikuje z urzędu grunt rolny na leśny, jeżeli zalesienia gruntu dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów

12 T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35.

13 Art. 5 ust. 3 u.o.l.

14 Art. 19 ust. 3 u.o.l.

15 Art. 4 ust. 4 u.o.l.

16 Art. 33 ust. 3 pkt 1 u.o.l.

o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.¹⁷

Naturalnie kompetencja jest zawsze wykonywana w określonych formach działania administracji. W tym kontekście formę działania administracji należy dalej uznać za pewien typ powtarzających się działań organu administracji publicznej w prawie administracyjnym. Co prawda, katalog form działania administracji pozostaje ciągle otwarty, tym niemniej wolno do niego zaliczyć: stanowienie powszechnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, zawieranie porozumień, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej i wykonywanie czynności materialno-technicznych.¹⁸ Oczywiście chodzi tutaj o formy działania administracji właściwe zarówno dla prawa publicznego, jak również przynależne dla prawa prywatnego. Zatem minister właściwy do spraw środowiska, w drodze decyzji, uznaje las za ochronny lub pozbawia go tego charakteru, na wniosek Dyrektora Generalnego, zaopiniowany przez radę gminy - w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa.¹⁹ Następnie starosta może powierzyć, w drodze porozumienia, dokonanie oceny udatności upraw nadleśniczemu.²⁰ Dalej nadleśniczy może, na podstawie umowy z właścicielem lasu, organizować wykonywanie zadań gospodarczych w lesie, łącznie ze sprzedażą drewna.²¹

V. Podsumowanie

Z punktu widzenia oceny regulacji dotyczących kompetencji administracji leśnej należy wreszcie zauważyć, że powinna ona przestrzegać wymogów: zachowania wyłączności kompetencyjnej, przestrzegania pojemności kompetencyjnej i zapewnienia przejrzystości kompetencyjnej.²² Zachowanie wyłączności kompetencyjnej ma wówczas oznaczać, iż do podjęcia określonego działania upoważniony i zobowiązany jest wyłącznie jeden organ administracji leśnej. Z kolei przestrzeganie pojemności kompetencyjnej powinno tutaj powodować, że ilość upoważnień i obowiązków działania organów administracji leśnej jest zawsze odgórnie zawężona. Zapewnienie przejrzystości kompetencyjnej wypada teraz łączyć z tym, że upoważnienia i obowiązki działania organu administracji leśnej bywają określone jednoznacznie. Te wymogi są zasadniczo przestrzegane w regulacjach dotyczących kompetencji administracji leśnej. Aczkolwiek można równocześnie podać liczne przykłady, które wskazują na świadomie wprowadzone od nich wyjątki, czyli odstępujące od zachowania wymogu przejrzystości kompetencyjnej. Przede wszystkim

17 Art. 14 ust. 7 u.o.l.

18 J. Starościk, Prawo administracyjne, Warszawa 1978, s. 231.

19 Art. 16 ust. 1 u.o.l.

20 Art. 14 ust. 8 u.o.l.

21 Art. 35 ust. 4 u.o.l.

22 J. Góralczyk, Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 18-21.

wynika to z koncepcji jedności leśnictwa, bez względu na formę ich własności.²³ W związku z tym nie ma dzisiaj odrębnego uregulowania problematyki lasów państwowych i niepaństwowych.²⁴ Ponieważ tych odrębności jest w praktyce tak dużo, to podział na lasy stanowiące własność Skarbu Państwa i inne lasy zachował swoje znaczenie.²⁵

23 Art. 2 u.o.l.

24 W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34

25 *Ibidem*.

REGULATION COMPETENCE OF FOREST ADMINISTRATION

Recognition of doctrinal competence should be confronted with the practice of its functioning in the regulation of administrative law. In this context, it is now interesting to develop the regulation competence of forest administration. First of all, we are dealing here with a clear backrest competence in the many related concepts synonymous with it. Of course, in terms of the concept of functionality related to the competence, such as objective task, issue, the scope of activities of government departments, property, forms of administrative action. The whole system of functional relationships between them then gives the opportunity to derive the necessary generalizations. Among them is revealed especially the demand for transparency and improved administrative competence, which also applies to the forest administration.

Keywords: regulation, competence, forest administration, administrative law

WYNAGRODZENIE PRACOWNIKÓW PARKÓW NARODOWYCH

I. Wprowadzenie

Ochrona przyrody pojmowana jako troska o zachowanie oraz zrównoważone korzystanie z zasobów środowiska naturalnego¹ jest jednym z podstawowych wyzwań współczesnego świata. Podejmowane są różnorodne działania zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i poszczególnych państw, których celem jest zachowanie wszystkich składników środowiska naturalnego w jak najlepszym stanie. Wśród rozwiązań o zasięgu ponadnarodowym służących ochronie przyrody wymienić należy Konwencję o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich siedlisk (tzw. konwencja berneńska) z 1979 r.,² Konwencję o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem z 1973 r.³ W obrębie Unii Europejskiej zagadnieniom związanym z ochroną środowiska poświęconych jest szereg rozporządzeń, decyzji, dyrektyw i zaleceń oraz innych dokumentów programowych ważnych z punktu widzenia polityki ekologicznej państw unijnych.⁴ Spośród tego rodzaju przepisów wymienić należy rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi⁵ oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006 z 2006 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 z 2006 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi,⁶ dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk

1 Zob. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 438.

2 Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263.

3 Dz.U. z 1991 r. Nr 27, poz. 112.

4 Zob. D. Pyć, (w:) *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, s. 120.

5 Dz.U. UE L 61 z dnia 3.03.1997 r., s. 1, z późn. zm.

6 Dz.U. UE L 166 z dnia 19.06.2006 r., s. 1.

przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory,⁷ dyrektywę Rady 1999/22/WE z 1999 r. dotyczącą trzymywania dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych,⁸ dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona).⁹

Potrzebę ochrony przyrody dostrzeżono także w Polsce wydając w tym celu stosowne przepisy.¹⁰ Obecnie zagadnienia związane z zachowaniem środowiska naturalnego reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.¹¹

Zgodnie z art. 2 tej ustawy ochrona przyrody służy w szczególności: utrzymaniu procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowaniu różnorodności biologicznej; zachowaniu dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; zapewnieniu ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony. Ochrona przyrody realizowana jest w różnych formach. Ustanawia się rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000. Podstawową rolę w tym względzie odgrywają parki narodowe. Należyte wypełnianie zadań stojących przed nimi wymaga zatrudniania odpowiednio przygotowanej i wykwalifikowanej kadry pracowników.

Spośród zagadnień wiążących się z prawami i obowiązkami osób świadczących pracę w parkach narodowych zagadnieniem o podstawowym znaczeniu jest kwestia wynagrodzeń. Zgodnie z art. 77¹ k.p. warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą co do zasady ustalają układy zbiorowe pracy. W odniesieniu do wskazanych osób kluczowe znaczenie ma zawarty w 2013 r. Ponadzakładowy Układ Zbiorowy Pracy dla Pracowników Parków Narodowych.¹² W dalszej części rozważania będą się koncentrowały wokół postanowień wskazanego układu zbiorowego pracy.

II. Wynagrodzenie zasadnicze

Wynagrodzenie za pracę jest jednym z podstawowych uprawnień przysługujących pracownikom z tytułu należytego wykonywania obowiązków, które wynikają ze stosunku pracy. Składa się ono z wynagrodzenia zasadniczego oraz składników dodatkowych, wśród których w układzie wymienia się: dodatek za pracę w szczególnych warunkach, dodatek stażowy, premie oraz nagrody jubileuszowe.

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

8 Dz. Urz. UE L 94 z dnia 9.04.1999 r., s. 24.

9 Dz. Urz. UE L 20 z dnia 26.01.2010 r., s. 7.

10 Pierwszym aktem prawnym w tym zakresie była ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. RP Nr 31, poz. 274), następnie zostały uchwalone: ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.).

11 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627.

12 Dalej jako „układ” lub p.u.z.p.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się wynagrodzenie *sensu stricto* przysługujące z tytułu wykonanej pracy oraz *sensu largo*. To ostatnie oprócz wynagrodzenia w ścisłym tego słowa znaczeniu obejmuje tzw. wypłaty gwarancyjne, do których zalicza się świadczenia pieniężne przysługujące pracownikowi za okresy niewykonywania pracy. Wśród nich wymienia się m.in. wynagrodzenie: za czas choroby, za czas przestoju, za urlop wypoczynkowy.¹³

Wynagrodzenie zasadnicze stanowi stały i obligatoryjny składnik wynagrodzenia. W układzie ponadzakładowym przyjęto, że dla pracowników Służby Parku Narodowego, zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi wynagrodzenie zasadnicze ustala się w oparciu o metodę czasową. W odniesieniu do osób świadczących pracę na stanowiskach robotniczych stosuje się cztery systemy wynagradzania, mianowicie a) czasowy, b) czasowo-premiowy, c) akordowy oraz d) czasowo-akordowy. W tym ostatnim przypadku pracownik otrzymuje wynagrodzenie w zależności od stawki osobistego zaszeregowania do momentu osiągnięcia określonego poziomu efektywności. Po jego przekroczeniu wynagradzany jest przy zastosowaniu systemu akordowego. W systemie czasowo-premiowym wynagrodzenie uzależnione jest od kategorii zaszeregowania oraz premii wypłacanych z tytułu wykonywania określonych zadań.

W parkach narodowych objętych omawianym układem przewidziano 20 kategorii zaszeregowania. Wynagrodzenie zasadnicze kształtuje się od 1100 zł w pierwszej kategorii do 8 tysięcy złotych w kategorii ostatniej.

III. Dodatkowe składniki wynagrodzenia

Pracownicy zatrudnieni w warunkach uciążliwych dla zdrowia lub niebezpiecznych uprawnieni są do dodatku, którego wysokość uzależniona jest od stopnia uciążliwości lub szkodliwości. W p.u.z.p. przewiduje się cztery stopnie uciążliwości lub szkodliwości (od I do IV). Kwota dodatku wynosi odpowiednio: do 5%, do 10%, do 15% oraz do 20% stawki godzinowej wynikającej z minimalnego wynagrodzenia. Dodatek przysługuje za każdą godzinę pracy wykonywanej w warunkach szkodliwych lub uciążliwych. W układzie zawarto szczegółowy wykaz prac zakwalifikowanych do poszczególnych stopni uciążliwości lub szkodliwości dla zdrowia oraz prac niebezpiecznych, wykonywanie których uprawnia do stosownego dodatku. Należy podkreślić, że wykaz prac wymienionych w załączniku Nr 4 nie ma charakteru enumeratywnego. W myśl § 28 ust. 3 p.u.z.p. pracodawca w oparciu o wyniki badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy może w poro-

13 Zob. J. Jonczyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 356-357; B. Wagner, *Wynagrodzenie za pracę*. (Pojęcie, prawna ochrona i źródła regulacji), (w:) *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, A. Świątkowski (red.), Kraków 1986, s. 142; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*. Część II. *Prawo stosunku pracy*, Warszawa-Kraków 1986, s. 283.

zumieniu z zakładową organizacją związkową uznać inne prace za szkodliwe, uciążliwe lub niebezpieczne.

Pracownicy legitymujący się pięcioletnim okresem zatrudnienia uprawnieni są do dodatku za wysługę lat w wysokości 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. W kolejnych latach dodatek ten wzrasta o 1%, aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego po 20 i więcej latach pracy. W stażu upoważniającym do dodatku uwzględnia się wszystkie okresy zatrudnienia niezależnie od przerw w zatrudnieniu oraz sposobu ustania stosunku pracy, okresy prowadzenia działalności gospodarczej, a także inne okresy, jeżeli na mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W przypadku tych ostatnich chodzi o okresy, w których pracownik ubiegający się o dodatek stażowy nie pozostawał faktycznie w stosunku pracy, podlegające wliczeniu do stażu zakładowego na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących. Wśród okresów tzw. zaliczalnych wymienić należy w szczególności: a) okresy czynnej służby wojskowej (art. 301 k.p.), b) okresy wykonywania pracy w służbach mundurowych, np. Policji, Służbie Więziennej (art. 302 k.p.), c) okresy pobierania zasiłku dla bezrobotnych (art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,¹⁴ d) okresy pracy w gospodarstwie rolnym (art. 1 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy¹⁵), e) okresy, za które pracownikowi przyznano odszkodowanie w związku z nieprawidłowym rozwiązaniem przez pracodawcę umowy o pracę (art. 51 § 2 i art. 61 k.p.)

W układzie zastrzega się, że w razie gdy praca w parku narodowym stanowi dodatkowe zatrudnienie, prawo do dodatku za wysługę lat ustala się odrębnie dla każdego stosunku pracy. Zaliczeniu do okresu dodatkowego zatrudnienia nie podlegają okresy zatrudnienia podstawowego (§ 33 ust. 3). Z treści cytowanego przepisu wynika, że w przypadku jednoczesnego pozostawania w dwóch lub więcej stosunkach pracy, do okresu zatrudnienia w parku narodowym wlicza się jedynie zakończone okresy zatrudnienia.

Zasadniczo dodatek stażowy przysługuje pracownikowi za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie. Z uprawnienia w tym względzie korzysta także pracownik nieobecny w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, pobierający wynagrodzenie gwarancyjne lub zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

Pracownicy objęci p.u.z.p. uprawnieni są także do premii. W tym zakresie układ jest bardzo lakoniczny. Przewiduje się jedynie, że w ramach środków na wynagrodzenia tworzy się fundusz premiowy w wysokości co najmniej 5% wynagrodzeń zasadniczych z przeznaczeniem na premie motywacyjne dla pracowników. Szcze-

14 T.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.

15 Dz.U. Nr 54, poz. 310 ze zm.

główne zasady dotyczące przyznawania i wypłacania premii określa się w zakładowych regulaminach premiowania.

IV. Nagrody jubileuszowe

Wśród dodatkowych składników wynagrodzenia przysługujących pracownikom parków narodowych w układzie przewiduje się nagrody jubileuszowe. W myśl § 31 ust. 1 p.u.z.p. pracownikowi przysługuje nagroda jubileuszowa w wysokości:

- a) po 20 latach pracy – 75% miesięcznego wynagrodzenia,
- b) po 25 latach pracy – 100% miesięcznego wynagrodzenia,
- c) po 30 latach pracy – 150% miesięcznego wynagrodzenia,
- d) po 35 latach pracy – 200% miesięcznego wynagrodzenia,
- e) po 40 latach pracy – 300% miesięcznego wynagrodzenia,
- f) po 45 latach pracy – 400% miesięcznego wynagrodzenia,
- g) po 50 latach pracy – 500% miesięcznego wynagrodzenia.

Przy ustalaniu okresów pracy wymaganych do nabycia prawa do nagrody jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz okresy prowadzenia działalności gospodarczej, a także inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. W razie równoczesnego pozostawania w więcej niż jednym stosunku pracy, do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej wlicza się tylko jeden z tych okresów, wybrany przez pracownika. W układzie zastrzega się ponadto, że z roszczeniem o wypłatę nagrody jubileuszowej może wystąpić pracownik, którego staż pracy w parkach narodowych, gospodarstwach pomocniczych parków narodowych lub Krajowym Zarządzie Parków Narodowych wynosi łącznie co najmniej 10 lat.

Z treści postanowień układowych wynika, że w stażu uprawniającym do nagrody jubileuszowej pracodawca zobowiązany jest uwzględnić: 1) okresy pracy w parkach narodowych, gospodarstwach pomocniczych parków narodowych oraz w Krajowym Zarządzie Parków Narodowych, 2) okresy świadczenia pracy na rzecz innych podmiotów, o ile uległy one zakończeniu, 3) okresy, w których dana osoba prowadziła działalność gospodarczą oraz 4) tzw. okresy zaliczalne.

W przypadku pracownika legitymującego się 50-letnim stażem wymaga się ponadto, aby okres uprawniający do nagrody jubileuszowej przypadał przed dniem spełnienia przez niego warunków do uzyskania świadczenia emerytalnego na zasadach ogólnych. Okres 50 lat powinien zatem przypadać przed dniem ukończenia wieku emerytalnego przewidzianego w art. 24 ustawy emerytalnej¹⁶ (w odniesieniu

¹⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 z późn. zm.

do ubezpieczonych urodzonych po 31 grudnia 1948 r.) bądź spełniania warunków określonych w art. 27 ustawy emerytalnej (w przypadku ubezpieczonych urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.). Należy podkreślić, że w § 31 ust. 1 układu mowa jest o „spełnieniu przez pracownika warunków do uzyskania świadczeń emerytalnych”, a nie o nabyciu prawa do emerytury. Chodzi zatem o spełnienie przesłanek przewidzianych w przepisach ubezpieczeniowych warunkujących nabycie prawa do emerytury. Bez znaczenia pozostaje kwestia, czy faktycznie do dnia ukończenia 50 lat pracy pracownik uzyskał decyzję ZUS stwierdzającą nabycie prawa do świadczenia emerytalnego.

Zastrzeżenie przewidziane w § 31 ust. 1 p.u.z.p. dotyczy wyłącznie świadczeń emerytalnych na zasadach ogólnych. Pomija się zatem zarówno emerytury wcześniejsze, jak i emerytury pomostowe. W konsekwencji z żądaniem wypłaty nagrody jubileuszowej wystąpić może pracownik, który staż 50 lat osiągnie w okresie pobierania tego rodzaju emerytury.

Pracownik nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do nagrody.¹⁷ Do jej wypłaty powinno dojść niezwłocznie po nabyciu przez pracownika prawa do tej nagrody, lecz nie później niż przy wypłacie najbliższego wynagrodzenia miesięcznego. Ustalając wysokość nagrody jubileuszowej pracodawca bierze pod uwagę wynagrodzenie przysługujące pracownikowi w dniu nabycia prawa do tego świadczenia, a jeżeli dla zatrudnionego jest to korzystniejsze – wynagrodzenie przysługujące mu w dniu wypłaty nagrody. Nagrodę oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy.¹⁸

W myśl § 31 ust. 8 p.u.z.p. w razie ustania stosunku pracy w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy lub na emeryturę pracownikowi, któremu do nabycia prawa do nagrody jubileuszowej brakuje mniej niż 12 miesięcy, licząc od dnia rozwiązania stosunku pracy, nagrodę wypłaca się w dniu rozwiązania stosunku pracy. Zasada ta nie ma zastosowania wobec pracowników ubiegających się o nagrodę z tytułu ukończenia 50 lat pracy. Innymi słowy, o wypłatę nagrody jubileuszowej w wysokości 500% wynagrodzenia może ubiegać się wyłącznie pracownik, który do chwili ustania zatrudnienia osiągnął pełny wymagany staż.

Na tym tle nasuwa się pytanie, czy pozbawienie pracowników legitymujących się w dniu rozwiązania stosunku pracy, z powodu przejścia na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, ponad 49-letnim stażem pracy nie ma znamion dyskryminacji.

Zważywszy, iż co do zasady nagroda jubileuszowa nie jest świadczeniem obligatoryjnym, strony układowe mają prawo dowolnego ustalania przesłanek warun-

17 Zob. wyrok SN z 21 grudnia 2004 r., I PK 114/04, „Prawo Pracy” 2005, nr 6, s. 29.

18 Rozporządzenie MPiPS z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, Dz.U. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.

kujących nabycie do niej prawa. Prezentowany wniosek znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2002 r.,¹⁹ w którym Sąd ten stwierdził, że gratyfikacja jubileuszowa jest świadczeniem fakultatywnym i przepisy płacowe mogą kształtować do niej prawo w sposób samodzielny i swobodny. Wymaga się jednak respektowania zasady wyrażonej w art. 18^{3c} k.p.²⁰ W podobnym duchu wypowiedział się SN w wyroku z dnia 14 maja 2012 r.,²¹ orzekając, że reguły kształtowania wynagrodzenia w przepisach (aktach) wewnątrzzakładowych muszą uwzględniać zawartą w Konstytucji oraz w kodeksie pracy zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji.

Podmioty negocjujące układ zbiorowy pracy zobowiązane są do respektowania zasad przewidzianych w kodeksie pracy, wśród których wymienia się w szczególności zasadę uprzywilejowania pracowników (art. 9 § 2 k.p.) oraz zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (art. 9 § 4 k.p.).²² W myśl przepisów kodeksowych mocy wiążącej pozbawione są postanowienia układowe, które spełniają kryteria przewidziane w § 2 (nie są mniej korzystne dla pracowników niż przepisy ustaw i aktów wykonawczych), ale jednocześnie naruszają zakazy dyskryminowania określone w art. 11², 11³, 18^{3a}-18^{3c} k.p. Dotyczy to sytuacji, w której z rozszerzenia w układzie zbiorowym uprawnień lub ograniczenia obowiązków nie korzystają w równym stopniu wszyscy pracownicy zatrudnieni u danego pracodawcy. Powstaje wątpliwość, czy w takim przypadku pracodawca zobowiązany jest do respektowania wobec całej załogi, w tym także pracowników, którym w układzie zbiorowym pracy rozszerzono przywileje lub ograniczono obciążenia, odpowiednich przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym. W ocenie TSUE zasada równego traktowania umożliwia pracownikom traktowanym gorzej ubieganie się o określone świadczenia, których byli dotychczas pozbawieni.²³ Podobne stanowisko zajmuje Trybunał Konstytucyjny.²⁴

Użyty w art. 9 § 4 k.p. zwrot „postanowienia układu zbiorowego pracy nie obowiązują” należy zatem rozumieć w ten sposób, że postanowienia te nie obowiązują w tym zakresie, w jakim pozbawiają określonych pracowników dodatkowych uprawnień. W konsekwencji postanowienia układowe rozszerzające uprawnienia lub ograniczające obowiązki po stronie pracowniczej obejmują wszystkich świadczących pracę na rzecz określonego pracodawcy.²⁵ Sąd Najwyższy w wyroku z dnia

19 „Prawo Pracy” 2002, nr 7-8, s. 49.

20 Wyrok SN z 10 października 2007 r., II PK 38/07, OSNP 2008, nr 21-22, poz. 313.

21 I PK 174/11, niepublikowany.

22 Zob. L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 161 i n.; Z. Hajn, *Zbiorowe prawo pracy. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 150.

23 Zob. I. Sierocka, *Pracownicze programy emerytalne*, Białystok 2010, s. 33 i n.

24 Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 32, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III*, Warszawa 2003, s. 17.

25 Zob. W. Sanetra, *Wykładnia przepisów układu zbiorowego pracy – problem ciągle aktualny*, PiZS 2007, nr 9, s. 8; W. Sanetra, *Komentarz do art. 9, (w:) J. Iwulski, W. Sanetra, Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 86.

12 września 2006 r.²⁶ orzekł, że postanowienia zakładowego układu zbiorowego pracy, przyznające w okresie gwarantowanego zatrudnienia wyższą odprawę pracownikowi zwalnianemu z pracy później niż pracownikowi zwalnianemu wcześniej, narusza zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (art. 11² i art. 18^{3a} k.p.). Pracownikowi zwalnianemu z pracy wcześniej przysługuje w takiej sytuacji odprawa w wysokości nie niższej niż pracownikowi zwalnianemu później (art. 9 § 4 k.p.).

Mając na względzie powyższe okoliczności należy przyjąć, że ograniczenia przewidziane w § 31 ust. 8 p.u.z.p. jako naruszające zasadę równości nie obowiązują. Z roszczeniem o wypłatę nagrody wystąpić mogą zatem pracownicy zwalniani w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, którym do osiągnięcia 50 lat pracy brakuje nie więcej niż 12 miesięcy.

Dodatki do wynagrodzenia zasadniczego przewidziane w p.u.z.p. (dodatek za pracę w warunkach szkodliwych i uciążliwych, dodatek stażowy, nagroda jubileuszowa, premie) są składnikami o charakterze fakultatywnym. Zarówno w ustawie o ochronie przyrody, jak i w kodeksie pracy nie ma bowiem regulacji zobowiązujących pracodawcę do ich wypłaty. Składniki te należy ponadto uznać za świadczenia o charakterze roszczeniowym, co oznacza, że pracownik spełniający przesłanki warunkujące nabycie prawa do określonego dodatku może domagać się od pracodawcy jego wypłaty w wysokości ustalonej w układzie zbiorowym. W razie odmowy pracownik uprawniony jest do wystąpienia z powództwem do sądu pracy. Roszczeniowość w przypadku nagrody jubileuszowej powoduje, że świadczenie to w istocie stanowi premię z tytułu długoletniej pracy.²⁷

V. Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wskutek choroby

Generalnie pracownik niezdolny do pracy wskutek choroby uprawniony jest do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Podstawową rolę w tym zakresie odgrywa zasiłek chorobowy.²⁸ W pewnym stopniu ryzykiem socjalnym obciążony jest także pracodawca. Na podstawie art. 92 § 1 k.p. za pierwsze 33 dni w roku kalendarzowym tej niezdolności, a w odniesieniu do osób, które ukończyły 50 lat – za pierwsze 14 dni niezdolności, jest on zobowiązany do wypłaty wynagrodzenia w wysoko-

26 I PK 87/06, OSNP 2007, nr 17-18, poz. 246.

27 Zob. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2009, s. 290; M. Seweryński, *Wynagrodzenie za pracę. Pojęcie, regulacja, ustalenie*, Warszawa 1981, s. 90-91.

28 Na temat zasiłku chorobowego zob. M. Gersdorf, M. Iżycka-Rączka, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Zasiłek chorobowy, rehabilitacyjny, wyrównawczy, porodowy, macierzyński, opiekuńczy*, Warszawa 2000; I. Jędrasik-Jankowska, *Świadczenia pieniężne za czas niezdolności do pracy z powodu choroby*, Warszawa 1996; I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenia społeczne, tom 3, Ubezpieczenia chorobowe. Ubezpieczenia wypadkowe*, Warszawa 2003; A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Komentarz*, Warszawa 2009; Ł. Prasolek, (w:) *Spoleczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe. Komentarz*, M. Gersdorf, B. Gudowska (red.), Warszawa 2012.

ści 80%.²⁹ Po upływie wskazanych terminów utratę zarobków rekompensuje zasiłek chorobowy przewidziany w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.³⁰ Nieco inaczej rzecz się ma w przypadku pracowników objętych postanowieniami p.u.z.p.

Według § 34 ust. 1 p.u.z.p. za czas niezdolności pracownika do pracy wskutek: a) choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną – trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego, a w przypadku pracownika, który ukończył 50. rok życia – trwającej łącznie do 14 dni w ciągu roku kalendarzowego – pracownik ma prawo do: 80% wynagrodzenia, jeżeli okres jego zatrudnienia wynosi mniej niż 15 lat, 100% wynagrodzenia, jeżeli okres jego zatrudnienia wynosi co najmniej 15 lat. W stosunku do osób świadczących pracę w parkach narodowych przez okres krótszy niż 15 lat strony układowe powtórzyły zatem zasady obejmujące ogół zatrudnionych. Korzystniej natomiast uregulowano sytuację pracowników pozostających w zatrudnieniu przez okres co najmniej 15 lat. Ci ostatni upoważnieni są do wynagrodzenia w pełnej kwocie.

Zgodnie z treścią art. 6 ustawy zasiłkowej co do zasady zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który w czasie trwania ubezpieczenia stał się niezdolny do pracy z powodu choroby lub wystąpiły inne zdarzenia traktowane przez ustawodawcę w sposób równorzędny z chorobą. Wśród nich w art. 6 ust. 2 ustawy zasiłkowej wymienia się niemożność wykonywania pracy: 1) w wyniku decyzji wydanej przez właściwy organ albo uprawniony podmiot na podstawie przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi; 2) z powodu przebywania w: a) stacjonarnym zakładzie leczenia odwykowego w celu leczenia uzależnienia alkoholowego, b) stacjonarnym zakładzie opieki zdrowotnej w celu leczenia uzależnienia od środków odurzających lub substancji psychotropowych; 3) wskutek poddania się niezbędnym badaniom lekarskim przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów.

W omawianym układzie zbiorowym pracy brak jest postanowień co do leczenia odwykowego. Pojawia się zatem pytanie, czy pracownik przebywający w zakładzie leczenia odwykowego uprawniony jest do wypłaty gwarancyjnej. W mojej ocenie odpowiedź na postawione pytanie powinna być twierdząca. W myśl § 34 ust. 4 lit. b. analizowanego układu wynagrodzenie gwarancyjne przysługuje w przypadkach, w których pracownik zachowuje prawo do zasiłku chorobowego. Skoro w czasie pobytu w zakładzie leczenia odwykowego pracownik uprawniony jest do tego rodzaju świadczenia, to mając na względzie postanowienia z § 34 ust. 4 lit. b tego

29 Na temat wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy zob. A. Kosut, Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy z powodu choroby (wybrane zagadnienia, PIZS 2003, nr 1; Ł. Pisarczyk, Wynagrodzenie czy zasiłek - w sprawie świadczeń za czas niezdolności do pracy, (w:) Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji, W. Sanetra (red.), Warszawa 2009; A. Napiórkowska, Wynagrodzenie za pracę w okresie niezdolności do pracy z powodu choroby, (w:) Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji, W. Sanetra (red.), Warszawa 2009.

30 T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1 59 z późn. zm.; dalej jako „ustawa zasiłkowa”.

układu, należałoby przyjąć, że także w tym przypadku upoważniony jest do zasiłku chorobowego.

Zatrudniony nieobecny w pracy z powodu choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną w okresie od 34 dnia niezdolności do pracy, a w przypadku pracownika, który ukończył 50. rok życia – w okresie od 15 dnia niezdolności do pracy – otrzymuje od pracodawcy świadczenie uzupełniające w wysokości stanowiącej różnicę między kwotą odpowiadającą 100% wynagrodzenia a kwotą należnego zasiłku chorobowego. Z uprawnienia w tym zakresie korzysta pracownik legitymujący się co najmniej 15-letnim ogólnym stażem pracy (§ 34 ust. 1 lit. b p.u.z.p.). Przepis ten oznacza, że pracownicy parków narodowych mający co najmniej 15-letni okres pracy poza zasiłkiem chorobowym wypłacanym przez instytucję ubezpieczeniową uprawnieni są do świadczenia uzupełniającego. Wobec braku zastrzeżeń co do długości wypłaty tego świadczenia należy przyjąć, że świadczenie uzupełniające wypłacane jest do końca okresu zasiłkowego. W konsekwencji pracownikom, którzy nie ukończyli 50 lat pracodawca wypłaca świadczenie uzupełniające w okresie od 34. do 182. lub 270. dnia niezdolności do pracy wskutek choroby, natomiast pracownikom starszym wypłata dodatku rozpoczyna się 15. dnia tej niezdolności.

Miesięczny zasiłek chorobowy co do zasady wynosi 80% podstawy wymiaru zasiłku, w przypadku osób poddawanych leczeniu szpitalnemu świadczenie to wypłacane jest w wysokości 70% podstawy wymiaru zasiłku. Nieco inaczej w odniesieniu do pracowników, którzy ukończyli 50. rok życia. W okresie od 15. do 33. dnia niezdolności do pracy w roku kalendarzowym w okresie pobytu w szpitalu uprawnieni są do zasiłku w wysokości 80% podstawy wymiaru (art. 11 ust. 1 ustawy zasiłkowej).

Zgodnie z postanowieniami omawianego układu do wynagrodzenia w wysokości 100% upoważnieni są, poza osobami zatrudnionymi przez okres co najmniej 15 lat, także pracownicy poddający się niezbędnym badaniom lekarskim, przewidzianym dla kandydatów na dawców komórek, tkanek i narządów oraz osoby poddające się zabiegowi pobrania komórek, tkanek i narządów. Według uregulowań kodeksu pracy z uprawnienia w tym względzie korzystają także pracownicy, których niezdolność do pracy powstała w wyniku wypadku w drodze do pracy lub z pracy albo choroba przypada w okresie ciąży. Mimo braku w p.u.z.p. wyraźnego odesłania do regulacji kodeksowych, nie budzi wątpliwości, że zasady przewidziane w art. 92 § 1 pkt 2 k.p. w pełnym zakresie obejmują pracowników zatrudnionych w parkach narodowych objętych ponadzakładowym układem zbiorowym pracy.

Przy ustalaniu okresu zatrudniania wpływającego na wysokość wynagrodzenia za czas choroby stosuje się zasady dotyczące dodatku stażowego. W konsekwencji uwzględnienia w tym zakresie wymaga nie tylko tzw. ogólny staż pracy, ale także okresy prowadzenia działalności gospodarczej.

Wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wskutek choroby oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu podstawy zasiłku chorobowego. Uwzględ-

nienia w tym zakresie wymaga wynagrodzenie wypłacane przez pracodawcę, od którego ustalono składkę na ubezpieczenie społeczne. Podstawą wyliczenia zasiłku jest przeciętne wynagrodzenie pracownika za okres 6 miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym powstało prawo do zasiłku. Gdy wysokość wynagrodzenia pracownika ulega znacznemu wahaniu, podstawę obliczenia wymiaru zasiłku stanowi przeciętne wynagrodzenie za okres 12 miesięcy poprzedzających miesiąc powstania prawa do zasiłku. Zasiłek za każdy dzień niezdolności do pracy stanowi 1/30 tak obliczonego wynagrodzenia. Wynagrodzenie gwarancyjne wypłacane jest za każdy dzień niezdolności do pracy, nie wyłączając dni wolnych od pracy.

W układzie zastrzega się, że wynagrodzenie gwarancyjne nie przysługuje w przypadkach, w których pracownik nie ma prawa do zasiłku chorobowego. Zgodnie z uregulowaniami ustawy zasiłkowej pracownik nabywa prawo do zasiłku chorobowego po 30 dniach nieprzerwanego ubezpieczenia chorobowego. Wymóg „nieprzerwanego ubezpieczenia” nie ma charakteru bezwzględne. Do okresu tego wlicza się bowiem poprzednie okresy ubezpieczenia, jeśli przerwa między nimi nie przekroczyła 30 dni lub była spowodowana urlopem wychowawczym, urlopem bezpłatnym albo odbywaniem czynnej służby wojskowej przez żołnierza niezawodowego.

Od pierwszego dnia ubezpieczenia chorobowego prawo do zasiłku chorobowego przysługuje: 1) absolwentom szkół lub szkół wyższych, którzy zostali objęci ubezpieczeniem chorobowym lub przystąpili do ubezpieczenia chorobowego w ciągu 90 dni od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania dyplomu ukończenia studiów wyższych; 2) jeżeli niezdolność do pracy spowodowana została wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy; 3) ubezpieczonym obowiązkowo, którzy mają wcześniejszy co najmniej 10-letni okres obowiązkowego ubezpieczenia chorobowego; 4) posłom i senatorom, którzy przystąpili do ubezpieczenia chorobowego w ciągu 90 dni od ukończenia kadencji.

Pracownik nie jest uprawniony do zasiłku chorobowego, a w ślad za tym do wynagrodzenia gwarancyjnego za okresy niezdolności do pracy przypadającej w czasie: urlopu bezpłatnego, urlopu wychowawczego, tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności, z wyjątkiem przypadków, w których prawo do zasiłku wynika z ubezpieczenia chorobowego osób wykonujących odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Z wyłączeniem prawa do zasiłku chorobowego mamy do czynienia także w sytuacji, gdy niezdolność do pracy została spowodowana w wyniku umyślnego przestępstwa lub wykroczenia popełnionego przez tego ubezpieczonego.

Zatrudnionemu, którego niezdolność do pracy spowodowana została nadużyciem alkoholu, zarówno zasiłek chorobowy, jak i wynagrodzenie gwarancyjne nie przysługuje za okres pierwszych 5 dni tej niezdolności.

Za cały okres zwolnienia lekarskiego prawo do wymienionych świadczeń traci pracownik wykonujący w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową lub wykorzystujący zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia,³¹ bądź posługujący się sfałszowanym zaświadczeniem lekarskim.

Sąd Najwyższy w wyroku z 5 czerwca 2008 r.³² orzekł, że o zakwalifikowaniu wykonywania określonych czynności jako „pracy” nie decyduje charakter stosunku prawnego, na podstawie którego są one wykonywane, ale rodzaj tych czynności. W art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej chodzi nie tylko o wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy lub innego stosunku zatrudnienia, ale także o wykonywanie różnych czynności na podstawie różnych stosunków prawnych o charakterze cywilnoprawnym, a także prowadzenie własnej działalności gospodarczej, samozatrudnienie.³³

VI. Podsumowanie

Mając na względzie treść ponadzakładowego układu zbiorowego pracy wynegocjowanego w 2013 r. należy stwierdzić, że uprawnienia pracowników parków narodowych w sferze płacowej określone zostały w sposób korzystny dla zatrudnionych. Dotyczy to zwłaszcza postanowień regulujących świadczenia przysługujące pracownikom w okresie niezdolności do pracy wskutek choroby. W przeciwieństwie do ogółu zatrudnionych pracownicy, którzy legitymują się co najmniej 15-letnim okresem aktywności zawodowej, poza zasiłkiem chorobowym wypłacanym przez ZUS, uprawnieni są do świadczenia uzupełniającego finansowanego ze środków pracodawcy. W konsekwencji w okresie pobierania świadczenia ubezpieczeniowego ich sytuacja materialna nie ulega w zasadzie pogorszeniu.

Uwagę zwracają także postanowienia określające wynagrodzenie gwarancyjne za czas przestoju spowodowanego warunkami atmosferycznymi. Zgodnie z treścią układu pracownicy wykonujący prace uzależnione od warunków atmosferycznych upoważnieni są do wynagrodzenia, o ile przestój został spowodowany: temperaturą poniżej minus 20°C utrzymującą się w ciągu całego dnia pracy, burzami śnieżnymi oraz silnymi wichurami, deszczami lub gołoledzią (§ 26).

31 Zob. wyrok SN z dnia 9 czerwca 2009 r., II UK 403/08, LEX nr 523551; wyrok SN z dnia 4 listopada 2009 r. I UK 140/09, LEX nr 564767; wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2013 r. I UK 606/12, LEX nr 1391152.

32 III UK 11/08, OSNP 2009, nr 21-22, poz. 292.

33 Zob. wyrok SN z dnia 20 stycznia 2005 r., I UK 154/04, OSNP 2005, nr 19, poz. 307; wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2005 r., I UK 370/04, OSNP 2005, nr 21, poz. 342; wyrok SN z dnia 9 października 2006 r., II UK 44/06, OSNP 2007, nr 19-20, poz. 295; wyrok SN z dnia 11 grudnia 2007 r., I UK 145/07, OSNP 2009, nr 1-2, poz. 28; wyrok SN z dnia 6 lutego 2008, II UK 10/07, LEX nr 448871; wyrok SN z dnia 3 października 2008 r., II UK 26/08, LEX nr 513018; wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2012 r. II UK 186/11, LEX nr 1216851; wyrok SN z dnia 6 lutego 2014 r., II UK 274/13, LEX nr 1455233.

Osoby świadczące pracę w parkach narodowych uprawnione są ponadto do „trzynastki” na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej.³⁴

Wątpliwości budzą natomiast postanowienia układowe określające zasady wypłat nagród jubileuszowych osobom, które do dnia rozwiązania stosunku pracy z powodu przejścia na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy nie osiągnęły pełnego stażu w wymiarze 50 lat. Wyłączenie tych osób spod mechanizmów przewidzianych w § 31 ust. 8, w moim przekonaniu, nosi znamiona dyskryminacji.

34 Dz.U. Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.

REMUNERATION OF NATIONAL PARK EMPLOYEES

The author discusses the problems relating to the remuneration of employees of national parks. The cogitation is focused on the provisions of the supra-corporate collective labour agreement concluded in 2013. In accordance with the provisions of the agreement, the person performing the work in national parks shall be entitled, in addition to the basic salary, to allowances among which are mentioned: seniority allowance, allowance for work in conditions hazardous to health or onerous, jubilee awards, bonuses and additional annual remuneration. The agreement regulates in particular issues regarding the remuneration for the period of incapacity for work due to illness, which is referred to as a guarantee payment. The analysis of the agreement provisions aims to determine whether the collective labour agreement covering employees of national parks conforms to the labour law, particularly with respect to the acquisition and the amount of the individual components of the remuneration.

Keywords: collective labour agreement, basic salary, jubilee award, guarantee payment

URZĄD ELEKTRYFIKACYJNY. STRUKTURA ORGANIZACYJNA I ZADANIA

I. Wprowadzenie

Efektom rozwoju badań nad energią elektryczną,¹ a przede wszystkim opracowania pierwszych prądnic prądu przemiennego i stałego² oraz pojawienia się wynalazków umożliwiających praktyczne wykorzystanie tej energii np. do oświetlania ulic czy też przetworzenia w energię mechaniczną, było powstanie nowego obszaru aktywności gospodarczej człowieka związanego z jednej strony z wytwarzaniem energii elektrycznej, a z drugiej z jej obrotem.

Przełom XIX i XX wieku to okres, w którym rozwój techniczny umożliwił, także na obecnych ziemiach polskich, wzrost liczby instalacji elektrycznych, należących do przemysłu i wykorzystywanych przede wszystkim w przemyśle.³ Ważnym obszarem wykorzystywania energii elektrycznej była również szeroko rozumiana sfera użyteczności publicznej. W roku 1878 w Chorzowie zamontowano prądnicę oświetlającą stację kolejową.⁴ W późniejszym okresie elektrownie powstawały w kolejnych miastach, czyli Lwowie, Krakowie, Przemyśle, Grudziądzu, Warszawie i Radomiu, gdzie już w kwietniu 1900 r. Magistrat zawarł z Petersburskim Rosyjskim Towarzystwem Elektrycznym „Union” S.A. umowę na budowę i eksploatację miejskiej sieci energetycznej. Miasto to zostało po raz pierwszy oświetlone 16 marca 1901 r.⁵ W dniu odzyskania niepodległości na terenach polskich funkcjonowało 280 zakładów energetycznych dysponujących zainstalowaną mocą 211 MW, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju dawało jedynie 8W.⁶ Nie świadczy to jednak

1 Szerzej na ten temat: Energetyka krakowska 1905-2005, W. Kania (red.), Kraków 2005, s. 12.

2 *Ibidem*, s. 13.

3 W. Kwinta, Trudne początki polskiej energetyki, „Polska Energia” 2012, nr 2(40), s. 22.

4 *Ibidem*, s. 22.

5 Zasoby internetowe www.elektrownia.art.pl (data dostępu: 01.03.2014 r.).

6 Energetyka..., *op. cit.*, s. 12. Porównaj także: A. Jezierski, C. Leszczyńska, Historia gospodarcza Polski, Warszawa 2003, s. 288.

o marginalności czy też niewielkim znaczeniu przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem energii elektrycznej. Wręcz przeciwnie, zagadnienia związane zarówno z obrotem, jak i rozbudową infrastruktury stanowiły istotną część aktywności organów państwa tuż po odzyskaniu przez nie niepodległości, co więcej powodowały konieczność zbudowania właściwej struktury organów administracji publicznej, które w ramach swoich kompetencji administrowałyby nowym obszarem działalności aktywności gospodarczej obywateli.

II. Utworzenie Urzędu Elektryfikacyjnego

W dniu 7 lutego 1919 r.⁷ na podstawie stosownej uchwały Rady Ministrów utworzono Urząd Elektryfikacyjny funkcjonujący w ramach struktury organizacyjnej istniejącego już Ministerstwa Przemysłu i Handlu.⁸ Urząd, działając jako wyodrębniona samodzielna jednostka organizacyjna, posiadał prawo do używania na zewnątrz nazwy „Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Urząd Elektryfikacyjny”.⁹ Działając jako organ centralny obejmował swoją właściwością teren całego kraju. Zauważyć jednak należy, iż prawodawca planował rozbudowanie struktur Urzędu przewidując możliwość powstania ekspozytur w sytuacji utworzenia „władz przemysłowych I i II instancji”. Wskazane jednostki organizacyjnie wchodziły w skład właściwych urzędów miejscowych, podlegając jednak służbowo Urzędowi Elektryfikacyjnemu w Warszawie. Zaznaczyć wypada, że docelowo administracja właściwa w dziedzinie elektryfikacji posiadać miała strukturę dwuszczeblową, co jak należy wnioskować, musiało się przekładać na założenie dwuinstancyjności postępowań prowadzonych przez te organy. Regulacja ta wyraźnie bowiem stanowi, iż ekspozytury będą podlegały wprost (czyli służbowo) lub względnie przez II instancję, a więc w ramach weryfikacji ich rozstrzygnięć przez organ wyższego stopnia. Urząd Elektryfikacyjny miał wykonywać zatem funkcje organu drugiej instancji w stosunku do orzeczeń ekspozytur. Do czasu jednak utworzenia właściwych organów terenowych administracji utworzono filie Urzędu w Krakowie oraz Poznaniu.¹⁰

7 Należy podkreślić, że sprawy związane z funkcjonowaniem sektora elektryfikacji należały do istotnych aktywności ówczesnych władz, co potwierdza fakt utworzenia Urzędu Elektryfikacyjnego w przeddzień pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, które odbyło się w dniu 9 lutego 1919 r.

8 Art. 28 Dekretu Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim, (Dz.U. Nr 1, poz. 1). Minister do spraw Przemysłu i Handlu był odpowiedzialny za sprawy związane z: organizacją przemysłu, nadzorem nad wykonywaniem ustaw przemysłowych i handlowych, ochroną handlu, górnictwem, miarami i wagami, przemysłowymi i handlowymi towarzystwami akcyjnymi, spółek i stowarzyszeń oraz zarządem kolei i dróg wodnych nie pozostających pod zarządem wojskowym.

9 Art. 1 rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 marca 1919 r. w przedmiocie organizacji i zakresu działania Urzędu Elektryfikacyjnego, (M.P. Nr 64), dalej także jako: r.m.p.h. U.E.

10 Art. 1 r.m.p.h. U.E.

III. Zakres uprawnień Urzędu Elektryfikacyjnego

Zakres spraw Urzędu Elektryfikacyjnego podzielono na pięć przedmiotowo odrębnych kategorii przypisanych poszczególnym Działom. Pierwsza z nich obejmowała zagadnienia związane ze statystyką. W jej obręb wchodziły sprawy związane z określeniem zapotrzebowania na energię elektryczną, produkcji energii elektrycznej w poszczególnych rodzajach elektrowni (publicznych, prywatnych), statystyka ilościowa i wartościowa produkcji, jak również statystyka handlu produktami elektrotechnicznymi. Dział studiów i projektów odejmował przedsięwzięcia związane z inicjatywami obejmującymi badania naturalnych źródeł energii, w tym „sił wodnych, gazów ziemnych, węgla i torfu”. W ramach zadań działu realizowane miały być także badania nad projektami zakładów energetycznych oraz studia nad elektryfikacją kolei.¹¹ Urząd elektryfikacyjny był właściwy również w sprawach związanych kontrolą publiczną wykonywaną w ramach sprawowanych zadań. Była to kontrola o charakterze administracyjno-handlowym, wykonywana w stosunku do państwowych i komunalnych zakładów energetycznych, kontrola techniczna urzędów, kontrola wydatkowania przyznanych funduszy publicznych udzielanych na cele elektryfikacyjne. Istotnym uprawnieniem była także możliwość sprawowania zarządu nad przejętymi przez państwo zakładami energetycznymi oraz co jest niezwykle ważne zwłaszcza w porównaniu z uprawnieniami obecnie działających organów regulacyjnych uprawnienie do prowadzenia polityki taryfowej energii elektrycznej.

Charakterystycznym uprawnieniem Urzędu Elektryfikacyjnego było także opiniowanie i stawianie wniosków w sprawach koncesji na budowę i uruchamianie elektrowni i zakładów energetycznych, tak publicznych, jak i prywatnych. Ponadto do zadań tego organu należało wyrażanie stanowisk odnośnie umów koncesyjnych zawieranych przez związki komunalne z przedsiębiorstwami prywatnymi, a także upoważnień rządowych do prowadzenia biur projektów i porad w zakresie elektrotechniki.

Wśród pozostałych działów, które zajmowały się m.in. poradami fachowymi w zakresie realizacji projektów energetycznych zarówno od strony planowania, jak i realizacji inwestycji, a także popularyzacją elektryfikacji poprzez realizację funkcji wydawniczej oraz naukowej wykonywanej także w formie odczytów lub wykładów, na uwagę zasługują funkcje działu posiadającego powinności w dziedzinie opieki nad przemysłem elektrotechnicznym i popieraniem jego rozwoju. Działania podejmowane przez tę jednostkę organizacyjną skupiały się przede wszystkim nad studiami dotyczącymi warunków rozwoju poszczególnych gałęzi przemysłu elektrotechnicznego, badania nad warunkami powstawania przemysłu elektrochemicznego, który w przyszłości mógłby stworzyć podstawę powstawania elektrowni okręgo-

11 Art. 2 r.m.p.h. U.E.

wych, a także wspieranie inicjatyw budowy przemysłu elektrotechnicznego i spraw celnych z tym związanych.¹²

Do zadań działu prawnego Urzędu Elektryfikacyjnego należało opracowywanie projektu ustawy elektryfikacyjnej i prawa drogowego,¹³ opracowanie norm w zakresie budowy i eksploatacji urządzeń prądu elektrycznego, jak również opiniowanie projektów ustaw, a także statutów spółek funkcjonujących w ramach elektroenergetyki. Obszar działania Urzędu obejmował także zagadnienia związane z zorganizowaniem i prowadzeniem państwowej stacji doświadczalnej i cechowniczej odpowiedzialnej za badania materiałów oraz cechowania przyrządów mierniczych.

IV. Usytuowanie Urzędu Elektryfikacyjnego w strukturze organów administracji publicznej

Pracami Urzędu Elektryfikacyjnego kierował dyrektor, dysponował on osobnym budżetem zatwierdzanym jak należy uznać w ramach planu finansowego¹⁴ Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Istotną z punktu realizacji zadań Urzędu było powołanie przy nim Komitetu Fachowego. Był on właściwy w sprawach prowadzenia polityki gospodarczej w dziedzinie elektryfikacji kraju, a także przygotowywania projektu budżetu Urzędu. Komitet fachowy składał się z 8 członków i w jego skład wchodził: konsultant delegowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, dyrektor Urzędu Elektryfikacyjnego, a także kierownicy filii w Krakowie oraz Poznaniu. Pozostali członkowie mianowani byli przez Ministra Przemysłu i Handlu spośród wybitnych specjalistów z dziedziny elektroenergetyki.¹⁵ Komitet obradował pod przewodnictwem ministra lub osoby przez niego delegowanej i był zwoływany doraznie w miarę przygotowywania kolejnych spraw przez Urząd Elektryfikacyjny.

Urząd Elektryfikacyjny był pierwszym po odzyskaniu niepodległości podmiotem, do którego kompetencji należały sprawy związane z zaopatrzeniem w energię elektryczną. Z punktu widzenia funkcjonowania współczesnych organów regulacyjnych omawiane unormowania należy ocenić bardzo wysoko, o ile nie należałoby uznać je za wzorcowe, zarówno pod kątem zakresu właściwości rzeczowej i miejscowej, jak i organizacji wewnętrznej Urzędu. Wskazany podział kompetencji wydaje się spełniać wszystkie standardy wykonywania współczesnej administracji publicznej, szczególnie biorąc pod uwagę aspekty prakseologiczne.

W pierwszym rządzie należy wskazać na precyzyjne określenie miejsca organu w strukturze administracji. Urząd funkcjonował w ramach Ministerstwa Przemysłu i Handlu, dysponował jednak odrębnością finansową oraz po części organizacyjną,

12 Art. 2 pkt VIII r.m.p.h. U.E.

13 Prawo drogowe w ocenie autora rozumiane powinno być w tym kontekście jako zbiór regulacji odnoszących się do budowy sieci energetycznych.

14 Art. 5 r.m.p.h. U.E.

15 Art. 6 ust. 2 r.m.p.h. U.E.

był bowiem zarządzany przez kierownika występującego na zewnątrz jako dyrektor Urzędu Elektryfikacyjnego. Ponadto co warte zauważenia docelowo, w miarę organizacji administracji terenowej przewidziano utworzenie usystematyzowanej struktury terenowej administracji energetycznej, rozstrzygającej powierzone sprawy w pierwszej instancji. Na uznanie zasługuje także powołanie Komitetu Fachowego, składającego się zarówno z przedstawicieli administracji, jak i specjalistów z dziedziny elektrotechniki, jako jednostki przede wszystkim doradczej i opiniodawczej na poziomie opracowywania strategii oraz planów rozwoju elektroenergetyki.

Ta kwestia powinna być także rozpatrywana w odniesieniu do analizy zakresu zadań powierzonych Urzędowi Elektryfikacyjnemu. Wskazać należy, że w kontekście współcześnie wyróżnianych cech administracji publicznej jako aktywnej organizacji, której planowe działanie powinno być nakierowane na przyszłość,¹⁶ poszczególne kompetencje pozwalają w sposób usystematyzowany realizować wyznaczone założenia. Urząd posiadał realne możliwości wykonywania polityki administracyjnej. Do jego zadań należało bowiem nie tylko stosowanie prawa, ale także prowadzenie rzeczywistych działań określających i wartościujących cele państwa w dziedzinie energetyki. Powierzone powinności realizowane były poprzez przygotowanie planów rozwoju wprost określonych jako prowadzenie polityki gospodarczej w dziedzinie elektryfikacji, a także realizację polityki prawa administracyjnego wykonywaną poprzez opiniowanie projektów aktów prawnych w dziedzinie energetyki oraz opracowanie projektów ustaw z tego zakresu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt zobowiązania Urzędu do podjęcia inicjatyw w dziedzinie badań nad możliwością wykorzystania naturalnych źródeł energii. Choć ich rozumienie było nieco odmienne od obecnie przyjętego, to obejmowało także prace nad wykorzystaniem „sił wodnych” w celu produkcji energii elektrycznej. Biorąc więc pod uwagę ówczesny poziom rozwoju technicznego, polski prawodawca wykazał się dość dużą innowacyjnością w tej dziedzinie.

Oceny wskazanych regulacji nie sposób dokonywać w oderwaniu od realiów, w jakich one powstawały. Odrodzone Państwo Polskie było w okresie organizacji i określania zasad ustroju. Należy zatem założyć, że zagadnienia związane z elektryfikacją czy też elektroenergetyką stanowiły ważny element odbudowy państwa, a przez to istotny obszar aktywności administracji.

Podsumowując, Urząd Elektryfikacyjny był organem wyposażonym we wszystkie współczesne instrumenty regulacyjne. Był uprawniony do prowadzenia polityki taryf energii elektrycznej, posiadał istotny wpływ na procedurę wydawania koncesji, a także możliwość kontrolowania przedsiębiorstw, które już ją uzyskiwały. Wpływał zatem na kształt i zasady funkcjonowania rodzącego się polskiego rynku energetycznego.

16 I. Lipowicz, *Istota administracji*, (w:) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 24.

Urząd Elektryfikacyjny, wbrew negatywnym opiniom branży elektroenergetycznej, został zniesiony w 1921 r. wskutek działań zmierzających do wypracowania oszczędności, również w ramach administracji publicznej. Należy jednak zaznaczyć, że w zasadzie była to zmiana o charakterze organizacyjnym, ponieważ Urząd został wcielony do Ministerstwa Robót Publicznych¹⁷ i ciągłość jego funkcjonowania realizowana była w pracach odrębnego Wydziału Elektrycznego Ministerstwa. Jednostka ta posiadała dosyć duży zakres autonomii działania, ponieważ nie była włączona do żadnego z departamentów Ministerstwa podlegając bezpośrednio ministrowi, choć istniały plany wcielenia jej do Wydziału Ogólnego. Spotkało się to zarówno ze sprzeciwem Państwowej Rady Elektrycznej,¹⁸ jak i Zarządu Stowarzyszenia Elektryków Polskich.¹⁹ Przeniesienie spraw związanych z elektryfikacją do resortu robót publicznych było podyktowane stopniem rozwoju elektroenergetycznego sektora przemysłu, funkcje administracji w tym czasie polegały przede wszystkim na działaniach wspierających jego rozwój, pozostawiając sprawy regulacyjne na dalszym planie. Dlatego też Minister Robót Publicznych, do którego właściwości należały sprawy związane z budową i odbudową infrastruktury kraju, wydawał się być podmiotem, który mógł najlepiej nadzorować elektryfikację kraju.²⁰

Wskutek reorganizacji struktury organizacyjnej administracji, to Minister Robót Publicznych posiadał domniemaną kompetencję w dziedzinie elektryfikacji i gospodarki. Zwłaszcza zaś do obszaru jego działania należały sprawy związane m.in. ze studiami nad możliwością wykorzystania naturalnych źródeł energii oraz projektów z zakresu elektryfikacji, planowania elektryfikacji i budowy kolei elektrycznej, wydawania uprawnień (koncesji) na prowadzenie zakładów energetycznych, wydawania przepisów i norm technicznych oraz, co szczególnie istotne, opiniowania dla właściwych organów administracji, również samorządowych, przedsięwzięć związanych z elektryfikacją i przemysłem elektroenergetycznym. We wskazanym zakresie uprawnień minister posiadał także prawo opracowywania projektów właściwych aktów prawnych, w tym ustaw i rozporządzeń.²¹

Likwidacja Urzędu Elektryfikacyjnego wymaga zwrócenia uwagi na fakt rozdzielenia administrowania dwoma niezwykle istotnymi aspektami funkcjonowania sektora elektroenergetycznego, to znaczy kwestiami związanymi z powstawaniem nowej infrastruktury energetycznej, przeniesionymi do Ministerstwa Robót Publicznych oraz zarządem państwowym już istniejącymi zakładami energetycznymi. Sprawy te pozostały, obok zagadnień związanych z renegocjacją cen energii elek-

17 § 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 września 1921 r. w sprawie zniesienia Urzędu Elektryfikacyjnego, (Dz.U. Nr 82, poz. 569), dalej także jako r.z.U.E.

18 Z Państwowej Komisji Elektrycznej, „Przegląd Elektrotechniczny” 1923, z. 15, rok V, s. 267.

19 W sprawie Wydziału Elektrycznego Ministerstwa Robót Publicznych, „Przegląd Elektrotechniczny” 1923, z. 20, rok V, s. 337.

20 Art. 1 Ustawy z dnia 29 kwietnia 1919 r. o organizacji i zakresie działania Ministerstwa Robót Publicznych, (Dz.U. Nr 39, poz. 283).

21 § 2 r.z.U.E.

trycznej, kwestii kredytów rządowych na zakup materiałów elektrotechnicznych, a także spraw taryf celnych dotyczących przemysłu elektrotechnicznego, w gestii Ministra Przemysłu i Handlu.²²

V. Podsumowanie

Dokonując podsumowania analizy rozwiązań prawnych regulujących strukturę organizacyjną oraz zakres obowiązków organów kompetentnych w zakresie elektryfikacji i rozwoju przemysłu elektroenergetycznego w okresie po odzyskaniu niepodległości przez Polskę można stwierdzić, że uzasadnionym jest wskazanie, iż rozwiązania prawne przyjęte przez polskiego ustawodawcę powinny być ocenione wysoko. Dotyczy to zarówno podstaw ustalenia struktury organizacyjnej tych organów, jak i określenia zakresu powierzonych im zadań. Ustanowienie centralnego urzędu odpowiedzialnego za zbudowanie systemu energetycznego państwa oraz powierzenie mu funkcji nie tylko wykonawczych, ale także planistycznych można uznać jako ważny element budowy nowego niepodległego państwa. Założenie, że organy te powinny funkcjonować w co najmniej dwustopniowej strukturze wskazuje na to, że ich aktywność docelowo powinna posiadać nie tylko centralny, ale także i terenowy charakter.

Natomiast odnośnie charakteru prawnego działań tych organów, a więc przede wszystkim dyrektora Urzędu Elektryfikacyjnego, jak i Ministra Przemysłu i Handlu i w późniejszym okresie Ministra Robót Publicznych można wyłącznie sygnałnie zaznaczyć, że w odniesieniu do współcześnie obowiązujących rozwiązań kompetencje wskazanych organów, mimo iż posiadały one cechy właściwe regulacji, nie były nią w istocie.

Naturalnym więc jest pytanie, jaki charakter, jeżeli nie regulacyjny, przybierały działania tych organów? Czy zaliczały się do obszaru kontroli, czy może były przedsięwzięciami noszącymi cechy nadzoru. Choć Urzędowi Elektryfikacyjnemu przysługiwały uprawnienia kontrolne, to miały one raczej charakter administracyjno-handlowy. Uprawnienia kontrolne ponadto nie są jedynym, wyłącznie jej przypisanym, wyróżnikiem regulacji. Organ regulacyjny ma co do zasady prawo do dokonania kontroli uprzedniej i następczej. Dyrektor Urzędu Elektryfikacyjnego i następnie Minister Przemysłu i Handlu nie posiadali również kompetencji nadzorczych, ponieważ nie byli uprawnieni do władczego ingerowania w sferę wolności gospodarczej przedsiębiorstw, zastępując ich organy w konkretnych sprawach. Nadzór jako jedna z form kontroli właściwy jest raczej stosunkom wewnętrznym administracji.²³ Analizowane uprawnienia posiadały więc raczej cechy działań reglamentacyjnych niż regulacyjnych. Prowadzenie bowiem działalności elektroenerge-

22 § 4 r.z.U.E.

23 Szerzej na ten temat: J. Sługocki, Prawo administracyjne, Kraków 2003, s. 459.

tycznej wiązało się z koniecznością podporządkowania szczególnym wymogom,²⁴ takim jak obowiązek uzyskania koncesji, ustalania cen energii według wskazanej w tej koncesji metodologii czy też obowiązkowi oddawania nadwyżek energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia ulic.

Podsumowując należy stwierdzić, że rozwiązania prawne przyjęte przez polskiego ustawodawcę dotyczące działań administracji publicznej w sferze jej powinności związanych z rozwojem sektora energetycznego zawierały nowoczesne rozwiązania, pozwalające w perspektywie na zbudowanie systemu energetycznego państwa zdolnego do zaspokojenia potrzeb obywateli w tej dziedzinie.

24 K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2011, s. 193.

THE ELECTRIFICATION OFFICE. THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE AND TASKS

The main goal of this article is to provide an analysis of legal regulation related to the structure and tasks of The Electrification Office as a first Polish energy authority. The Electrification Office was established on February 7th, 1918, two days before the first meeting of the Polish Parliament after state independence had been restored. It shows how important a role this authority played in building the new Polish state, even though at the time electrical power did not play such an important role in the economy as it does today.

In this article the author presents the Office's organizational structure and the scope of its tasks, which had impact on developing a draft law inserting electrification and energy networks law, the development of standards for the generation, operation and distribution of electricity as well as opinions on draft laws and statutes of companies operating within the power industry. The Office's activities also included issues related to organizing and running the State experimental station responsible for the testing of materials and instrumentation.

In conclusion, the author expresses the view that the legal solutions adopted by the Polish legislature on the activities of public administration in the sphere of its duties relating to development of the energy sector, included modern solutions which in the long-term allowed to create an energy system capable of meeting the country's needs.

Keywords: Electrification Office, energy system, electrification

PRZESŁANKI UDZIAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POSTĘPOWANIU CYWILNYM ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ORGANIZACJI ZAJMUJĄCYCH SIĘ OCHRONĄ ŚRODOWISKA

I. Wprowadzenie

Dostrzegając potrzebę zagwarantowania organizacjom pozarządowym jak naj-efektywniejszej realizacji celów statutowych, ustawodawca umożliwił im uczestniczenie w postępowaniu cywilnym, co z założenia ma m.in. ułatwiać pomoc osobom fizycznym w dochodzeniu ich praw. Podstawę prawną takiego udziału stanowią art. 8 oraz art. 61-63 k.p.c.¹ Stosownie do art. 8 k.p.c. organizacje pozarządowe (w tym również zajmujące się ochroną środowiska), których działalność statutowa nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej,² mogą dla ochrony praw obywateli wszcząć postępowanie oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu (art. 61 i 62 k.p.c.). Wszczęcie postępowania zwykle polega na wytoczeniu powództwa, odwołaniu się od decyzji właściwego organu lub na wniesieniu wniosku³ do sądu na rzecz i za zgodą osoby fizycznej. Oprócz możliwości zainicjowania np. procesu, podmioty te mogą przyłączyć się do konkretnej osoby fizycznej poprzez wstąpienie do toczącego się postępowania. Ponadto ustawodawca umożliwił organizacjom pozarządowym, które nie uczestniczą w sprawie na zasadach wskazanych powyżej, przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy, przybierającego postać uchwały lub oświadczenia ich należycie umocowanych organów (art. 63 k.p.c.).

1 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (powoływana dalej jako k.p.c.)

2 Prowadzenie przez organizację działalności gospodarczej jest negatywną przesłanką udziału organizacji w postępowaniu cywilnym na zasadach określonych w art. 61-63 k.p.c.

3 Organizacje mogą żądać wszczęcia postępowania nieprocesowego, egzekucyjnego, zabezpieczającego. Por. M. Jędrzejewska, (w:) T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Część druga postępowania zabezpieczające. Tom 1, Warszawa 2006, s. 97.

Podkreślić należy, iż wskazane powyżej przepisy ograniczają udział organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska do sytuacji, w których ochrony wymagają również prawa obywatela. Uczestnicząc w postępowaniu w oparciu o art. 8 k.p.c. oraz art. 61-62 k.p.c. organizacje nie mają na względzie własnego, bezpośredniego interesu,⁴ lecz działają one na rzecz oraz w interesie osoby fizycznej, choć – co wymaga podkreślenia – we własnym imieniu. Z tego względu uprawniony wydaje się wniosek, że interes prawny osoby fizycznej staje się niejako interesem organizacji.

Warto odnotować, iż organizacje pozarządowe (pod warunkiem, że posiadają zdolność sądową i procesową), jako klasyczne podmioty stosunków cywilnoprawnych uprawnione są, rzecz jasna, do występowania do sądu w celu ochrony, czy zabezpieczenia swoich interesów. Wówczas jednak działają one na zasadach ogólnych, pozostając tzw. rzeczywistą stroną postępowania.⁵ Tymczasem w analizowanej sytuacji organizacja nie występuje jako podmiot stosunku prawnego lub prawa, którego dotyczy postępowanie, lecz udziela wsparcia osobie fizycznej, będącej faktyczną stroną stosunku prawnego lub prawa. Okoliczność ta w zasadniczy sposób wpływa na problematykę stanowiącą przedmiot niniejszych rozważań, w szczególności zaś na zagadnienie legitymacji procesowej organizacji pozarządowych działających w interesie osób trzecich.

Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym na zasadach określonych w art. 8 k.p.c. oraz 61 i 62 k.p.c. uzależniony jest od spełnienia szeregu warunków. Przybierają one, o czym będzie mowa poniżej, postać przesłanek zarówno o formalnej (umożliwiających merytorycznie rozpoznanie sprawy), jak i materialnej (wpływających na ewentualne uwzględnienie żądań organizacji w orzeczeniu rozstrzygającym co do istoty) naturze. Pierwsza grupa elementów o charakterze podmiotowym, niezbędnych do występowania w postępowaniu cywilnym w charakterze strony lub uczestnika zaliczana jest do tzw. pozytywnych przesłanek procesowych i pozostaje w związku z powinnością posiadania zdolności sądowej i procesowej. Odrębną grupę zagadnień stanowią kwestie składające się na istotę legitymacji procesowej organizacji pozarządowych. Należy do nich zaliczyć: stosowne relacje między charakterem sprawy a rodzajem działalności statutowej, swoisty interes prawny organizacji oraz zgodę osoby fizycznej na udział organizacji w postępowaniu cywilnym.

4 K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011, s. 230.

5 W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014, s. 79.

II. Zdolność sądowa i zdolność procesowa organizacji pozarządowych

Udział organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym w charakterze uczestnika oraz możliwość dokonywania przez jej organy czynności procesowych ustawodawca uzależnił od posiadania przez tę organizację zdolności sądowej i zdolności procesowej. Atrybuty te są immanentnie sprzężone ze zdolnością prawną oraz zdolnością do czynności prawnych, zaś kwestię zdolności sądowej i procesowej należy rozpatrywać przez pryzmat art. 64 § 1 oraz 65 § 1 k.p.c. Sygnalizowane powyżej uregulowania (znowelizowane w 2012 r.⁶) zawierają katalog podmiotów odznaczających się tak zdolnością sądową, jak i procesową. W odniesieniu do organizacji pozarządowej podkreślić należy, iż powyższe atrybuty przysługują jej o tyle, o ile stanowi ona osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną. Organizacje pozarządowe przybierają zwykle postać jednej ze wskazanych powyżej form organizacyjnych, stąd teoretycznie każda z nich może być działającym, tj. dokonującym czynności procesowych, uczestnikiem postępowania cywilnego.

Jak wspomniano, zdolność sądowa i procesowa należą do pozytywnych przesłanek procesowych i są one niezbędne do prawidłowego wszczęcia i zakończenia postępowania cywilnego.⁷ Podkreślić należy, że jeżeli w chwili wniesienia pozwu organizacja pozarządowa działająca w procesie na cudzą rzecz nie będzie posiadała zdolności sądowej (w konsekwencji zaś zdolności procesowej), wówczas po bezskutecznym upływie terminu na uzupełnienie braku, sąd postanowieniem odrzuci pozew (199 § 1 i § 2 k.p.c.).

W wypadku następczej utraty zdolności sądowej i procesowej (np. wskutek skreślenia organizacji z rejestru osób prawnych), sąd obligatoryjnie zawiesi postępowanie do czasu uzupełnienia braku. W razie stwierdzenia, iż następca prawny strony nie istnieje, postępowanie należy umorzyć wydając odpowiednie postanowienie (art. 182 § k.p.c. w zw. z art. 174 § 1 pkt. 1 k.p.c.). W opisywanych przypadkach zachodzi niemożność merytorycznego rozpoznania sprawy, zaś kontynuowanie postępowania wbrew obowiązkowi jego zawieszenia, umorzenia lub odrzucenia pozwu stanowić będzie przykład najpoważniejszego naruszenia przepisów procedury, skutkującego nieważnością postępowania (art. 379 pkt. 2 k.p.c.). Jeśli utrata zdolności sądowej przez organizację nastąpiła po przystąpieniu do postępowania osoby, na rzecz któ-

6 Stosownie do k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji, która weszła w życie 3 maja 2012 r., oprócz osób fizycznych i osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, zdolność sądową (art. 64 § 2) oraz zdolność procesową (65 § 1) posiadały również organizacje społeczne uprawnione do udziału wedle przepisów prawa, choćby nie posiadały osobowości prawnej. Ujęcie organizacji w ramach powyższych przepisów uznano za *superfluum* ustawowe, gdyż podmioty te zasadniczo stanowią osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

7 M. Jędrzejewska, (w:) T. Ereciński (red.), Kodeks..., *op. cit.*, s. 484; *eadem*, (w:) T. Resich (red.), System prawa procesowego cywilnego, Tom II, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1987, s. 56 i n.; H. Pietrzkowski, Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych, Warszawa 2009, s. 98-103.

rej wytoczono powództwo (mają tu wówczas odpowiednio zastosowanie przepisy o współuczestnictwie jednolitym),⁸ zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny sąd powinien zawiesić postępowanie względem obydwu powodów, bowiem istota współuczestnictwa jednolitego polega na tym, iż wyrok niepodzielnie będzie dotyczył wszystkich współuczestników.⁹

Sytuacja kształtuje się inaczej w przypadku przystąpienia organizacji pozarządowej do jednej ze stron procesu, gdyż wówczas, stosownie do art. 62 § 2 k.p.c., odpowiednio stosuje się przepisy o interwencji ubocznej.¹⁰ Zasadnicza różnica między przystąpieniem do sporu interwenienta ubocznego a wstąpieniem organizacji pozarządowej wyraża się w motywach, leżących u podstaw udziału każdego z tych podmiotów w procesie. Interwenient – w swym postępowaniu – kieruje się własnym interesem prawnym, podczas gdy celem organizacji jest chęć niesienia pomocy obywatelom. W literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości pogląd, że interwenient uboczny, podobnie jak strony postępowania, musi posiadać zdolność sądową i procesową.¹¹ Ujawnienie jakichkolwiek braków w zakresie zdolności sądowej interwenienta przystępującego do postępowania nie skutkuje, rzecz jasna, odrzuceniem pozwu, lecz odrzuceniem interwencji.¹² Analiza stanowisk prezentowanych w doktrynie uzasadnia konstatację, że kwestia obowiązku zawieszenia postępowania w przypadku utraty w toku postępowania zdolności sądowej interwenienta ubocznego niesamoistnego nie doczekała się jednomyślnej oceny. Część autorów stoi na stanowisku, iż powyższa okoliczność nie stanowi podstawy do wydania postanowienia o zawieszeniu postępowania.¹³ Odmienny pogląd prezentuje SN¹⁴ i niektórzy przedstawiciele doktryny¹⁵ uznając, że niesamoistny charakter interwencji również wywołuje potrzebę zawieszenia postępowania w przypadku śmierci interwenienta. Wydaje się, że wola zapewnienia ochrony interesu prawnego interwenienta i w konsekwencji uniknięcie sytuacji, w której ów interes mógłby ulec zagrożeniu na skutek utraty przez interwenienta zdolności sądowej lub procesowej, stanowi koronny argument SN przemawiający za tezą o niezbędności zawieszenia postępowania w stosunku do interwenienta niesamoistnego. Podejmując próbę ustosunkowania się do

8 W opisywanym przypadku zastosowanie mają odpowiednio przepisy dotyczące przystąpienia do sprawy strony, na rzecz której powództwo zostało wytoczone przez prokuratora, do której to sytuacji z kolei odpowiednio zastosowanie znajdują przepisy o współuczestnictwie jednolitym (art. 56 § 1 k.p.c. w zw. z art. 62 § 1 k.p.c.).

9 A. Jakubecki, (w:) H. Dolecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366, LEX nr 147118; M. Jędrzejewska, (w:) T. Ereciński (red.), Kodeks..., *op. cit.*, s. 388. Podobnie: SN z dnia 10 października 1964 r., III CO 53/64, OSPiKA 1968, Nr 2, poz. 29; OSNC 1965, Nr 6, poz. 94.

10 W opisywanym przypadku zastosowanie mają przepisy o interwencji ubocznej z wyjątkiem interwencji samoistnej, do której nie mają odpowiedniego zastosowania przepisy o współuczestnictwie jednolitym.

11 W. Broniewicz, Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym, „Nowe Prawo” 1965, nr 5, s. 577; P. Telenga, (w:) A. Jakubecki (red.), Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, LEX Nr 166029. Por. również: postanowienie SN z dnia 18 grudnia 1997 r., III CKN 473/97, OSNC 1998, Nr 7-8, poz. 117, OSP 1998, Nr 9, poz. 163.

12 Tak: P. Telenga, (w:) A. Jakubecki (red.), Komentarz..., *op. cit.*, LEX Nr 166042.

13 Por. M. Jędrzejewska, (w:) T. Ereciński (red.), Kodeks..., *op. cit.*, s. 388 i n. oraz powołana tam literatura.

14 Uchwała SN z dnia 28 grudnia 1967 r., III CZP 87/67, OSNC 1968, Nr 6, poz. 97.

15 J. Klimkowicz, Glosa do uchwały SN z dnia 28 grudnia 1967 r., III CZP 87/6, „Nowe Prawo” 1971, nr 3, s. 440

tych dwóch przeciwstawnych zapatrywań stwierdzić należy, że mając na względzie istotę udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu, pogląd wyrażony przez SN wydaje się nie mieć zastosowania w interesującej nas sytuacji. W przeciwieństwie bowiem do interwenienta ubocznego, udział organizacji pozarządowej nie wynika z potrzeby ochrony własnego, bezpośredniego interesu prawnego (majątkowego lub niemajątkowego).

III. Legitymacja procesowa organizacji pozarządowej w sprawach o ochronę środowiska

Zasadniczo nie budzi wątpliwości teza, iż posiadanie legitymacji procesowej przez strony postępowania stanowi jedną z materialnoprawnych przesłanek uwzględnienia powództwa.¹⁶ *A contrario*, brak wspomnianej legitymacji uzasadnia jego oddalenie.¹⁷ Powyższa zależność wynika z istoty legitymacji procesowej, określanej zwykle jako wynikające z prawa materialnego uprawnienia konkretnego podmiotu do uczestniczenia w danym procesie, w określonym charakterze lub jako uprawnienie do występowania z skonkretyzowanym roszczeniem przeciwko innemu określonemu podmiotowi.¹⁸ Legitymacja procesowa jest immanentnie sprzężona ze stosunkiem prawnym, z którym związany jest spór, sam zaś stosunek wynika zasadniczo z prawa materialnego. W konsekwencji posiadanie legitymacji procesowej staje się udziałem stron będących zarazem podmiotami konkretnego stosunku prawnego, bowiem mają one interes prawny w określonym rozstrzygnięciu.¹⁹

Jednakże źródeł legitymacji procesowej upatrywać należy nie tylko w prawie podmiotowym. Jej podstawę stanowią mogą także przepis o charakterze procesowym.²⁰ W ostatnim przypadku uznaje się, że legitymacja procesowa nie jest pochodną legitymacji materialnej (nie jest związana z prawem materialnym),²¹ lecz ma samoistną, odrębną podstawę prawną. Mowa tu o legitymacji procesowej podmiotów będących tzw. formalną stroną postępowania, do których obok prokuratora, rzeczników konsumentów, inspektów pracy zaliczyć należy także organizacje pozarządowe wytaczające powództwa na rzecz osób fizycznych.²² Wspólna cecha tych jakże specyficznych stron procesu wyraża się w tym, że rozstrzygnięcie wydane w sprawie, w której uczestniczą, nie będzie dotyczyć ich sfery prawnej, lecz ingero-

16 W. Broniewicz, Warunki uwzględnienia powództwa, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 32 i powołana tam literatura; H. Pietrzkowski, *Metodyka...*, *op. cit.*, s. 126; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 448.

17 *Ibidem*.

18 W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014, s. 145; H. Pietrzkowski, *Metodyka...*, *op. cit.*, s. 125; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 121.

19 Por. T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 131.

20 J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 211.

21 *Ibidem*.

22 K. Piasecki, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 237.

wać będzie w interes prawny osób, na rzecz których występują. Z tego względu podmioty, których prawa mają podlegać ochronie w postępowaniu cywilnym określa się mianem „rzeczywistej” strony procesu, choć faktycznie nie muszą one brać w nim udziału.²³

Jako że organizacja występująca w postępowaniu w oparciu o przepisy art. 8 k.p.c. oraz art. 61 k.p.c. nie stanowi podmiotu spornego stosunku prawnego, kryteria oceny uprawniającej ją do udziału w konkretnej sprawie mają odmienną podstawę prawną, zaś struktura elementów składających się na legitymację procesową organizacji pozarządowej stanowi zagadnienie dość złożone w swej istocie. Powodem powyższego stanu rzeczy wydaje się być specyficzny charakter przesłanek umożliwiających udział interesujących nas podmiotów w postępowaniu cywilnym. Na potrzeby niniejszego opracowania przesłanki te sklasyfikowano jako podmiotowe, tj. związane z cechami leżącymi po stronie konkretnej organizacji oraz jako przedmiotowe, tj. dotyczące przedmiotu i celu postępowania.

W zasadzie jedynym czynnikiem przedmiotowym, który należy rozważyć w kontekście legitymacji procesowej, jest wskazana już w art. 8 k.p.c. potrzeba ochrony praw obywatela. Stanowi ona podstawową przesłankę przedmiotową uzasadniającą udział organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym, będącą, jak się wydaje, *sui generis* interesem prawnym. Ocena, czy zachodzi potrzeba uczestniczenia w określonym postępowaniu cywilnym z uwagi na ochronę praw osoby fizycznej należy zawsze do konkretnej organizacji pozarządowej, zaś decyzja w tym przedmiocie pozostaje poza kompetencją sądu.²⁴

Przechodząc natomiast do elementów o charakterze podmiotowym składających się na problematykę legitymacji procesowej organizacji pozarządowej w sprawach o ochronę środowiska nie można pominąć zagadnienia związanego z przedmiotem jej działania. Zgodnie z art. 61 k.p.c. kolejną przesłanką pozytywną umożliwiającą udział organizacji w postępowaniu cywilnym jest odpowiedni charakter działalności statutowej określony mianem ochrony środowiska. Ustawodawca nie precyzuje w k.p.c. znaczenia terminu „ochrona środowiska”, stąd zasadne wydaje się odwołanie do art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.²⁵ Zgodnie z jej treścią, przez ochronę środowiska rozumie się „(...) podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów

23 M. Jędrzejewska, (w:) T. Ereciński (red.), Kodeks..., *op. cit.*, s. 182; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, Postępowanie..., *op. cit.*, s. 260.

24 J. Bodio, (w:) A. Jakubecki (red.), Komentarz..., *op. cit.*, LEX Nr 165962. Podobnie, jednak w odniesieniu do prokuratora (do wytoczenia przez organizację powództwa na rzecz oznaczonej osoby odpowiednie zastosowanie mają przepisy o prokuratorze): W. Broniewicz, Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym, „Państwo i Prawo” 1966, z. 7-8, s. 32.

25 Dz.U. z 2013 r., poz. 1232, t.j. z późn. zm.

przyrodniczych do stanu właściwego (...)²⁶. Chodzi tu zatem o całokształt działań lub na wybrane formy aktywności organizacji zmierzające do uchronienia tak środowiska przyrodniczego, jak i poszczególnych jego elementów przed niekorzystnym wpływem działalności człowieka i zachowanie jego naturalnego charakteru poprzez racjonalne, zharmonizowane, zgodne z prawem przyrody kształtowanie środowiska, życia człowieka i efektów jego działalności.

Odnotować wypada, iż statutowe działanie organizacji dotyczące ochrony środowiska musi pozostawać w bezpośrednim związku z przedmiotem sprawy. Wynika to wprost z art. 61 § 1 k.p.c., zgodnie z którym organizacje pozarządowe mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli w sprawach o ochronę środowiska, jeśli wchodzi to w zakres zadań statutowych organizacji. Zależność między zadaniami statutowymi organizacji a przedmiotem sprawy jest każdorazowo weryfikowana przez sąd,²⁶ gdyż brak powyższego związku wydaje się przesądzać o nieposiadaniu legitymacji procesowej przez organizację. Z powyższego względu podmioty te obowiązane są przedłożyć sądowi swój uwierzytelniony statut, w którym w sposób pozytywny bądź negatywny (poprzez zawarte w nim wyłączenia) określone są obszary aktywności takiej organizacji.²⁷ Ponadto warto odnotować, iż w obszarze statutowych działań organizacji pozarządowej nie może się mieścić prowadzenie działalności gospodarczej, a zatem działania tego podmiotu nie mogą być ukierunkowane na osiągnięcie zysku.

Pamiętać jednak należy, iż idea ochrony środowiska jest tylko pośrednią przyczyną udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu, gdyż przesłanką o charakterze zasadniczym jest ochrona praw obywatela. Organizacja pozarządowa nie może wytoczyć powództwa nie działając na rzecz osoby fizycznej i w jej interesie. Dopiero połączenie obydwu wartości (potrzeby ochrony praw obywatela i środowiska) kształtuje legitymację procesową do udziału w postępowaniu (np. wytoczenie na rzecz osoby fizycznej odszkodowania i zadośćuczynienia w związku ze szkodą wywołaną zatruciem ujęcia wody pitnej wskutek działalności zakładu przemysłowego). Podkreślić należy, iż analizując charakter działalności organizacji bez wątpienia możemy tu mówić o elementach składających się na pojęcie legitymacji procesowej formalnej, nie zaś na zagadnienie zdolności sądowej i procesowej. Ostatnie ze wspomnianych atrybutów przysługują organizacjom pozarządowym bez względu na rodzaj działalności. Jeśli bowiem organizacja jest jednym z podmiotów wskazanych w art. 64 § 2 i 65 § 1 k.p.c., może ona występować we własnym interesie, w charakterze strony w każdej sprawie, choćby jej działania polegały na prowadzeniu działalności gospodarczej lub związane były z obszarami niewskazanymi w art. 61 k.p.c.

26 Por. P. Grzegorzcyk, (w:) T. Ereciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze. Tom I, Warszawa 2012, s. 306; F. Zedler, Recenzja książki: T. Misiuk, Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym, Warszawa 1972, s. 298.

27 Por. P. Telenga, (w:) A. Jakubecki, Komentarz..., *op. cit.*, LEX nr 142138.

Na końcu warto także wspomnieć o szczególnym uprawnieniu organizacji pozarządowych, zwanych ekologicznymi, które na podstawie art. 80 oraz 328 ustawy Prawo o ochronie środowiska uprawnione są do występowania z roszczeniem o zaprzestanie reklamy lub innego rodzaju promocji towaru lub usługi, jeśli reklama ta lub inny rodzaj promocji zawiera treści propagujące model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wykorzystuje obraz dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze. W opisywanym przypadku organizacjom ekologicznym przyznano szczególną legitymację procesową do występowania w interesie publicznym, stąd do procesów wszczynanych na podstawie art. 80 i 328 wskazanej ustawy nie mają zastosowania normy art. 61 k.p.c.

Ostatnią, równie istotną kwestię, która winna zostać poddana analizie, stanowi pisemna zgoda osoby fizycznej na udział organizacji pozarządowej w postępowaniu, przy czym odnotować należy, iż obowiązek przedstawienia sądowi wspomnianej zgody dotyczy zarówno wytoczenia przez organizację powództwa (art. 61 § 1 k.p.c.), jak i przystąpienia do strony w toku toczącego się postępowania (art. 61 § 2 k.p.c.). Zgodę tę postrzegać należy tak w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, bowiem osoba fizyczna wyraża zgodę na udział konkretnej organizacji w określonym – pod względem przedmiotowym – postępowaniu. Podkreślić należy, że charakter prawny interesującej nas zgody stanowi przedmiot doktrynalnych kontrowersji. Część przedstawicieli doktryny opowiada się za materialną naturą zgody, co automatycznie czyni ją elementem składowym legitymacji procesowej.²⁸ Jednakże na gruncie literatury przedmiotu dostrzegalny jest również pogląd, stosownie do którego zgoda osoby fizycznej na udział organizacji pozarządowej w postępowaniu ma charakter formalny i niedołączenie do pozwu dokumentu będącego wyrazem takiej zgody należy traktować jako brak formalny pozwu, podlegający uzupełnieniu w trybie art. 130 k.p.c., pod rygorem zwrotu pisma.²⁹ Ostatnie z zapatrywań wydaje się jednak nie mieć podstaw prawnych. Jak słusznie podkreślono w orzecznictwie,³⁰ bez zgody osoby fizycznej organizacja pozarządowa nigdy nie będzie mogła wszcząć postępowania z pozytywnym skutkiem, polegającym na uwzględnieniu powództwa. Kwestia nieuzyskania wymaganej zgody zasadniczo nie wykazuje związku z problematyką braków formalnych pozwu. Zgoda rzeczywistej strony procesu stanowi materialny substrat legitymacji procesowej organizacji pozarządowych i w tym kierunku dokonano nowelizacji przepisów k.p.c., nakładając na organizacje obowiązek posiadania zgody w każdej sprawie z udziałem rzeczonych podmiotów, jeśli działają w postępowaniu na rzecz osób fizycznych. Możliwość wytaczania powództwa lub

28 Por. P. Grzegorzczak, (w:) T. Ereciński (red.), *Kodeks...*, *op. cit.*, s. 305. P. Telenga, (w:) A. Jakubecki, *Komentarz...*, *op. cit.*, LEX nr 166020.

29 K. Gajda-Roszczyńska, (w:) A. Góra-Błaszczkowska, *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I, Komentarz, Artykuły 1-729*, Warszawa 2013, s. 244.

30 Tak: SA w Szczecinie w postanowieniu z dnia 14 marca 2006 r., I ACz 206/06, LEX nr 279955.

przystępowania do procesu bez zgody osoby, której interesów owo postępowanie bezpośrednio dotyczy, zanadto ingerowałoby w zasadę dyspozycyjności związanej z rozporządzaniem prawami o charakterze podmiotowym, stanowiącymi przedmiot procesu. Tezę tę potwierdza treść uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej k.p.c. w 2011 r.³¹ (druk sejmowy nr 4332), stosownie do którego: „ (...) dla uzyskania przez organizację legitymacji procesowej w celu wytoczenia powództwa na rzecz osoby fizycznej, niezbędne będzie uprzednie udzielenie przez tę osobę pisemnej zgody na występowanie organizacji na jej rzecz w konkretnej sprawie”.³²

Jak wspomniano na wstępie, nie budzi wątpliwości teza, iż brak legitymacji procesowej strony wywołuje skutek prawny w postaci oddalenia powództwa. Wyrok oddalający powództwo zapada wtedy, gdy sąd stwierdza nieistnienie podstaw materialnoprawnych uzasadniających wystąpienie przez dany podmiot z wynikającym ze stosunku prawnego konkretnym roszczeniem przeciwko drugiemu, określone podmiotowi. Jednakże gdy legitymacja procesowa ma wyłącznie charakter formalny i nie wynika z przepisów materialnoprawnych, brak jest jednomyślności wśród przedstawicieli doktryny w kwestii obowiązku oddalenia powództwa z powodu braku legitymacji procesowej. Wprawdzie problematyka braku rzeczony legitymacji przez podmioty będące tzw. formalnymi stronami procesu jest podejmowana dość rzadko przez przedstawicieli doktryny, niemniej warto wspomnieć, że istnieje koncepcja, zgodnie z którą okoliczność nieposiadania legitymacji przez tak specyficzne strony procesu jako prokurator lub organizacja pozarządowa winna skutkować – nie oddaleniem powództwa, lecz odrzuceniem pozwu.³³ Argument potwierdzający słuszność powyższego poglądu opiera się – w opinii jego zwolenników – na zasługującym na aprobatę podziale źródeł legitymacji procesowej na legitymację materialną (wynikającej z prawa podmiotowego lub interesu prawnego) i formalną (wynikającą z ustawy). Legitymacja materialna stanowi przesłankę materialną powództwa, jej brak – uzasadnia odmowę udzielenia ochrony prawnej. Konsekwencją powyższych ustaleń jest fakt, że jeśli legitymacja procesowa nie wynika z legitymacji materialnej, a zatem ma charakter jedynie formalny, zaś materialna służy innej osobie (stronie rzeczywistej), brak legitymacji formalnej nie może stanowić materialnej przesłanki do oddalenia powództwa. Jest to niedopuszczalne, bowiem w konkretnej sprawie istnieje przecież osoba posiadająca legitymację materialną i sam fakt wystąpienia z powództwem na rzecz tej osoby przez nieuprawnioną organizację pozarządową nie uzasadnia oddalenia powództwa. W opisywanej sytuacji sąd w ogóle nie może rozpoznawać spornego stosunku prawnego, w konsekwencji więc zachodzi brak jakichkolwiek podstaw do wydania wyroku. Wprawdzie przed-

31 Druk sejmowy VI kadencji, nr 4332, pkt IV. Treść aktu dostępna jest na stronie www.orka.sejm.gov.pl

32 *Ibidem*, s. 19.

33 Tak: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 213; T. Misiuk, *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 161 i n.

stawiciele doktryny, którzy sformułowali powoływaną teorię przyznają, że przepisy k.p.c. regulujące przyczyny odrzucenia pozwu nie wymieniają okoliczności braku legitymacji procesowej, niemniej stwierdzając, iż jest to zapewne luka w prawie, autorzy ci podtrzymują swoje stanowisko, stosownie do którego po zastosowaniu analogii, w opisywanym przypadku uzasadnione jest odrzucenie pozwu.³⁴

Powyższe zapatrywanie należy uznać za budzące wątpliwości z następujących względów: wprawdzie uprawnienie organizacji pozarządowej i innych podmiotów tego rodzaju do udziału w procesie w charakterze strony nie wynika z prawa podmiotowego, lecz z przepisu ustawy, wydaje się jednak, iż wspomniani autorzy w zbyt formalny sposób postrzegają istotę legitymacji procesowej podmiotów niebędących rzeczywistymi stronami procesu. Organizacje pozarządowe mają wszak *sui generis* interes prawny w wytoczeniu powództwa (ochrona praw obywatel). Owszem, brak legitymacji procesowej np. z powodu nieuzyskania zgody osoby fizycznej, na rzecz której organizacja wytoczyła powództwo lub z uwagi na nieistnienie powiązań między statutową działalnością organizacji a przedmiotem procesu różni się w swej specyfice od sytuacji, w której osoba, w stosunku do której brak jest materialnoprawnych podstaw do wytoczenia powództwa, czyni to. Jednakże zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku skutek jest identyczny: pozew wniosła osoba nieuprawniona, tj. osoba, której nie przysługuje roszczenie skonkretyzowane w pozwie. Argument sformułowany przez cytowanych autorów, stosownie do którego niezasadne jest oddalenie powództwa takich podmiotów, jak organizacja pozarządowa z tego względu, że istnieje osoba, która posiada legitymację materialną, jest chybiony, ponieważ podawałby w wątpliwość słuszność oddalenia powództwa również w przypadku innych podmiotów nieposiadających legitymacji materialnej i niebędących zarazem organizacją pozarządową lub prokuratorem itp. Podkreślić należy, że wyrok oddalający powództwo z powodu braku legitymacji procesowej przez organizację pozarządową nie wywołuje takiego skutku, że rzeczywista strona procesu nie będzie mogła wytoczyć powództwa w tej samej sprawie z uwagi na istnienie prawomocnego wyroku (art. 199 pkt 2 k.p.c.). Oddalenie powództwa z powodu braku legitymacji procesowej oznacza jedynie, iż sąd odmówił udzielenia ochrony prawnej osobie na rzecz, której wystąpił podmiot nieuprawniony, tj. nieposiadający należytej legitymacji procesowej do wszczęcia postępowania.

IV. Podsumowanie

Udział organizacji pozarządowej zajmującej się ochroną środowiska w postępowaniu cywilnym – jak starano się wykazać w niniejszym opracowaniu – uwarunkowany jest zaistnieniem szeregu przesłanek związanych bezpośrednio z samą organizacją. Brak którejkolwiek z przesłanek stanowiących przedmiot analizy

34 Tak: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie...*, *op. cit.*, s. 213.

– w zależności od ich charakteru – implikuje odmienne konsekwencje prawne. Do przesłanek o charakterze formalnym zaliczyć należy zdolność sądową oraz zdolność procesową – atrybuty, bez których żaden z podmiotów nie może wszcząć procesu, ani w nim uczestniczyć, pod rygorem odrzucenia pozwu, zawieszenia i umorzenia postępowania lub nieważności postępowania. Przeciwstawić im należy legitymację procesową – przesłankę o charakterze materialnym, której nieziszczenie, wbrew zapatrywaniom niektórych przedstawicieli doktryny, skutkuje wydaniem wyroku oddalającego powództwo, będącego naturalnym następstwem braku zgody sądu na występowanie z konkretnym roszczeniem przez podmiot do tego nieuprawniony. W niniejszym artykule sformułowano tezę, iż istota legitymacji procesowej organizacji pozarządowej wyraża się między innymi w *sui generis* interesie prawnym organizacji, będącej w gruncie rzeczy interesem osoby fizycznej, na rzecz której organizacja występuje w postaci ochrony praw obywatela. Ponadto działalność organizacji zajmującej się ochroną środowiska winna korespondować z przedmiotem procesu, a także organizacja taka musi uzyskać pisemną zgodę osoby fizycznej na wytoczenie powództwa na jego rzecz.

PREREQUISITES OF PARTICIPATION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN CIVIL PROCEEDINGS WITH SPECIAL REFERENCE TO ORGANIZATIONS INVOLVED IN PROTECTION OF THE NATURAL ENVIRONMENT

Non-governmental organizations, which according to their statute do not conduct business activities but are involved in protection of the natural environment, may initiate civil proceedings or join with a party during any stage of a case. The aim behind participation of non-governmental organizations is to protect a third-person's rights. This is how a natural person might be able to get help in claiming their rights if such rights are breached due to activities which pose a threat to the environment.

The article presents the issue of substantive prerequisites (right of action) and formal prerequisites (capacity to be party in civil proceedings and capacity to undertake procedural actions) of non-governmental organizations, with special reference to organizations involved in the protection of the natural environment. The author describes the problems associated with right to action faced by a non-governmental organization when acting not in its own interest, but in the interest of someone else.

Keywords: non-governmental organization, prerequisites, right of action, capacity to be a party of in civil proceedings

WARUNKI TRANSPORTU NIEBEZPIECZNYCH ODPADÓW MEDYCZNYCH¹

I. Wprowadzenie

Mając na uwadze ochronę zdrowia i życia ludzi oraz zapobieżenie lub zmniejszenie negatywnemu wpływowi na środowisko odpadów, należy zwrócić uwagę na prawidłowy przebieg procesu gospodarowania odpadami, w tym w szczególności na transport odpadów z punktu ich wytworzenia do punktu składowania lub przetwarzania odpadów. „Odpad” to substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany.² Przez „odpady medyczne” rozumie się odpady powstające w związku z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz prowadzeniem badań i doświadczeń naukowych w zakresie medycyny.³ „Świadczenia zdrowotne” to działania, które służą zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania.⁴ Jeśli zaś chodzi o „badania naukowe”, to w sposób szczególny chodzi tu o badania stosowane, czyli prace badawcze podejmowane w celu zdobycia nowej wiedzy, zorientowane przede wszystkim na zastosowanie w praktyce.⁵ Wskazując na „doświadczenia naukowe”, chodzi o badania przy zastosowaniu testów i metod, w wyniku czego może dojść do opracowania nowych lub ulepszonych prac naukowych, które zastosowane będą oddziaływały na zdrowie i życie ludzi. Odpady medyczne, które powstają w związku z diagnozowaniem, leczeniem, rehabilitacją oraz profilaktyką medyczną w podmiotach leczniczych, ze względu na swoje właściwości należą do dwóch grup odpadów – komunalnych i niebezpiecznych. Najwięcej problemów

1 Tekst złożony w październiku 2014 r.

2 Art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. poz. 21 z późn. zm.) – zwana dalej u.o.

3 Art. 2 ust. 8 u.o.

4 Art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2013 r., poz. 217).

5 Art. 2 pkt 3 litera b ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz.U. Nr 96, poz. 615 z późn. zm.).

stwarzają niebezpieczne odpady medyczne, które ze względu na swoje właściwości zakaźne stanowią szczególne źródło zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. „Odpady niebezpieczne” charakteryzują się co najmniej jedną spośród właściwości niebezpiecznych.⁶ Tymczasem „niebezpieczne odpady medyczne” to takie, które zawierają biologiczny czynnik chorobotwórczy – czyli czynnik posiadający zdolność wywoływania objawów chorobowych, drobnoustroje komórkowe lub wytwarzane przez nie produkty, zewnętrzne i wewnętrzne pasożyty człowieka lub wytwarzane przez nie produkty, cząstki bezkomórkowe zdolne do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego, w tym zmodyfikowane genetycznie hodowle komórkowe lub wytwarzane przez nie produkty.⁷ W katalogu odpadów przy grupie 18, a dokładanie podgrupie 18 01, zostały wykazane rodzaje niebezpiecznych odpadów medycznych, które dodatkowo oznaczono symbolem „*”. Obecnie należą do nich: 18 01 02* części ciała i organy oraz pojemniki na krew i konserwaty służące do jej przechowywania; 18 01 03* inne odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego, o których wiadomo lub co do których istnieją wiarygodne podstawy do sądenia, że wywołują choroby u ludzi i zwierząt; 18 01 06* chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, zawierające substancje niebezpieczne; 18 01 08* leki cytotoksyczne i cytostatyczne; 18 01 10* odpady amalgamatu dentystycznego; 18 01 80* zużyte kąpiele lecznicze aktywne biologicznie o właściwościach zakaźnych; 18 01 82* pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych.⁸ Odpady te zawierają patogeny chorobotwórcze, związane z zawartością tkanki organicznej, czynników infekcyjnych typu biologicznego oraz niebezpiecznych substancji chemicznych pochodzących z leków stosowanych w leczeniu nowotworów złośliwych metodą chemiczną.⁹ Z tego też powodu odpady posiadają właściwości zakaźne, co powoduje, że podlegają zakazowi odzysku,¹⁰ dlatego też w konsekwencji są unieszkodliwiane.¹¹

II. Transport

Transport niebezpiecznych odpadów medycznych został szczegółowo uregulowany prawem. Ze względu na dokonane w ostatnim czasie zmiany stanu regulacji prawnej wypada tutaj najpierw o nich wspomnieć. Tym większe ma to uzasadnie-

6 Art. 3 ust. 1 pkt 34 u.o.

7 Art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2013 r., poz. 947).

8 Por. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. Nr 112, poz. 1206).

9 Szerzej M. Furtak-Niczyporuk, Organizacja unieszkodliwiania niebezpiecznych odpadów medycznych, (w:) Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji, M. Pieprzny, J. Stelmasiak, E. Ura (red.), Rzeszów 2012, s. 438.

10 Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie rodzajów odpadów medycznych i weterynaryjnych, których poddawanie odzyskowi jest zakazane (Dz.U. z 2003 r. Nr 8, poz. 103).

11 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie dopuszczalnych sposobów i warunków unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 8, poz. 104 z późn. zm.).

nie, że znajduje ciągle jeszcze zastosowanie dawna regulacja prawna w oparciu o przepisy przejściowe.¹² Zasadniczo należy to odnieść do transportu drogowego niebezpiecznych odpadów medycznych, który jednak dominuje dzisiaj wyraźnie w praktyce. Niekiedy okazuje się bowiem, że transport drogowy niebezpiecznych odpadów medycznych może być kontynuowany w dotychczasowych ramach transportu drogowego odpadów niebezpiecznych. W starym stanie regulacji prawnej przepisy o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych były bowiem stosowane odpowiednio do transportu odpadów niebezpiecznych, spełniających określone w tych przepisach kryteria klasyfikacyjne dla zaliczenia ich do jednej z klas towarów niebezpiecznych.¹³ Wśród klas towarów niebezpiecznych znalazły się między innymi materiały zakaźne, do jakich należy oczywiście zaliczyć także niebezpieczne odpady medyczne. Ponadto zezwolenia na transport niebezpiecznych odpadów medycznych, które zostały wydane na podstawie starej regulacji prawnej, zachowują swoją ważność na czas, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż do czasu upływu terminu do złożenia wniosku o wpis do nowego rejestru lub z dniem uzyskania wpisu do nowego rejestru, w przypadku gdy wpis nastąpił w terminie wcześniejszym.¹⁴ Tym nowym rejestrem staje się prowadzony przez marszałka województwa rejestr podmiotów wprowadzających produkty, produkty w opakowaniach i gospodarujących odpadami.¹⁵ Podmioty objęte obowiązkiem złożenia wniosku o wpis do nowego rejestru są obowiązane do złożenia tego wniosku w terminie 6 miesięcy od dnia jego utworzenia. W konsekwencji można więc stwierdzić, że uchylono dzisiaj reglamentację działalności gospodarczej odnośnie transportu niebezpiecznych odpadów medycznych, ponieważ nie jest wymagane zezwolenie, które wydawał dotąd starosta w formie decyzji administracyjnej.¹⁶

Nowy stan regulacji prawnej wiąże podobnie transport niebezpiecznych odpadów medycznych z transportem odpadów niebezpiecznych.¹⁷ Ponieważ nie budzi wątpliwości, że należy odpady medyczne traktować jako odpady niebezpieczne. Transport niebezpiecznych odpadów medycznych odbywa się więc z zachowaniem przepisów obowiązujących przy transporcie towarów niebezpiecznych.¹⁸ Co prawda, przewidziano także delegację do wydania rozporządzenia dla ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, które ma określić szczegółowe wymagania dla transportu ogólnie rozumianych odpadów, ale trudno sobie wyobrazić uregulowanie w nim zagadnie-

12 Art. 250 ust. 3 u.o. w związku z art. 252 u.o.

13 Zob. art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 z późn. zm.) – zasadniczo już nieobowiązująca zwana dalej d.u.o. i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 kwietnia 2002 r. w sprawie zakresu i sposobu stosowania przepisów o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych do transportu odpadów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 236, poz. 1986 z późn. zm.).

14 Art. 233 ust. 1 u.o.

15 Art. 49 ust. 1 u.o.

16 Art. 28 d.u.o.

17 Art. 24 u.o.

18 Art. 24 ust. 2 u.o.

nia transportu odpadów niebezpiecznych z uwagi na wcześniejsze tutaj odesłanie do przepisów o transporcie towarów niebezpiecznych.¹⁹ Przy tym wypada jeszcze zauważyć, że nie zostało to rozporządzenie do tej pory wydane. W związku z tym transport niebezpiecznych odpadów medycznych musi dalej zostać utożsamiony z przewozem towarów niebezpiecznych. Zatem dochodzi do utożsamienia z jednej strony pojęć „transport” i „przewóz”, a z drugiej strony pojawia się utożsamienie pojęć „odpad niebezpieczny” i „towar niebezpieczny”. Takie stanowisko wynika z interpretacji użytego zwrotu „odbywa się z zachowaniem przepisów”, co wskazuje na ich stosowanie bezpośrednio, a nie stosowanie odpowiednio według zasad techniki prawodawczej. Samo pojęcie „transport odpadów” nie ma nawet definicji legalnej, gdyż miałaby ona najwyżej charakter sprawozdawczy, skoro nie ma potrzeby wprowadzania jego szczególnego znaczenia. Zatem transport odpadów należy tutaj rozumieć jako pewną usługę, do której stosuje się określone przepisy ogólne dotyczące przewozu i przepisy szczególne związane z określonymi konkretnie rodzajami przewozu (drogowego, kolejowego, rzecznoego, lotniczego).²⁰

III. Europejska umowa dotycząca przewozu drogowego towarów niebezpiecznych

Transport niebezpiecznych odpadów medycznych jest zasadniczo oparty na przewozie drogowym towarów niebezpiecznych. W konsekwencji znajdują tutaj zastosowanie przepisy ustawowe o przewozie towarów niebezpiecznych i przepisy umowy europejskiej dotyczącej przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, która jest powszechnie znana jako ADR.²¹ Przepisy ustawowe o przewozie towarów niebezpiecznych mają zwykle charakter ramowy, ze względu na bardzo częste odesłanie w istotnych sprawach do ADR i wprowadzanie jedynie uzupełnień w stosunku do ADR. W konsekwencji jedynym systemem przewozu odpadów niebezpiecznych po drogach wdrożonym kompleksowo, który zarazem spełnia wymagania Organizacji Narodów Zjednoczonych i obowiązuje w Unii Europejskiej, szczególnie odnośnie zapewnienia bezpieczeństwa, okazuje się przede wszystkim regulacja prawna zawarta dzisiaj w ADR. W tym kontekście należy ogólnie teraz wskazać na przepisy ustawowe o przewozie towarów niebezpiecznych odsyłające do ADR. Tak więc przepisów ustawowych o przewozie towarów niebezpiecznych nie stosuje się do przewozu towarów niebezpiecznych w przypadkach wskazanych

19 Art. 24 ust. 7 u.o.

20 Zob. W. Radecki, Ustawa o odpadach. Komentarz, Warszawa 2013, s. 145.

21 Zob. ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 227, poz. 1367 z późn. zm.) – zwana dalej u.p.t.n. oraz umowę europejską dotyczącą międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzoną w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz.U. z 2011 r. Nr 110, poz. 641), wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób – zwana dalej ADR.

w ADR.²² W sprawach nieuregulowanych przepisami ustawowymi o przewozie towarów niebezpiecznych, w tym do środków transportu i urządzeń transportowych, stosuje się ostatecznie przepisy ADR.²³ Następnie zezwala się na przewóz towarów niebezpiecznych, określonych w ADR jako towary dopuszczone do przewozu, wyłącznie na warunkach określonych w przepisach ADR.²⁴ Wreszcie zabrania się przewozu towarów niebezpiecznych określonych w ADR jako towary niedopuszczone do przewozu.²⁵

Zgodnie z wymogami ADR materiały zakaźne, które zawierają substancje zakaźne lub inne substancje, które powodują choroby u ludzi i zwierząt podlegają przepisom ADR. Niebezpieczne odpady medyczne, zgodnie z ADR, zostały przypisane do klasy 6.2 pod nazwą „Materiały zakaźne” i są to materiały, o których wiadomo lub co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że zawierają drobnoustroje chorobotwórcze, takie jak: bakterie, wirusy, riketsje, mikoplazmy, pasożyty i grzyby oraz inne czynniki, takie jak priony, które mogą powodować choroby u ludzi lub u zwierząt.²⁶ Materiały zakaźne w tej klasie należą do dwóch kategorii: A – która obejmuje materiały zakaźne, które przewożone są w takiej postaci, że kontakt z nimi może spowodować inwalidztwo, zagrożenie życia lub chorobę śmiertelną, pojawiającą się u dotychczas zdrowych ludzi lub zwierząt (kontakt następuje wówczas, gdy po uwolnieniu materiału zakaźnego na zewnątrz opakowania zabezpieczającego dochodzi do kontaktu fizycznego z człowiekiem lub zwierzęciem); B – która zalicza materiały zakaźne niespełniające warunków kategorii A. W tym miejscu należy podkreślić, że jeżeli istnieje wątpliwość, czy dany produkt zawiera materiał zakaźny, z którym kontakt może negatywnie wpłynąć na zdrowie lub życie ludzi albo zwierząt, wówczas powinien być on zaliczony do kategorii A. Materiały w tej klasie posiadają numer rozpoznawczy UN, który został odpowiednio przydzielony dla materiałów zakaźnych w czterech pozycjach, jako: nr UN 2814 materiał zakaźny dla ludzi (próbki od chorych lub odpady medyczne lub kliniczne, które zawierają materiał zakaźny kategorii A); nr UN 2900 materiał zakaźny dla zwierząt; nr UN 3291 odpady medyczne lub kliniczne (wyłącznie takie, co do których wiadomo, że istnieje małe prawdopodobieństwo, że zawierają materiały zakaźne); nr UN 3373 materiał biologiczny niespełniający warunków kategorii A. Należy zatem wskazać na wyłączenia w stosowaniu tu przepisów ADR w sytuacjach, gdy: materiał nie zawiera substancji zakaźnych lub innych substancji, które nie powodują chorób u ludzi i zwierząt; materiał zawiera drobnoustroje, ale takie, które nie są patogenne dla ludzi lub zwierząt; materiał w postaci, w której obecne w nich patogeny zostały zneutralizowane lub dezaktywowane w taki sposób, że nie stwarzają już zagrożenia

22 Art. 3 ust. 1 u.p.t.n.

23 Art. 4 u.p.t.n.

24 Art. 5 ust. 1 u.p.t.n.

25 Art. 5 ust. 2 u.p.t.n.

26 Tom I, część 2, dział 2.2.62 ADR.

dla ludzi; materiał, w którym stężenie patogenów występuje na naturalnym poziomie i które uważane są za niestwarzające znacznego zagrożenia zakaźnego; wyroby medyczne lub sprzęt medyczny, potencjalnie zawierające materiał zakaźny, które są transportowane w związku z koniecznością przeprowadzenia zabiegów dezynfekcji, czyszczenia, sterylizacji, naprawy lub przeglądu; odpady medyczne, co do których nie istnieje obowiązek zbierania i usuwania, a więc takie odpady, które nie podlegają przepisom szczególnym dotyczącym zapobiegania infekcjom; unieszkodliwione odpady medyczne, które uprzednio zawierały materiał zakaźny. Jednocześnie dodać należy, że przewożony materiał biologiczny w próbkach diagnostycznych lub klinicznych, jak też wyroby medyczne i sprzęt medycznych transportowany do zabiegów odkażania z drobnoustrojów chorobotwórczych, muszą być zapakowane w opakowania skonstruowane i zbudowane w taki sposób, że w normalnych warunkach przewozu nie ulegną uszkodzeniu, przebiciu lub nie powstanie wyciek ich zawartości, a w przypadku zrzutu z wysokości 1,2 m zachowują swoją wytrzymałość. Wskazane wyjątki, w przypadku których nie ma zastosowania wykładania ADR, należy zatem traktować jak zwykły transport materiałów.

W sposób szczególny należy zapewnić bezpieczeństwo podczas przewozu materiału zakaźnego dla ludzi o nr UN 2814, który w tej grupie odnosi się zarówno do próbek od chorych, czyli materiału pobranego od ludzi przewożonych do celów diagnostycznych, leczniczych, jak też badań naukowych oraz niebezpiecznych odpadów medycznych, które powstały podczas badania lub leczenia ludzi, lub z doświadczeń naukowych, a które to odpady zawierają biologiczny czynnik chorobotwórczy. Materiał objęty tą grupą został sklasyfikowany jako towar niebezpieczny dużego ryzyka, czyli taki towar, który użyty niezgodnie ze swoim przeznaczeniem, może powodować poważne, negatywne następstwa dla zdrowia i życia ludzi.²⁷ W sposób szczególny rozważania zostaną skoncentrowane wokół opakowania i transportowania niebezpiecznych odpadów medycznych. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj etap opakowania niebezpiecznych odpadów medycznych. „Opakowanie” oznacza jeden lub więcej pojemników oraz inne elementy lub materiały potrzebne do zapewnienia ich integralności oraz spełniania przez nie funkcji ochronnych wobec zawartości. Jednak należy tu pamiętać, że odpowiednie opakowanie niebezpiecznych odpadów medycznych jest uzależnione od rodzaju odpadu.²⁸ I tak odpady, takie jak części ciała i organy oraz pojemniki na krew i konserwaty służące do jej przechowywania oraz inne odpady, które zawierają żywe drobnoustroje chorobotwórcze lub ich toksyny oraz inne formy zdolne do przeniesienia materiału genetycznego, a także pozostałości z żywienia pacjentów oddziałów zakaźnych, należy zbierać do worków jednorazowego użycia, wykonanych z folii polietylenowej z możliwością jednorazowego zamknięcia. Worki te z uwagi na ich zawartość mają kolor czerwony,

27 Tom I, część 1, dział 1.10.3 ADR.

28 Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz.U. Nr 139, poz. 940) – zwanym dalej r.s.s.p.o.m.

nieprzezroczysty, który jednocześnie oznacza realne niebezpieczeństwo i stan najwyższej ostrożności przy kontakcie z jego zawartością. Przede wszystkim worki te muszą być wykonane z materiałów odpornych na działanie wilgoci, środków chemicznych oraz wytrzymałych na oddziaływanie mechaniczne. Dalej określone odpady, jak: chemikalia, w tym odczynniki chemiczne, zawierające substancje niebezpieczne, leki cytotoksyczne i cytostatyczne oraz odpady amalgamatu dentystycznego, należy zbierać w worki koloru żółtego, o właściwościach analogicznych, jak dla wyżej opisanych odpadów. Należy jednak zaznaczyć, że odpady we wszystkich omówionych tu grupach, jeżeli są o ostrych końcach i krawędziach, jak na przykład: igły, skalpele, należy je bezwzględnie zbierać do pojemników, wykonanych z możliwością tylko jednokrotnego zamknięcia, uniemożliwiających jakikolwiek ubytek ich zawartości. Pojemniki jednorazowego użycia mają być wykonane ze sztywnego tworzywa, o dobrej jakości, mechanicznie odporne na przekłucie bądź przecięcie, tak aby zapewnić bezpieczeństwo osób je przenoszących. Ponadto pojemniki te mają zapewnić wytrzymałość na wstrząsy, wibracje, zmiany temperatury, wilgotności lub ciśnienia, chociażby podczas ich transportu. Dodatkowo pojemniki mają swoje kolory, odpowiednio do zawartości rodzajów odpadów, które zawierają. Zatem opakowania przeznaczone do przechowywania niebezpiecznych odpadów medycznych muszą być zgodne z wymaganiami ADR dotyczącymi konstrukcji oraz badania opakowań dla materiałów zakaźnych kategorii A klasy 6.2, a w szczególności z normą ISO 16106:2006.²⁹ Muszą one być wykonane z materiałów, które przy bezpośrednim kontakcie z zawartością będą odporne na ich zniszczenie lub znaczne osłabienie, a także nie zawierają w swoim składzie groźnych domieszek, które mogłyby wejść w reakcje z ich zawartością bądź też tworzyć niebezpieczne związki. Jednocześnie materiały o nr. UN 2814, w tym też niebezpieczne odpady medyczne nie powinny być pakowane razem z innymi towarami, o czym świadczą zalecenia MP5 zgodnie z ADR.³⁰

Po odpowiednim opakowaniu niebezpiecznych odpadów medycznych, w worek czy też pojemnik, należy w widocznym miejscu umieścić oznakowanie, co do identyfikacji zawartości, które musi zwierać trzy podstawowe elementy: kod odpadów w nich przechowywanych, adres lub siedzibę wytwórcy odpadów oraz datę zamknięcia.³¹ Oczywiście odpowiednie opakowanie niebezpiecznych odpadów medycznych ma także swoje odzwierciedlenie w procedurze ich przewozu zgodnie z ADR, gdzie określone są stosowane instrukcje w tym zakresie. I tak pakowanie niebezpiecznych odpadów medycznych należy do II grupy pakowania zgodnie z ADR, gdzie co do zasady materiał stwarza średnie zagrożenie. Dla materiałów przewożonych o nr. UN 2814 stosuje się instrukcje pakowania P620, gdzie dla niebezpiecznych odpadów medycznych jednak mają tu zastosowanie przepisy szcze-

29 Tom II, część 6, dział 6.3 ADR.

30 Tom II, część 4, dział 4.1.10 ADR.

31 Zgodnie z § 4 r.s.s.p.o.m.

gólne.³² Dodatkowo przepisy ADR wymagają, aby na każdej sztuce transportowanej przesyłki umieścić stosowne oznakowanie ostrzegawcze – nalepkę odnoszącą się do klasy zagrożenia, która musi być zgodna co do koloru, symboli i formatu. I tak znak ten posiada w górnej części symbol – trzy półksiężyce nałożone na koło, a w dolnym narożniku cyfrę „6” wskazującą na klasę zagrożenia. Zarówno symbol, jak i cyfra są koloru czarnego na białym tle. Dodatkowo w dolnej połowie znaku można zamieścić napis „Materiał zakaźny” oraz „W razie uszkodzenia lub wycieku natychmiast powiadomić służby medyczne”. Każda nalepka musi być umieszczona na tej samej stronie sztuki przesyłki, tak aby nie była ona zakryta lub zasłonięta. Jeżeli nieregularny kształt lub małe wymiary sztuki przesyłki uniemożliwiają odpowiednie umieszczenie na niej nalepki, to może być ona umieszczona na dobrze zamocowanej przywieszce. Nalepki muszą być wykonane z materiałów odpornych na zewnętrzne warunki atmosferyczne. Zamiast nalepek może być stosowane nieścieralne oznakowanie ostrzegawcze, odpowiadające dokładnie wymaganiom na wzorze nalepki.

Niezbędnym elementem każdego przewozu niebezpiecznych odpadów medycznych jest dokument przewozowy, który zawiera informacje dotyczące każdego materiału i przedmiotu przeznaczonego do przewozu, w szczególności są to: numer UN; prawidłowa nazwa przewozowa i następująca po niej uzupełniająca nazwa techniczna, która podana jest w nawiasie; nr wzoru nalepek lub nr klasy materiału; grupa pakowania, przypisana do danego materiału, która może być poprzedzona literami „PG” lub literami odpowiadającymi wyrazom „Grupa Pakowania”; liczba i określenie sztuk przesyłki; całkowita liczba każdego z towarów niebezpiecznych mającego odrębny numer UN; nazwa i adres nadawcy; nazwa i adres odbiorcy (odbiorców) oraz dodatkowo imię, nazwisko i numer telefonu osoby odpowiedzialnej; kod ograniczeń przewozu przez tunele (kod ten jest podawany, jeżeli został przypisany lub gdy przewidywana trasa przewozu przebiega przez tunele, w których obowiązują ograniczenia przewozu towarów niebezpiecznych).³³ Umiejscowienie i kolejność informacji wymaganych w dokumencie przewozowym jest następująca: numer UN, prawidłowa nazwa przewozowa, nr wzoru nalepek, grupa pakowania, kod ograniczeń przewozu przez tunele. Pozostałe informacje już w dowolnej kolejności także znajdują się w dokumencie przewozowym. Dodatkowo mają tu zastosowanie także przepisy szczególne dotyczące odpadów, które określają, że prawidłowa nazwa przewozowa powinna być poprzedzona wyrazem „ODPAD”. Mając powyższe na uwadze prawidłowa informacja o przewożonym materiale, w tym przypadku niebezpiecznych odpadach medycznych, która jest wymagana w dokumencie przewozowym jest następująca „UN 2814 ODPAD MATERIAŁ ZAKAŹNY DLA LUDZI, 6.2 PG II, (E)”. Jeżeli przewożone materiały zakaźne są nieznanne, ale jest podejrzenie, że spełniają kryteria pozwalające włączyć je do kategorii A i zaliczyć do UN

32 Zgodne z r.s.s.p.o.m.

33 Tom II, część 5, dział 5.4 ADR.

2814, to określenie „materiały zakaźne podejrzewane o przynależność do kategorii A” powinno być ukazane w dokumencie przewozowym w nawiasach, następujących po prawidłowej nazwie przewozowej.³⁴

Najważniejszym aspektem jest tu zapewnienie bezpiecznego transportu niebezpiecznych odpadów medycznych, czyli takiego przewiezienia odpadów, aby zapewnić bezpieczeństwo dla ludzi i środowiska. Jednostki transportowe dopuszczone do przewozu niebezpiecznych odpadów medycznych to zgodnie z ADR pojazdy zamknięte lub kontenery zamknięte, które nie mogą zawierać więcej niż jednej przyczepy lub naczepy. Najczęstszym przewozem towarów niebezpiecznych, w tym niebezpiecznych odpadów medycznych jest przewóz drogowy, poprzez ich przemieszczenie pojazdem po drodze publicznej lub innych drogach ogólnodostępnych z uwzględnieniem postojów wymaganych podczas tego przewozu oraz innych czynności związanych z tym przewozem.³⁵ Należy tu także zwrócić szczególną uwagę na obowiązujące w ADR warunki dotyczące załadunku i rozładunku niebezpiecznych odpadów medycznych. Obowiązują tu zasady obejmujące następujące sytuacje: jakkolwiek materiał wydostał się z opakowania i rozsypał wewnątrz pojazdu lub kontenera, to do czasu ich dokładnego oczyszczenia, a w razie potrzeby dezynfekcji lub odkażania, pojazd lub kontener nie może być ponownie użyty (ewentualne wszystkie inne materiały czy przedmioty przewożone w tym pojeździe lub kontenerze powinny być wówczas sprawdzone pod kątem skażenia); drewniane części pojazdu lub kontenera, które miały kontakt z tymi materiałami powinny być usunięte i spalone; sztuki przesyłki powinny być tak rozmieszczone, aby były łatwo dostępne; w przypadku, gdy sztuki przesyłki mają być przewożone w temperaturze otoczenia nie wyższej niż 15°C lub w stanie schłodzenia, należy zapewnić możliwość utrzymania odpowiedniej temperatury w czasie rozładunku i składowania; sztuki przesyłki powinny być składowane tylko w miejscach chłodnych, oddalonych od źródeł ciepła; należy przedsięwziąć szczególne środki ostrożności przy ewentualnym kontakcie przewożonego materiału z żywnością, artykułami spożywczymi i karmą dla zwierząt.³⁶ Oznakowanie jednostek transportowych przewożących niebezpieczne odpady medyczne także wymaga zastosowania oznakowania bezpieczeństwa zgodnie z nalepkami na transportowanych przesyłkach. Chodzi tu o zamieszczenie na jednostkach transportowych, odpowiednio na pojeździe lub na zewnętrznej powierzchni kontenerów nalepki zgodnej co do kształtu, symbolu, oznaczeń cyfrowych i graficznych, jak na transportowanych przesyłkach. Oznaczenie to powinno być umieszczone na obu bokach oraz z tyłu pojazdu. Jednostki transportowe przewożące niebezpieczne odpady medyczne, powinny być zaopatrzone w dwie prostokątne tablice barwy pomarańczowej, umieszczone w płaszczyźnie pionowej. Jedna tablica powinna być przymocowana z przodu, a druga z tyłu jednostki transportowej,

34 Przepisy szczególne 318 tom I, część 3, dział 3.3 ADR.

35 Art. 2 pkt 5 u.p.t.n.

36 Przepisy szczegółowe dotyczące przewozu odpowiednio CV13, CV26, CV25, CV28 ADR.

obie prostopadle do osi podłużnej tej jednostki. Jeżeli przyczepa zawierająca niebezpieczne odpady medyczne została odłączona od pojazdu samochodowego w trakcie przewozu, to tablica barwy pomarańczowej musi pozostać z tyłu przyczepy. Tablice te powinny być zaopatrzone w numer rozpoznawczy zagrożenia (2- lub 3-cyfrowy), pod którym znajduje się numer UN (4-cyfrowy). W przypadku przewozu niebezpiecznych odpadów medycznych wymagany numer rozpoznawczy zagrożenia to 606 (materiał zakaźny) oraz numer UN 2814. Zamieszczenie tablic powinno zapewnić ich trwałość podczas transportu oraz być dobrze widoczne. Tablice barwy pomarańczowej powinny mieć właściwości odblaskowe i rozmiary: szerokość 40 cm i wysokość 30 cm oraz powinny być otoczone czarnym obrzeżem o szerokości 15 mm. Dodatkowo numery rozpoznania zagrożenia i numer UN powinny być naniesione czarnymi cyframi o wysokości 100 mm i grubości 15 mm. Materiał użyty do wytworzenia tablicy powinien być ognioodporny i odporny na warunki atmosferyczne oraz zapewniać trwałość oznakowania.

Mamy tu jednak jeszcze jeden aspekt związany z zapewnienia bezpiecznego transportu niebezpiecznych odpadów medycznych, który dotyczy uczestników przewozu. Chodzi tu w szczególności o przewoźnika wykonującego czynności związane z przewozem towarów niebezpiecznych. Przewoźnik ma obowiązek przedsięwziąć niezbędne środki bezpieczeństwa odpowiednie do natury i zakresu dających się przewidzieć zagrożeń, w celu zapobieżenia szkodom i urazom oraz, jeżeli jest to wskazane, w celu zminimalizowania ich skutków. Oczywiście te szczególne warunki bezpieczeństwa przy przewozie towarów niebezpiecznych, musi zapewnić przewoźnik lub osoby przez niego zatrudnione, których obowiązki dotyczą przewozu towarów niebezpiecznych. Przewoźnik, który zleca podjęcie w jego imieniu czynności przewozowych, najpierw musi osobę, wykonującą obowiązki przewozu niebezpiecznych odpadów medycznych, przeszkolić w zakresie jej odpowiedzialności i obowiązków. Chodzi tu o szkolenie ogólne, szkolenie stanowiskowe oraz szkolenie z zakresu bezpieczeństwa odnoszące się między innymi do rodzajów zagrożeń związanych z przewozem towarów niebezpiecznych, podjęcia czynności po zaistnieniu wypadku, w tym w zakresie pierwszej pomocy, bezpieczeństwa ruchu drogowego, używania sprzętu ochronnego oraz odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej i karnej.³⁷ W związku z tym czynności, które nie były objęte ukończonym szkoleniem osoba przewożąca niebezpieczne odpady medyczne może wykonywać wyłącznie pod bezpośrednim nadzorem osoby przeszkolonej. Dokumentem potwierdzającym przeprowadzenie szkolenia jest zaświadczenie ADR. Podkreślić tu należy, że szkolenia te powinny być okresowo uzupełniane w celu uwzględnienia zmian w przepisach dotyczących przewozu. Zaświadczenie ADR potwierdzające odbycie takiego szkolenia jest jednym z wymaganych dokumentów przez osobę wykonującą przewóz towarów niebezpiecznych. Ważne są tu wskazane przez ADR obowiązki

37 Na podstawie dział 1.3 i 1.4 ADR.

spoczywające na przewoźniku, który powinien przed rozpoczęciem przewozu w szczególności: upewnić się, że towary niebezpieczne przeznaczone do przewozu są dopuszczone do przewozu zgodnie z ADR; upewnić się, że wszystkie informacje określone przez ADR są dostarczone przed rozpoczęciem przewozu, w tym wymagane dokumenty; sprawdzić wzrokowo, czy pojazd i ładunek nie mają oczywistych wad oraz czy nie występują wycieki lub nieszczelności, braki w wyposażeniu; upewnić się, że nie upłynął nieprzekraczalny termin następnego badania technicznego pojazdu; sprawdzić, czy pojazd nie jest nadmiernie załadowany; upewnić się, że na pojazdach umieszczone zostało wymagane oznakowanie i nalepki ostrzegawcze; upewnić się, że w pojeździe znajduje się wyposażenie wymienione w pisemnych instrukcjach dla kierowcy. Jeżeli wykonując powyższe czynności przewoźnik stwierdzi naruszenie wymagań ADR, to nie powinien on rozpocząć przewozu do czasu usunięcia stwierdzonych naruszeń. Wymienione działania mają upewnić przewoźnika niebezpiecznych odpadów medycznych, że zachowane są wszystkie środki bezpieczeństwa dla życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska, a także spełnione są wymagania w przypadku ewentualnej kontroli. W przypadku nieprawidłowości wykrytych podczas kontroli może dojść do unieruchomienia pojazdu, do czasu podjęcia działań naprawczych mających na celu doprowadzenie pojazdu do stanu wymaganego i nałożenia kar w związku z wykrytym naruszeniem.

IV. Podsumowanie

Przepisy szczegółowe ADR wskazują, że ma tu zastosowanie ograniczenie dla jednostek transportowych poruszających się po drogach, które dotyczy tutaj przepisów prawa ruchu drogowego, a szczególnie zakazu przejazdu przez tunele kategorii E, jeżeli przewożone ilości przekraczają 8 ton całkowitej masy brutto na jednostkę transportową. Dodatkowo występują tu także wymagania dodatkowe, co do postępowania podczas postojów jednostki transportującej niebezpieczne odpady medyczne, dokładnie podczas przewozu tych odpadów dopuszczalne są krótkie postoje na potrzeby służbowe, jednak z zastrzeżeniem, że nie powinny się one odbywać w pobliżu miejsc zamieszkałych lub uczęszczanych przez ludzi – dłuższe postoje w pobliżu takich miejsc są dozwolone wyłącznie za zgodą właściwych władz.³⁸ W sposób szczególny należy także zapewnić nadzór jednostce transportującej niebezpieczne odpady medyczne podczas zaparkowania w magazynie lub podobnych miejscach na terenie przedsiębiorstwa, gdzie należy zapewnić im bezwzględne bezpieczeństwo. W razie braku takich warunków, po odpowiednim zabezpieczeniu pojazdu, może on być zaparkowany w wydzielonym miejscu – na parkingu samochodowym nadzorowanym przez personel, który został poinformowany o właściwościach ładunku i miejscu pobytu kierowcy lub gdy są niedostępne takie miejsca, pojazd można zaparkować

38 Wymagania dodatkowe S9 tom II, część 8, dział 8.3 ADR.

na publicznym lub prywatnym parkingu samochodowym, gdzie pojazd nie jest narażony na uszkodzenie za strony innych pojazdów lub też jeżeli w pierwszym i drugim przypadku nie są dostępne wolne miejsca parkingowe pojazd z niebezpiecznymi odpadami medycznymi może zostać zaparkowany w odpowiednim miejscu położonym na otwartym terenie, oddzielonym od głównych dróg i budynków mieszkalnych, gdzie w normalnych warunkach nie przechodzą i nie gromadzą się ludzie.³⁹ Chodzi tu o zabezpieczenie przewożonego ładunku przed nieuprawnionym rozładunkiem i zapewnienie bezpieczeństwa dla miejsca i ludzi.

39 Wymagania S15 ADR tom II, część 8, dział 8.4.

CONDITIONS FOR THE TRANSPORT OF HAZARDOUS MEDICAL WASTE

An inherent element of granting health care services, or conducting research and scientific studies is the accumulation of hazardous medical waste that can cause infections and infectious diseases in humans and create a danger to the environment. A particularly important step in the management of this waste is its safe transportation from the place of production to the place of disposal. The transportation of hazardous medical waste by road is essentially based on laws on the transportation of hazardous goods, but also to be considered are the provisions of the European Agreement concerning the carriage of hazardous goods by road, commonly known as ADR. Therefore, transportation of the waste is also associated with its proper packing in suitably labeled bags or containers, its carriage in suitable vehicles bearing the appropriated hazard warning symbols and its safe mobility on public roads.

Keywords: health care services, dangerous medical waste, safe transport

WYBRANE PROEKOLOGICZNE PREFERENCJE PODATKOWE

I. Wprowadzenie

Nielatwym do uniknięcia następstwem stałego rozwoju cywilizacyjnego pozostaje pogłębiająca się degradacja środowiska naturalnego. Dzieje się tak m.in. dlatego, że ekspansja gospodarcza, wzrost liczby ludności, postęp techniczny oraz szereg innych czynników pociągają za sobą nieustający rozrost szeroko pojętej infrastruktury technicznej, stanowiącej podstawę funkcjonowania współczesnych społeczeństw. Oczywiście podejmowane są działania zmierzające do ograniczenia destrukcyjnego wpływu powyższych zjawisk na stan środowiska naturalnego, przy czym cechują się one znaczną heterogenicznością. Jednym z istotniejszych instrumentów realizujących proekologiczną politykę związków publicznoprawnych jest także – pozostająca na optymalnym poziomie reglamentacji prawnej – jurydyzacja tych obszarów działalności człowieka, które ze środowiskiem naturalnym posiadają szczególnie istotne związki. Z pewnością koncepcja ochrony środowiska naturalnego pozostaje przede wszystkim domeną prawa publicznego, ponieważ mamy w tym wypadku do czynienia z klasycznym przykładem wartości o charakterze publicznym.¹ Wypada jednak dodać, że prawo prywatne także posiada nie małe znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, choćby z uwagi na mechanizm odpowiedzialności odszkodowawczej w związku ze szkodami stanowiącymi zagrożenie dla środowiska, czy też możliwość dochodzenia roszezeń z tytułu immisji destrukcyjnie oddziałujących na środowisko naturalne.² Warto przy tym zwrócić uwagę na okoliczność, iż problem polityki proekologicznej jest na tyle

1 L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2001, s. 91-94.

2 Ogólną charakterystykę instrumentów cywilnoprawnych zawiera m.in. opracowanie: J.J. Skoczylas, Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska, „Przeгляд Sądowy” 2003, nr 4, s. 61 i n. Zob. też A. Karwowska, O skutkach prawnych immisji w świetle kodeksu cywilnego i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z. 14, s. 175 i n.

istotny, że stał się przedmiotem regulacji Konstytucji, która *expressis verbis* zobowiązuje organy władzy publicznej do ochrony środowiska naturalnego (art. 74). Jako szczególnie doniosłe – w interesującym nas zakresie – należy ocenić regulacje prawa administracyjnego.³ Chodzi tu nie tylko o akt normatywny o fundamentalnym – na skalę całego systemu prawnego – znaczeniu, kompleksowo regulujący omawianą materię, tj. ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,⁴ lecz również o regulacje prawne odnoszące się do poszczególnych elementów środowiska naturalnego, zwłaszcza ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,⁵ ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶, ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne,⁷ ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt⁸ itd. Trudno w tym miejscu nie wspomnieć o roli uregulowań prawa karnego, skoro ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁹ (poświęca przestępstwom przeciwko środowisku wyodrębniony kompleks przepisów – rozdział XXII).¹⁰ Wyjątkową pozycję w dorobku prawnym poświęconym ochronie środowiska naturalnego zajmują akty prawa międzynarodowego oraz wspólnotowego.¹¹

Do unormowań, których celem jest wspieranie polityki proekologicznej, należy także zaliczyć – co ma zasadnicze znaczenie dla dalszych rozważań – przepisy prawa podatkowego.¹² Jednym z przejawów prawnopodatkowej ochrony środowiska naturalnego jest stosowanie tzw. proekologicznych preferencji podatkowych, którym zostaną poświęcone dalsze dociekania.

II. Preferencje podatkowe na tle proekologicznych rozwiązań w prawie podatkowym

Prawo podatkowe – obok innych zespołów uregulowań współtworzących system danin publicznych – przede wszystkim realizuje funkcje fiskalne.¹³ Zgromadzone dzięki m.in. podatkom środki pieniężne – w drodze redystrybucji finansowej – umożliwiają prowadzenie publicznej gospodarki finansowej, co, w konsekwencji, prowadzi do zabezpieczania interesu publicznego. Jednak prawno-ekonomiczna na-

3 E. Ura, E. Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2000, s. 309-319.

4 Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

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

6 Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.

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

8 Dz.U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.

9 Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

10 Omawia je m.in. M. Szwagrzyk, Przestępstwa przeciwko środowisku, (w:) T. Bojarski (red.), Kodeks Karny. Komentarz, Warszawa 2013, s. 460 i n.

11 Na ten temat piszą m.in.: J. Ciechanowicz-McLean, Międzynarodowe prawo ochrony środowiska, Warszawa 2001 oraz M. Kenig-Witkowska, Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe, Warszawa 2011.

12 J. Małecki, Podatki jako instrument ochrony środowiska, (w:) System instytucji prawno-finansowych PRL. Instytucje budżetowe, t. III, Wrocław-Warszawa 1985, s. 429 i n.; H. Litwińczuk, Prawo podatkowe przedsiębiorców, Warszawa 2001, s. 16.

13 R. Mastalski, Prawo podatkowe, Warszawa 2001, s. 10.

tura danin publicznych oraz przyjęta w prawie podatkowym władcza metoda regulacji pozwalają dość skutecznie czynić użytek z norm prawnopodatkowych także na gruncie tzw. funkcji pozafiskalnych.¹⁴ Ustawodawca – niejako wykorzystując ekonomiczne oddziaływanie podatków na stan majątkowy podatników – może np. uzależniać optymalne dla nich ukształtowanie sytuacji prawnej od spełnienia szczególnych warunków. Owo oddziaływanie przejawia się m.in. w zastosowaniu korzystnego dla podatników trybu opodatkowania – wyrażającego się w zniesieniu lub redukcji ciężaru podatkowego – będącego następstwem pożądanego zachowania się podatnika.¹⁵ Tego rodzaju instrumenty – określane mianem preferencji (przywilejów) podatkowych – bywają stosowane wtedy, gdy uszczuplenie dochodów budżetowych da się usprawiedliwić korzyściami wynikającymi z ochrony szczególnie istotnych wartości. Jeśli przyjmiemy, że chronionym w ten sposób dobrem będzie środowisko naturalne, to będziemy wówczas mieli do czynienia z klasycznym, proekologicznym przywilejem podatkowym.¹⁶

Należy przy tym zauważyć, że proekologiczne preferencje podatkowe (choć trzeba zaznaczyć, że uwaga ta odnosi się do wszelkich przywilejów podatkowych) występują w dwóch, opartych na odmiennych mechanizmach jurydycznych, formach. Część interesujących nas instrumentów określa się mianem zwolnień podatkowych. Ich istota prawna sprowadza się do uchylecia obowiązku zapłaty podatku w wyniku nieprzekształcenia się obowiązku podatkowego w zobowiązanie podatkowe. Jak zatem widać, zwolnienia podatkowe – o podmiotowym, przedmiotowym lub mieszanym charakterze – wywierają istotny wpływ na stosunek prawnopodatkowy. Określony stan faktyczny – potencjalnie mieszczący się w sferze podlegającej opodatkowaniu (z uwagi na objęcie go obowiązkiem podatkowym) – jest następnie wyłączany z zakresu podmiotowo-przedmiotowego danego podatku.¹⁷ W wypadku ulg podatkowych mamy natomiast do czynienia z mechanizmem, który prowadzi do złagodzenia (nie zaś zniesienia) ciężaru fiskalnego, co wyraża się w redukcji bądź podstawy opodatkowania, bądź stawek podatkowych (ewentualnie, choć rzadziej, kwoty obliczonego podatku).¹⁸ Istotne jest jednak, że w wypadku ulg podatkowych powstaje zobowiązanie podatkowe ze wszystkimi tego faktu implikacjami.

W ramach niniejszych rozważań wypada podkreślić, że niektóre przywileje podatkowe przyczyniające się do ochrony środowiska naturalnego nie zostały wykreowane wyłącznie w tym celu, aby pełnić rolę narzędzia polityki proekologicznej. Zdarza się wręcz, że proekologiczny skutek zastosowania danego przywileju podat-

14 A. Gomulowicz, (w:) A. Gomulowicz, J. Malecki, Podatki i prawo podatkowe, Poznań 2000, s. 176-181.

15 W. Nykiel, Cele i funkcje ulg i zwolnień podatkowych, (w:) Regulacje prawno-finansowe. *Pro publico bono*. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego, Toruń 2002, s. 194.

16 J. Głuchowski, Podatki ekologiczne, Warszawa 2002, s. 12.

17 W. Nykiel, Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku, Warszawa 2002, s. 14 i n.

18 W. Nykiel, Pojęcie i konstrukcja podatku, (w:) L. Etel (red.), System prawa finansowego. Prawo daninowe. t. III, Warszawa 2010, s. 35-37; W. Morawski, Pojęcie ulgi podatkowej w ordynacji podatkowej, (w:) Regulacje..., *op. cit.*, s. 178.

kowego jest całkowicie niezamierzony przez ustawodawcę. Poglębiona analiza niektórych przywilejów podatkowych pozwala bowiem przyjąć, że ochrona środowiska naturalnego jest w ich wypadku urzeczywistniana niejako przy okazji realizacji innych założeń.¹⁹ Można zatem w takich sytuacjach mówić o swoistym zbiegu funkcji zasadniczej (np. gospodarczej) z funkcją uboczną (proekologiczną). Wyprzedzając dalsze rozważania, warto – tytułem przykładu – zauważyć, że z tego rodzaju sytuacją mamy do czynienia w podatku leśnym, na gruncie którego przewidziano zwolnienie podatkowe adresowane do przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego funkcjonujących na zasadach określonych w przepisach o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Przywilej ten ma z założenia – na co wskazuje treść normujących go przepisów – pełnić funkcje progospodarcze, poprzez zwiększenie zainteresowania innowacyjnością, czy też wynalazczością w procesie gospodarowania. Nie trzeba chyba wyjaśniać, że tego rodzaju działania mogą służyć, choćby pośrednio, ochronie środowiska naturalnego.

Od proekologicznych preferencji podatkowych *sensu stricto* należy także odróżnić te konstrukcje prawa podatkowego, które, nie należąc do kategorii ulg oraz zwolnień podatkowych, również mogą przyczynić się do ochrony środowiska naturalnego. Znamienne jest przy tym, że nie są one wyrazem świadomej polityki w zakresie ochrony środowiska naturalnego, toteż ich ewentualne proekologiczne oddziaływanie jest pośrednie i niejako przypadkowe. Z tego rodzaju rozwiązaniem można się przykładowo spotkać w art. 23 ust. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.). Powołany przepis uniemożliwia podatnikowi odliczenie od przychodów kar, opłat i odszkodowań oraz odsetek od tych zobowiązań z tytułu nieprzestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska. Trudno jednak dolegliwość wywołaną brakiem powyższego odliczenia tłumaczyć ideą ochrony ekologicznej. Już choćby uwzględnienie kontekstu systemowego pozwala stwierdzić, że intencją ustawodawcy nie była troska o politykę proekologiczną, skoro mocą tego samego przepisu (lit. b) wykluczył on prawo do odliczenia kar, opłat i odszkodowań oraz odsetek od tych zobowiązań z tytułu niewykonania nakazów właściwych organów nadzoru i kontroli dotyczących uchybień w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, wcześniej zaś (art. 23 ust. 1 pkt 15), grzywn i kar pieniężnych orzeczonych w postępowaniu karnym, karnym skarbowym, administracyjnym i w sprawach o wykroczenia oraz odsetek od tych grzywn i kar. Z podobną sytuacją mamy do czynienia na gruncie art. 6 ust. 1 pkt 4a i 4b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 z późn. zm.), który przewiduje zwolnienia podmiotowe obejmujące Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki

19 Problematykę zbiegu odmiennych funkcji ulg i zwolnień podatkowych szerzej analizuje W. Morawski, *Ulg i zwolnienia w prawie podatkowym*, Gdańsk 2003, s. 83-84.

wodnej. Zarówno Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (posiadający status państwowej osoby prawnej), jak i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (będące samorządowymi osobami prawnymi) należą do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Zwolnienie z podatku podmiotów należących do sektora finansów publicznych należy rzecz jasna wywodzić z fundamentalnych reguł rządzących finansami publicznymi, które czynią z tychże podmiotów beneficjentów danin publicznych.²⁰ Idea ochrony środowiska naturalnego pozostaje w tym wypadku bez znaczenia.

Nie sposób jednocześnie nie zauważyć, że preferencje podatkowe nie stanowią jedyne go instrumentu ochrony środowiska naturalnego, jakie tworzy się za pomocą regulacji prawnopodatkowych. Można wręcz – nie ryzykując popełnienia błędu – stwierdzić, że nie mają one podstawowego znaczenia w interesującym nas zakresie. Warto w tym miejscu podkreślić, że przywileje podatkowe zaliczane są do tzw. fakultatywnych elementów konstrukcyjnych podatku.²¹ Oznacza to m.in., że nawet jeśli ustawodawca uzna je za pożądane w wypadku danego podatku, to realizowane przez nie funkcje będą miały niewielkie znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania tegoż podatku. Dzieje się tak dlatego, że zwolnienia oraz ulgi podatkowe stanowią odstępstwo od ogólnych zasad opodatkowania i należy je traktować w kategoriach wyjątków.²² Ustawodawca nie może wprowadzać do systemu podatkowego nieograniczonej liczby przywilejów podatkowych (nie tylko proekologicznych), gdyż taka praktyka podważałaby ideę poboru danin publicznych. Zatem proekologiczne oddziaływanie preferencji podatkowych – biorąc pod uwagę ich naturę – ograniczać się będzie jedynie do relatywnie wąskiej grupy stanów faktycznych. Dzięki zachowaniu odpowiednich proporcji między przywilejami podatkowymi a pozostałymi (obligatoryjnymi) elementami konstrukcyjnymi, możliwe jest efektywne realizowanie przez określony podatek jego podstawowej – fiskalnej – funkcji. Tymczasem proekologiczna polityka podatkowa może polegać na ustanawianiu podatków, których *ratio legis* sprowadza się właśnie do ochrony środowiska naturalnego. U podstaw tego rodzaju działań leży przekonanie, że powyższa ochrona – w kontekście regulacji prawa podatkowego – może być realizowana nie tylko w drodze łagodzenia ciężarów fiskalnych (jak ma to miejsce w wypadku analizowanych przywilejów), lecz także poprzez intencjonalne intensyfikowanie obciążeń podatkowych w wybranych sferach. O ile więc znakomita większość podatków służy przede wszystkim akumulacji dochodów budżetowych, realizując w niewiel-

20 R. Pęk, (w:) S. Babiarz, L. Błystak, B. Dauter, A. Gomulowicz, R. Pęk, K. Winiarski, Podatek dochodowy od osób prawnych, Wrocław 2009, s. 106-107.

21 W literaturze prawnopodatkowej ulgi i zwolnienia podatkowe określa się również niekiedy mianem wtórnych elementów struktury podatku – tak np. W. Wójtowicz, Preferencje podatkowe w formie ulg podatkowych jako istotny element struktury podatku, (w:) W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych. Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej, Lublin 2005, s. 342.

22 L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2010, s. 203-204.

kim zakresie cele proekologiczne za pomocą ulg oraz zwolnień podatkowych, o tyle pewna grupa danin publicznych z założenia ma wychodzić naprzeciw potrzebie ochrony środowiska naturalnego. Mamy wówczas do czynienia z tzw. podatkami ekologicznymi,²³ które mogą być pobierane np. w sytuacji, gdy ustawodawca uzna za konieczne ograniczenie stosowania szkodliwych postaci energii, nienadających się do dalszego przetworzenia opakowań lub zechce promować wykorzystywanie tzw. silników hybrydowych zamiast wyłącznie spalinowych.²⁴ Interesujące jest przy tym, że ze stosowaniem preferencji podatkowych na gruncie podatków ekologicznych wiąże się paradoks polegający na tym, że preferencje te – inaczej niż w wypadku pozostałych podatków – mogą osłabiać skuteczność polityki proekologicznej.

Warto ponadto podkreślić, że choć polityka podatkowa o charakterze proekologicznym kojarzona jest przede wszystkim z państwem (centralnymi organami prawodawczymi oraz wykonawczymi), to jednak staje się ona także udziałem jednostek samorządu terytorialnego.²⁵ Powyższy stan rzeczy pozostaje w zasadniczym związku z koncepcją decentralizacji finansów publicznych, która polega m.in. na przekazaniu tymże jednostkom części uprawnień prawotwórczych w zakresie podatków lokalnych.²⁶ Powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenia (w pewnym stopniu) samodzielniej polityki podatkowej umożliwia im m.in. ustanawianie zwolnień podatkowych nieprzewidzianych w ustawach.²⁷ Co istotne, ustawodawca nie zawęży tak rozumianej autonomii podatkowej w ujęciu przedmiotowym, co teoretycznie umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego uchwalanie zwolnień dotyczących kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego. Obserwacja praktyki pozwala stwierdzić, że choć problematyka proekologicznych zwolnień podatkowych nie cieszy się szczególnym zainteresowaniem jednostek samorządu terytorialnego, to jednak interesujące nas instrumenty bywają ustanawiane przez lokalne organy prawodawcze. Analiza samorządowej działalności legislacyjnej pozwala na dostrzeżenie ciekawych jej efektów. Tytułem przykładu można wskazać uchwałę Rady Miasta w Prudniku (Nr XXII/220/2008),²⁸ na mocy której zwolniono z podatku rolnego grunty stanowiące siedliska bobra europejskiego lub uchwałę Rady Gminy i Miasta w Wyszogrodzie (Nr 67/IX/2007), na podstawie której uchylono powinność zapłaty podatku leśnego względem lasów z drzewostanem powyżej 40 lat będących w posiadaniu osób fizycznych.²⁹

23 Szeroko omawia je J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne...*, *op. cit.*, s. 183 i n.

24 J. Dongsheng, „Discussion Paper on China's Carbon Tax”, *Journal of Chinese Tax and Policy* 2012, vol. 2, Issue 2, s. 54.

25 A. Goettel, *Proekologiczna polityka podatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 12, s. 67 i n.

26 L. Jędrzejewski, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2004, s. 57 i n.

27 L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004, s. 135 i n.

28 *Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego* z 2008 r., nr 22, poz. 1169.

29 *Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego* z 2007 r., nr 260, poz. 8393.

III. Preferencje na gruncie podatku rolnego

Prezentację wybranych, proekologicznych preferencji podatkowych, na gruncie poszczególnych części systemu podatkowego, warto rozpocząć od podatku rolnego z uwagi na występowanie w jego konstrukcji prawnej interesujących nas rozwiązań w obydwu wskazanych powyżej formach, tj. ulg oraz zwolnień podatkowych. Na mocy art. 12 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 z późn. zm.) ustawodawca wyłączył obowiązek zapłaty podatku w odniesieniu do użytków ekologicznych. *Ratio legis* analizowanego zwolnienia polega na usunięciu ciężaru fiskalnego ze względu na następstwa utworzenia użytku ekologicznego, w szczególności zaś z uwagi na liczne ograniczenia w zakresie korzystania z danej nieruchomości, z którymi liczyć się musi podatnik. Innymi słowy, zwolnienie z podatku użytków ekologicznych ma z założenia prowadzić do sytuacji, w której idea utworzenia takiego użytku spotka się z większą akceptacją społeczną (np. wśród rolników), co w konsekwencji ma sprzyjać upowszechnianiu tej formy ochrony środowiska naturalnego. Można zatem przyjąć, że u podstaw interesującego nas przywileju leży idea powstrzymania rozwoju technicznego oraz infrastrukturalnego w tych miejscach, które – w myśl art. 42 ustawy o ochronie przyrody – zasługują na ochronę. Ustawodawca zaliczył do nich naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania. Należy jednak zauważyć, że z analizowanym instrumentem wiążą się pewne wątpliwości praktyczne. W literaturze prawnopodatkowej można się spotkać z zapatrywaniem sugerującym, że będące przedmiotem rozważań zwolnienie jest nieuzasadnione o tyle, iż użytki ekologiczne w ogóle nie mieszczą się w strukturze przedmiotu podatku rolnego (ponieważ użytki te nie są ani użytkowaniem rolnym, ani gruntem zadrzewionym i zakrzewionym) i jako takie nie mogą być od niego zwalniane.³⁰ Zasadne jest natomiast uznanie, że użytki ekologiczne podlegają podatkowi od nieruchomości, choć – o czym będzie mowa poniżej – w tym wypadku ustawodawca także przewidział stosowne ułatwienia podatkowe.

Polityka podatkowa zmierzająca do ochrony środowiska naturalnego jest również urzeczywistniana dzięki uregulowaniom zawartym w art. 13 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. c ustawy o podatku rolnym. Na mocy powołanego przepisu ustanowiono ulgę podatkową z tytułu wydatków poniesionych na m.in. budowę lub modernizację obiektów służących ochronie środowiska (np. oczyszczalnie ścieków, filtry kominowe, urządzenia kanalizacyjne, nowoczesne systemy centralnego ogrzewania, urządze-

30 S. Presnarowicz, (w:) L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz, Warszawa 2008, s. 505-506.

nia służące utylizacji odpadów³¹) oraz zakup i zainstalowanie urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii (wiatru, biogazu, słońca, spadku wód). Mechanizm powyższego przywileju polega na odliczeniu od należnego podatku 25% udokumentowanych rachunkami nakładów inwestycyjnych, przy czym ulga z tytułu tej samej inwestycji nie może być stosowana dłużej niż przez 15 lat. Interesujące jest przy tym, że we wspomnianych wyżej wypadkach dość wyraźnie została wyeksponowana funkcja proekologiczna, choć ustawodawca wprost określa analizowany instrument mianem „ulgi inwestycyjnej” (co jednoznacznie sugeruje realizowanie funkcji gospodarczej). Omawiany przywilej posiada charakter swoistego bodźca prawno-ekonomicznego, który służy wprawdzie rozbudowie bazy infrastrukturalnej związanej z działalnością rolniczą, jednocześnie jednak zachęca do stosowania rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska naturalnego.³²

IV. Preferencje na gruncie podatku od nieruchomości

Proekologiczne założenia zdecydowały również o wprowadzeniu – mocą art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849) – do konstrukcji podatku od nieruchomości zwolnienia przedmiotowego, na mocy którego nie pobiera się podatku w odniesieniu do gruntów położonych na obszarach objętych ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową, a także budynków i budowli trwale związanych z gruntem, służących bezpośrednio osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody – w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody. Nietrudno zauważyć, że powyższy przywilej – podobnie do zwolnienia użytków ekologicznych w podatku rolnym – rekompensuje ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, wynikające z utworzenia parku narodowego lub rezerwatu przyrody. Mamy więc w omawianym przypadku do czynienia z sytuacją, gdy utrata części dochodów budżetowych jest usprawiedliwiana ideą tworzenia (oraz powiększania już istniejących) obszarów ochrony o szczególnych walorach przyrodniczych. Na marginesie warto zauważyć, że efektywność interesującego nas przywileju została dość znacznie zredukowana za sprawą jednej z nowelizacji, wskutek której od 1 maja 2004 r. zwolnieniu podatkowemu podlegają wyłącznie grunty położone na terenie parków oraz rezerwatów (podczas gdy w świetle wcześniejszych regulacji np. grunty leżące również na terenie otuliny parku narodowego korzystały z tego rodzaju preferencji). W doktrynie prawa podatkowego krytycznie oceniono ponadto zawężenie analizowanego zwolnienia do budowli trwale związanych z gruntem, co

31 L. Etel, Podatek od nieruchomości, rolny leśny, Komentarz, Warszawa 2003, s. 383.

32 Trafnej oceny interesującego nas przywileju dokonał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyrokiem z 3 kwietnia 2008 r., I SA/Gd 1024/07, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2009, nr 2, s. 166-168), zauważając, że „ulgę tę ustanowiono w celu zmotywowania podatników podatku rolnego do podejmowania inwestycji określonych w art. 13 cyt. ustawy, mając na uwadze dobro gminy i jej mieszkańców, albowiem ochrona środowiska jest jednym z nadrzędnych zadań każdej społeczności”.

de facto oznacza konieczność poboru podatku w sytuacji, gdy wprawdzie budowla nie jest związana z gruntem, to jednak służy bezpośrednio osiągnięciu celów z zakresu ochrony przyrody.³³

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (art. 7 ust. 1 pkt 10) przewiduje także zwolnienie podatkowe obejmujące m.in. użytki ekologiczne. Na szczególne podkreślenie zasługuje jednak okoliczność, że ustawa wyklucza możliwość posłużenia się powyższym przywilejem w sytuacji, gdy użytek ekologiczny zajęty jest na prowadzenie działalności gospodarczej. Wydaje się, że tego rodzaju zawężenie właściwie akcentuje proekologiczny charakter interesującego nas zwolnienia – prowadzenie działalności gospodarczej zasadniczo prowadzi do degradacji środowiska naturalnego, zatem z aksjologicznego punktu widzenia zrozumiałe wydaje się pozbawienie podatnika prawa do przywileju, jeśli będący w jego władaniu użytek ekologiczny nie służy w istocie ochronie środowiska. Powyższy wniosek potwierdza fakt, że samo władanie użytkowaniem ekologicznym przez przedsiębiorcę nie uchyla prawa do zwolnienia podatkowego.³⁴ Dopiero faktyczne zajęcie go na prowadzenie działalności gospodarczej wywołuje powyższy skutek.

V. Preferencje na gruncie podatku leśnego

Kolejną daniną, na gruncie której obowiązują zwolnienia proekologiczne jest podatek leśny. Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 465) ustanowiono zwolnienie od podatku użytków ekologicznych. Jak zatem widać, polityka podatkowa prowadzona przez ustawodawcę względem użytków ekologicznych ma charakter kompleksowy i spójny w tym sensie, że zwolnienie z opodatkowania tej kategorii użytków dotyczy całego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Koherentność ta wyraża się w uwzględnieniu tychże użytków w treści przepisów regulujących zwolnienia w podatku rolnym, od nieruchomości oraz leśnym. Analogicznie do podatku rolnego oraz od nieruchomości przedstawia się, rzecz jasna, *ratio legis* zwolnienia użytków ekologicznych w podatku leśnym. Tu także zamysł ustawodawcy polega na zwiększeniu zainteresowania interesującą nas formą ochrony środowiska poprzez zniesienie ciężarów fiskalnych spoczywających na podatnikach, w których posiadaniu użytki te się znajdują.

Wyrazem prawnopodatkowej ochrony środowiska naturalnego jest również zwolnienie – na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku leśnym – lasów z drzewostanem w wieku do 40 lat. Wprawdzie powyższe zwolnienie wywołuje pewne trudności praktyczne dotyczące weryfikacji wieku lasu,³⁵ to jednak trudno kwestio-

33 L. Etel, (w:) L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, Podatki..., *op. cit.*, s. 284-285.

34 *Ibidem*, s. 287.

35 S. Presnarowicz, (w:) L. Etel, S. Presnarowicz, G. Dudar, Podatki..., s. 569.

nować jego przydatność z punktu widzenia zwiększania lesistości i – co jest tego konsekwencją – szeroko pojętej troski o środowisko naturalne.

VI. Preferencje na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych

Idea ochrony środowiska naturalnego legła także u podstaw art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 851). Powołany przepis koncentruje się wokół zróżnicowanych form działania podatników, których wspólnym mianownikiem jest społeczna użyteczność. Co istotne, obok takich obszarów aktywności, jak m.in. działalność oświatowa, naukowa, naukowo-techniczna, kulturalna, wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę, dobroczynności, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, ustawodawca wymienia ochronę środowiska. Jeśli podatnik wykaże, że jego celem statutowym jest realizacja zadań w zakresie jednego z powyższych obszarów działalności, wówczas uzyskany przez niego dochód – w części przeznaczony na ten cel – będzie zwolniony z podatku. Nietrudno odgadnąć, że cel proekologiczny ma być w interesującym nas przypadku osiągnięty przez wykorzystanie stymulującego mechanizmu, opartego na korzyściach wynikających z preferencyjnego reżimu podatkowego. Im większa część dochodów podatnika zostanie przeznaczona (wydatkowana) na działalność związaną z ochroną środowiska, tym w szerszym zakresie skorzysta on ze zwolnienia podatkowego. Odnośnie do analizowanego instrumentu należy poczynić dwie istotne uwagi. Po pierwsze, w praktyce podatkowej obserwuje się liczne kontrowersje związane z interpretacją unormowań dotyczących – stanowiącego przedmiot rozważań – zwolnienia. Wiążą się one m.in. z niejasnościami wokół pojęcia „wydatkowany na cele określone w tym przepisie”, czy też trudnościami w ustaleniu pełnego znaczenia zwrotu „celem statutowym jest działalność”.³⁶ Próby uporańia się z powyższymi wątpliwościami trudno uznać za w pełni satysfakcjonujące, co z pewnością nie poprawia efektywności analizowanego zwolnienia. Po drugie, należy podkreślić, że ustawa zawężyła zakres zastosowania interesującego nas zwolnienia zarówno pod względem przedmiotowym (przez wykluczenie zwolnienia np. dochodów uzyskanych z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali lub dochodów uzyskanych z handlu tymi wyrobami), jak i podmiotowym (przez wy-

36 J. Marciniuk (red.), *Podatek dochodowy od osób prawnych*, Warszawa 2005, s. 660-662; S. Babiarsz, (w:) S. Babiarsz, L. Błystak, B. Dauter, A. Gomulowicz, R. Pęk, K. Winiarski, *Podatek dochodowy od osób prawnych*, Wrocław 2009, s. 849 i n.

łączenie z kręgu uprawnionych do zwolnienia np. przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni, spółek oraz samorządowych zakładów budżetowych po spełnieniu dalszych warunków ustawowych).

VII. Preferencje na gruncie podatku akcyzowego

Wśród konstrukcji prawa podatkowego, które – wykorzystując preferencyjny mechanizm opodatkowania – przyczyniają się do ochrony środowiska naturalnego, warto wymienić zwolnienie przedmiotowo-podmiotowe, uregulowane w art. 31a ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2014 r., poz. 752). Na podstawie interesującego nas przepisu zwalnia się od akcyzy czynności podlegające opodatkowaniu, których przedmiotem są wyroby węglowe przeznaczone do celów opałowych przez podmiot gospodarczy, w którym wprowadzony został w życie system prowadzący do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej. Ustawa o podatku akcyzowym przewiduje ponadto (art. 31b ust.1 pkt 5) niemal identyczne – względem powyższego – zwolnienie dotyczące wyrobów gazowych. Zatem czynności, których przedmiotem są wyroby gazowe przeznaczone do celów opałowych także są wolne od opodatkowania, jeśli zakład energochłonny wykorzystujący te wyroby wprowadził w życie system prowadzący do osiągnięcia celów służących ochronie środowiska lub podwyższeniu efektywności energetycznej. Obydwa powyższe przywileje są bezpośrednią konsekwencją proekologicznej polityki Unii Europejskiej, której formalnym wyrazem jest Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U.UE.L.2003.283.51). Wskazana dyrektywa przyznaje – mocą art. 17 – państwom członkowskim prawo do ustanawiania preferencyjnego trybu opodatkowania w przypadku, gdy wprowadzone zostały w życie systemy zezwoleń handlowych lub równoważne uzgodnienia, o ile prowadzą one do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej. Abstrahując od dość złożonego zagadnienia systemów służących ochronie środowiska, nie sposób nie zauważyć, że analizowane przepisy przywodzą na myśl ulgę inwestycyjną w podatku rolnym, gdyż, tak jak się to dzieje na gruncie tego podatku, nakazują one w preferencyjny sposób traktować wyłącznie te podmioty, które poniosły pewne wydatki inwestycyjne skutkujące zwiększoną efektywnością w zakresie działań proekologicznych.³⁷

37 W sprawie przesłanek zastosowania oraz *ratio legis* analizowanego zwolnienia interesująco wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z 19 grudnia 2012 r., I SA/Kr 1493/12, LEX nr 1348229), stwierdzając m.in., że „za podmiot, który wprowadził system poprawy efektywności energetycznej uznaje się taki podmiot, który wygrał przetarg i otrzymał świadectwo efektywności energetycznej z tytułu wygrania przetargu na przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej i zrealizował to przedsięwzięcie”, a także, iż „zwolnienie uregulowane w art. 31a ust. 2 pkt 9 u.p.a. dotyczy takich podmiotów gospodarczych, w których wprowadzono w życie określone zasady, procedury funkcjonowania służące osiągnięciu celów dotyczących ochrony

Prawnopodatkowa ochrona środowiska naturalnego – na gruncie podatku akcyzowego – jest także realizowana za pomocą dość specyficznego rozwiązania, jakim jest upoważnienie ministra właściwego do spraw finansów publicznych do ustanawiania w drodze rozporządzenia zwolnień podatkowych w określonych przez ustawę sytuacjach. Interesujące nas przepisy kompetencyjne (art. 39 ust. 1) przewidują, że powyższe uprawnienie może być wykorzystane, gdy uzasadnia to ważny interes związany z bezpieczeństwem publicznym, obronnością państwa, bezpieczeństwem paliwowym państwa lub – co ma zasadnicze znaczenie dla niniejszych rozważań – ochroną środowiska. Na ministrze ciąży przy tym powinność szczegółowego określenia zakresu zwolnienia oraz warunków i trybu jego stosowania, uwzględniającego specyfikę obrotu zwolnionymi od podatku wyrobami akcyzowymi oraz konieczność zapewnienia właściwej kontroli. Od razu należy wyjaśnić, że idea ochrony środowiska naturalnego została uwzględniona także w wypadku – stanowiącego przedmiot rozważań – instrumentu. Warto mianowicie odnotować, że wydane (na podstawie analizowanych przepisów) przez Ministra Finansów rozporządzenie z dnia 8 lutego 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 212 z późn. zm.) przewiduje w art. 7 zwolnienie od akcyzy biokomponentów przeznaczonych do paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, w rozumieniu odrębnych przepisów, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach.

VIII. Preferencje na gruncie podatku od towarów i usług

Przejawem proekologicznej polityki podatkowej – realizowanej przy pomocy stosunkowo nietypowej konstrukcji jurydycznej – są unormowania art. 83 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.). W świetle powołanego uregulowania, względem usług związanych z ochroną środowiska morskiego stosuje się stawkę podatkową wynoszącą 0%. Specyfika powyższego rozwiązania zmusza do zastanowienia się, czy rzeczywiście mamy w tym wypadku do czynienia z przywilejem podatkowym? Wypada zaznaczyć, że u podstaw wprowadzenia stawki 0% do konstrukcji podatku od towarów i usług legła idea zagwarantowania podatnikom prawa do odliczenia podatku naliczonego od należnego, co byłoby – z przyczyn natury systemowej – niewskazane na gruncie zwolnień podatkowych *sensu stricto*.³⁸ Chcąc zatem znieść ciężar fiskalny – nie pozbawiając przy tym podatników prawa odliczenia podatku naliczonego – ustawodawca stanął przed koniecznością wykorzystania właśnie stawki 0%. Wydaje się więc, że skoro stawka ta stanowi swoisty substytut zwolnienia podatko-

środowiska lub podwyższaniu efektywności energetycznej". Jednocześnie w treści uzasadnienia zwrócono uwagę, że „głównymi celami wspomnianej ustawy są poprawa efektywności energetycznej oraz promowanie innowacyjnych technologii, które zmniejszają szkodliwe oddziaływanie sektora energetycznego na środowisko”.

38 Z. Modzelewski, G. Mularczyk, Ustawa o VAT. Komentarz, Warszawa 2006, s. 550 i n.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 grudnia 2010 r., III SA/Wa 806/10, LEX nr 844730.

wego, to należy ją traktować w kategoriach przywileju podatkowego. Biorąc zaś pod uwagę okoliczność, że jest ona stosowana odnośnie do m.in. wspomnianych usług związanych z ochroną środowiska morskiego, to trudno nie dostrzec w niej klasycznego przywileju podatkowego o charakterze proekologicznym. Łatwo przy tym zauważyć, że analizowane regulacje cechuje wysoka lakoniczność, która jest źródłem licznych problemów praktycznych. Podejmowane niekiedy próby doprecyzowania przesłanek zwolnienia trudno uznać za w pełni satysfakcjonujące. Warto jednak przytoczyć stanowisko Izby Skarbowej w Warszawie, która w piśmie z dnia 19 maja 2011 r. (IPPP3/443-239/11-4/KC), w którym znalazł się wywód następującej treści: „stwierdzić należy, że aby zastosować obniżoną, 0% stawką podatku do usług związanych z ochroną środowiska morskiego, łącznie spełnione muszą być: kryterium rodzaju usług, tj. muszą one być związane z ochroną tego środowiska oraz kryterium ekosystemu, którego dotyczą - muszą dotyczyć środowiska morskiego”, natomiast odnośnie do pojęcia „ochrona środowiska naturalnego” izba uznała za właściwe zastosowanie przepisów art. 3 pkt 13 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

IX. Preferencje na gruncie podatku od czynności cywilnoprawnych

Zapewne z myślą o ochronie środowiska naturalnego ustawodawca zamieścił w treści ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 z późn. zm.) art. 2 pkt 2. W świetle przewidzianego w tym przepisie przywileju podatkowi nie podlegają umowy sprzedaży nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego zawierane w związku z realizacją roszczeń wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie przepisów o ochronie środowiska.³⁹ Istota cytowanego rozwiązania polega na tym, aby poprzez zniesienie ciężaru podatku zachęcić właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości położonych na terenach wchodzących w skład np. parków narodowych lub rezerwatów przyrody do ich sprzedaży na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Uzyskany w ten sposób, korzystny dla właścicieli, skutek ekonomiczny z założenia ma łagodzić opór społeczny związany z tworzeniem obszarów chronionych. W związku z licznymi ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości zajętych na powyższe cele, jej właścicielowi przyznano prawo żądania wykupienia tejże nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. I to właśnie tego rodzaju transakcje nie podlegają podatkowi. Trzeba jednak zauważyć, że *ratio legis* interesującego nas przywileju uległo od 1 stycznia 2007 r. znacznemu osłabieniu, gdyż od wskazanej daty przestała obowiązywać – m.in. na gruncie umowy sprzedaży – formuła odpowiedzialności

39 Szerzej na temat tego przywileju – M. Goettel, A. Goettel, Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz, Warszawa 2007, s. 160-161.

solidarnej w podatku od czynności cywilnoprawnych. Oznacza to, że jedynym podmiotem ponoszącym odpowiedzialność podatkową z tytułu zawarcia interesującej nas umowy może być nabywca, czyli Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Związki publicznoprawne są jednak zwolnione od przedmiotowej daniny na mocy art. 8 pkt 4 i 5 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Skoro ani sprzedawca (w wyniku zniesienia odpowiedzialności solidarnej), ani nabywca (w związku ze zwolnieniem podmiotowym) nie ponoszą odpowiedzialności podatkowej, to sens dalszego utrzymywania w mocy powyższego przywileju stoi pod znakiem zapytania.

X. Posumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, warto przede wszystkim z uznaniem skonstatować, że polski ustawodawca podatkowy dostrzega walory preferencji podatkowych nie tylko z punktu widzenia polityki społeczno-gospodarczej, lecz również w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Nie waha się w związku z tym przed wzbogaceniem prawnych instrumentów ochrony środowiska o konstrukcje prawnopodatkowe, choć odbywa się to kosztem dochodów budżetowych. Powyższa opinia nie powinna jednak prowadzić do wniosku, że system proekologicznych preferencji podatkowych jest pozbawiony wszelkich niedoskonałości. Zwraca uwagę niewielka liczba ulg oraz zwolnień podatkowych, których nadrzędnym celem jest ochrona środowiska naturalnego. O ile na gruncie podatków obrotowych oraz majątkowych interesujący nas stan rzeczy przedstawia się w miarę zadowalająco, o tyle w wypadku podatków dochodowych polityka proekologiczna nie jest należycie realizowana. Trzeba ponadto pamiętać, że kształt normatywny większości proekologicznych ulg oraz zwolnień podatkowych (co zresztą pozostaje aktualne w odniesieniu do niemal całego systemu preferencji podatkowych) pozostawia wiele do życzenia pod względem techniki legislacyjnej. W wypadku preferencji fakultatywnych (a więc niepodlegających stosowaniu z mocy prawa) może to skutkować niskim zainteresowaniem ze strony podatników. Nawet pobieżna analiza materiału normatywnego nie pozostawia wątpliwości, że ustawodawca podatkowy – gdy chodzi o stosowanie preferencji – znacznie większą wagę przywiązuje do kreowania polityki prorodzinnej, socjalnej, czy też stymulującej procesy gospodarcze niż do idei ochrony środowiska naturalnego. Trudno kwestionować potrzebę powszechnego wykorzystania ulg oraz zwolnień podatkowych w zakresie polityki społeczno-rodzinno-gospodarczej, jednak krytyki wymaga dość wstrzemięźliwe podejście legislatora do preferencji podatkowych o charakterze proekologicznym. Wypada więc wyrazić nadzieję, że w przyszłości ustawodawca poświęci tej dziedzinie więcej uwagi sięgając po nowe rozwiązania. Tytułem przykładu można postulować *de lege ferenda* wprowadzenie ulg w podatkach dochodowych z racji prowadzenia dzia-

łalności gospodarczej wykorzystującej proekologiczne technologie produkcyjne, a także zastosowanie zwolnień w podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym odnośnie do czynności, których przedmiotem są towary wyprodukowane z proekologicznych materiałów.

SELECTED PRO-ECOLOGICAL TAX PREFERENCES

A need for increased protection of the natural environment obligates the legislator to set out a legal framework for many aspects of human activity. As a consequence, there are many regulations in public law, as well as in private law, which allow to realize pro-ecological policy of the state and self-governing entities. Among all of the laws - tax law occupies an important place in discussions concerning protection of the natural environment. In particular a huge role is played by tax preferences. Pro-ecological policy can be achieved with a preferential tax regime, especially with income tax, capital tax and turnover tax. The policy is based on a special system of encouraging protection of the natural environment by way of tax allowances and tax exemptions. An assessment of analyzed regulations leads to the conclusion that pro-ecological tax preferences - regulated in tax law currently in force - need to be improved.

Keywords: tax preference, tax exemptions, protection of natural environment, tax policy

ROLA PAŃSTWA WE WDRAŻANIU KONCEPCJI SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI BIZNESU W UNII EUROPEJSKIEJ

I. Wprowadzenie

Opublikowana w 2010 r. międzynarodowa norma ISO 26000 definiuje społeczną odpowiedzialność (*social responsibility, corporate social responsibility* – CSR) jako „odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji i działań na społeczeństwo i środowisko, zapewniana poprzez przejrzyste i etyczne zachowanie, które przyczynia się do rozwoju zrównoważonego, w tym dobrobytu i zdrowia społeczeństwa, uwzględnia oczekiwania interesariuszy, jest zgodne z mającym zastosowanie prawem i spójne z międzynarodowymi normami postępowania oraz jest zintegrowane z działaniami organizacji i praktykowane w jej relacjach”.¹ Będąc realizacją rozwoju zrównoważonego w skali mikro, CSR ma przyczynić się do niwelowania negatywnych skutków globalizacji, zwłaszcza ujemnych efektów zewnętrznych działalności przedsiębiorstw.

Wobec narastających problemów współczesnego świata (głód i ubóstwo, degradacja środowiska, bezrobocie, patologie społeczne, terroryzm), przy założeniu, że „państwo jest terytorialną i polityczną instytucją, która opierając się na posiadanych zasobach oraz wykorzystując system prawny, gospodarczy i układ stosunków międzynarodowych, efektywnie i skutecznie tworzy optymalne warunki rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa”,² rodzi się pytanie o znaczenie, rolę i zadania państwa w procesie budowania nowego ładu społecznego, gospodarczego i politycznego.

1 Norma PN-ISO 26000. Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności, PKN, Warszawa 2012, s. 16.

2 J. Osiński, Nauka o państwie wobec współczesnego kryzysu finansowego, (w:) J. Osiński, S. Sztaba (red.), Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych, Warszawa 2009, s. 79.

Mimo sformułowanej na początku lat 90. XX w. przez niektórych badaczy tezy, że postępujące procesy globalizacyjne prowadzą do upadku państw narodowych, bo wzrost gospodarczy państw jest coraz silniej uzależniony od międzynarodowej konkurencyjności ich gospodarek, wydaje się, że chociaż globalizacja w sposób zróżnicowany wpływa na możliwości działania i autonomię państw narodowych, to jednak oznacza to nie tyle kryzys, ile fundamentalną zmianę i określenie na nowo roli państw i rządów w uwarunkowaniach epoki globalnej.³

Celem opracowania jest ocena działań wspierających wdrażanie koncepcji CSR podejmowanych przez polską administrację publiczną. Punktem wyjścia rozważań jest krytyczna analiza polityki UE w zakresie CSR, która stanowi podstawę identyfikacji obszarów i funkcji państwa we wdrażaniu koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Na tym tle przedstawiono dobre praktyki państw europejskich, szczególną uwagę poświęcając Polsce.

II. Ewolucja stanowiska UE w kwestii CSR

Pierwszym dokumentami unijnymi poświęconymi bezpośrednio tematowi społecznej odpowiedzialności biznesu była Zielona Księga CSR z 2001 r., inicjująca publiczną debatę na ten temat⁴ oraz opublikowana rok później Biała Księga CSR, uwzględniająca wnioski płynące z konsultacji społecznych pierwszego dokumentu i przedstawiająca syntetyczną strategię realizacji i upowszechniania praktyk społecznej odpowiedzialności biznesu w UE.⁵ Przywoływana w obu dokumentach definicja społecznej odpowiedzialności biznesu podkreśla dobrowolność tej idei,⁶ ograniczając tym samym wprowadzanie prawnych rozwiązań w tym zakresie.

Mimo na nowo rozgorzałej dyskusji, która nasiliła się po kryzysie 2007+, a dotyczącej tego, w jakim stopniu społeczna odpowiedzialność biznesu powinna być obowiązkowa (rys. 1), Komisja Europejska w opublikowanej w 2011 r. Odnowionej strategii UE na lata 2011-2014 dotyczącej społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁷ nie zaproponowała bardziej preskryptywnego podejścia do CSR. W komunikacie podkreślono, że rola instytucji publicznych, w szczególności zaś administracji publicznej, w obszarze CSR powinna być pomocnicza. Poprzez inteligentny zestaw dobrowolnych rozwiązań strategicznych oraz, w razie potrzeby, uzupełniające regu-

3 Zob. M. Sulek, J. Symonides (red.), Państwo w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych, Warszawa 2009.

4 Green Paper. Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, Commission of the European Communities, Brussels, 18.7.2001, COM (2001) 366 final.

5 Communication from the Commission of the European Communities concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development, Commission of the European Communities, Brussels, 2.7.2002, COM (2002) 347 final.

6 W Zielonej Księdze CSR zdefiniowano odpowiedzialność społeczną jako „konceptę, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają problematykę społeczną i środowiskową w swojej działalności gospodarczej i stosunkach z zainteresowanymi stronami” (Green Paper..., *op. cit.*, s. 6).

7 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Bruksela, 25.10.2011, KOM (2011) 681 wersja ostateczna.

lacje, państwo ma tworzyć sprzyjający klimat dla przedsiębiorstw, by dobrowolnie⁸ wypełniały swoje społeczne zobowiązania. Z tego też względu w zaprezentowanym w Strategii nowym programie działań zwrócono uwagę m.in. na znaczenie krajowych i regionalnych polityk w zakresie CSR. Podobne stanowisko zaprezentowano również w dwóch najnowszych raportach UE dotyczących CSR, podkreślając ponadto, że biznes nie może przejąć od instytucji publicznych odpowiedzialności za promocję, wdrażanie i monitorowanie społecznych i środowiskowych standardów.⁹

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw jest zatem istotnym elementem polityki UE, bowiem zagadnienie to pojawia się w różnych dokumentach. Nie mają one jednak charakteru wiążącego, tylko doradczy – chodzi o prowadzenie i koordynowanie polityk poszczególnych państw członkowskich UE, by ograniczyć tym samym ryzyko rozbieżnego stanowiska. W swoim podejściu do CSR UE skoncentrowała się na trzech zagadnieniach: promowaniu dobrych praktyk, stworzeniu wiarygodnych podstaw dla domagania się od firm społecznie odpowiedzialnych działań poprzez ścisłe powiązanie tej koncepcji z ideą rozwoju zrównoważonego i międzynarodowymi inicjatywami oraz na zapewnieniu zbieżności celów CSR z powiązаныmi politykami publicznymi, gdyż i tak, w ostatecznym rozrachunku, pełna odpowiedzialność za rezultat spoczywa na rządach.¹⁰

III. Funkcje i narzędzia państwa w obszarze CSR

Państwo jest jednym z głównych podmiotów, które są w stanie nakłonić przedsiębiorstwa do realizacji ich obowiązków społecznych, bowiem swoimi działaniami jest w stanie kształtować zakres oraz warunki przyjmowanej przez firmy odpowiedzialności. Wpływ państwa na przedsiębiorstwa w obszarze społecznej odpowiedzialności biznesu przejawia się przede wszystkim w trzech obszarach:

- promocji (kampanie informacyjne i programy pomocowe),
- regulacji (skuteczne, sprzyjające biznesowi rozwiązania formalno-prawne, zielone i etyczne kryteria przy zamówieniach publicznych),
- kontroli (wspieranie instytucji regulujących i monitorujących CSR).

Administracja państwowa może więc pełnić w odniesieniu do CSR następujące funkcje: edukacyjną, motywującą (zachęty ekonomiczne), integracyjną (wspieranie współpracy międzysektorowej), koordynującą. Według Banku Światowego rząd powinien przyczyniać się do rozwoju idei CSR, stosując oprócz ustawowego,

8 W komunikacie wprowadzono nową definicję CSR (opartą na normie ISO 26000), w której zasada dobrowolności CSR nie jest już eksponowana: „CSR to odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo” (Komunikat Komisji..., *op. cit.*, s. 7).

9 Zob. Raporty Parlamentu Europejskiego o odpowiedzialnym biznesie i zrównoważonym rozwoju, www.csrinfo.org/pl/component/content/article/4290-raporty-parlamentu-europejskiego-o-odpowiedzialnym-biznesie-i-zrownawozonym-rozwoju (data dostępu: 29.04.2013 r.).

10 J. Nakonieczna, Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 131-132.

podejście „miękkie”, pozalegisłacyjne, przyjmujące postać jednego lub kombinacji następujących działań: nakładania zobowiązań, ułatwiania, budowania partnerstwa oraz aprobowania. Ważne jest jednak, by instytucje rządowe pamiętały, że ich rola w procesie implementacji społecznej odpowiedzialności biznesu powinna mieć nie tylko wymiar zewnętrzny, lecz także wewnętrzny (stosowanie standardów CSR w samej administracji publicznej). Nie pomniejszając znaczenia dawania dobrego przykładu wydaje się jednak, że to właśnie zewnętrzny wymiar działalności państwa na rzecz CSR jest kluczowy dla rozwoju tej koncepcji.¹¹

W opublikowanym przez KE w 2011 r. Kompendium krajowych polityk publicznych w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu w UE odniesiono się do różnych narzędzi stosowanych przez państwa członkowskie do wspierania CSR (ilustrując je dobrymi praktykami, identyfikując wyzwania i potrzebę dalszego usprawnienia działań w tym zakresie oraz podając linki do odpowiednich krajowych stron internetowych). Narzędzia na rzecz promocji CSR ujęto w pięć kategorii: rozwiązania legislacyjne, zachęty ekonomiczne i finansowe, działania informacyjne (podnoszące świadomość), działania wzmacniające wielostronną współpracę i partnerstwa na rzecz CSR oraz instrumenty hybrydowe (będące kombinacjami powyższych).¹² Przeglądu i analizy instytucjonalnych modeli promocji CSR w wybranych państwach świata dokonała również L. Anam, która na podstawie analizy elementów, takich jak: rola rządu i instytucji przez niego powołanych, istniejące polityki i strategie CSR, podejmowane działania, wyróżniła cztery modele promocji CSR, cechujące się różnym poziomem zaangażowania administracji publicznej: obserwator, patron, promotor i partner.¹³

Równolegle do aktywności na poziomie UE poszczególne państwa członkowskie z różnym zaangażowaniem podejmują zatem działania na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu (tabela 1).

Analizując działania państw członkowskich w obszarze CSR można zauważyć narodowe różnice w podejściu do tej koncepcji oraz różny stopień nasilenia aktywności na tym polu. Wynikać to może z wielu czynników, które determinują warunki powstania i rozwoju koncepcji CSR. Chociaż większość państw starej UE aktywnie wdraża koncepcję CSR, to tylko 15 spośród 27 państw członkowskich posiada krajowe ramy polityczne promujące CSR.¹⁴ Warto jednak zauważyć, że wraz z rozwojem koncepcji CSR w poszczególnych państwach przyjmuje się coraz więcej podobnych rozwiązań.

11 Zob. E. Jastrzębska, Państwo a społeczna odpowiedzialność biznesu, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2011, nr 2 (6), s. 9-30.

12 Corporate Social Responsibility. National Public Policies in the European Union, European Commission, 2011, s. 5, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6716&langId=en> (data dostępu: 28.04.2013 r.).

13 L. Anam, Analiza instytucjonalnych modeli promocji CSR w wybranych krajach. Analiza przygotowana dla Ministerstwa Gospodarki przez CSRIinfo, CSRIinfo, Warszawa 2011, s. 4-5, www.mg.gov.pl/files/upload/10901/Analiza_instytucjonalna_modeli_promocji_CSR.pdf (data dostępu: 28.04.2013 r.).

14 Corporate Social Responsibility..., *op. cit.*

IV. Wspieranie wdrażania CSR przez instytucje publiczne w Polsce

W Polsce CSR jest tematem stosunkowo nowym, czego dowodzi także polityka publiczna w tym zakresie, skupiająca się przede wszystkim na promocji tej koncepcji (tabela 1.). Pierwszym przejawem działań promocyjnych było zadeklarowanie przez Polskę w 2001 r. poparcia dla inicjatywy *Global Compact*. W kolejnych latach brakowało strategicznych działań publicznych w tym obszarze. W 2005 r. doszło do spotkania inaugurującego prace nad założeniami do wspólnej strategii CSR z udziałem wicepremiera J. Hausnera, przedstawiciele kilku ministerstw, organizacji biznesowych i pozarządowych, ale podjęta próba zakończyła się niepowodzeniem. Kolejne działania na rzecz promocji CSR skierowane były do administracji rządowej – w 2006 r. Bank Światowy przygotował przewodnik *CSR Implementation guide. Non-legislative options for the polish government*, wspierający administrację w przygotowaniu podstaw polityki publicznej w zakresie CSR, rok później przeprowadził dla niej szkolenia z tego zakresu.

Istotnym krokiem promującym CSR w Polsce było powołanie w 2008 r. polskiego Komitetu Technicznego 305 ds. Społecznej Odpowiedzialności, który brał udział w opracowaniu normy ISO 26000. Ważnym elementem edukowania w zakresie CSR (zarówno inwestorów, jak i spółek) było opracowanie w 2009 r. pierwszego w Europie Środkowo-Wschodniej indeksu spółek odpowiedzialnych GPW w Warszawie. Jednak zintensyfikowanie działań na rzecz wspierania rozwoju CSR w Polsce nastąpiło wraz z powołaniem Zespołu do spraw Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, któremu przewodniczy Podsekretarz Stanu w MG (2009 r.). W celu ukierunkowania podejmowanych działań na obszary kluczowe dla rozwoju CSR w polskich realiach, Zespół przyjął w maju 2011 r. zestaw rekomendacji do podjęcia (zarówno przez Rząd, jak i partnerów społeczno-gospodarczych), których wdrażanie następuje w ramach rocznych planów, monitorowanych i ewaluowanych.¹⁵

MG uruchomiło na swojej stronie internetowej zakładkę *Społeczna Odpowiedzialność Przedsiębiorstw (CSR)*, na której krótko przedstawia międzynarodowe standardy i inicjatywy CSR oraz polskie działania z tego obszaru. Na stronie zawieszono m.in. opracowane na potrzeby upowszechniania idei społecznej odpowiedzialności biznesu dwa podręczniki (*Zrównoważony biznes – podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw* oraz *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*), również *Wytyczne w zakresie ujawniania danych pozafinansowych przedsiębiorstw*, *Nowe podejście do zamówień publicznych* (by uczynić je bardziej przyjaznymi dla MŚP, innowacji i środowiska) oraz wypracowaną w ramach dialogu międzysektorowego *Wizję zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050*.

15 Zob. Rekomendacje Zespołu, www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Zrownowazony+rozwoj/Spoeczna+Odpowiedzialnosc+Przedsiębiorstw+CSR/Zespol+CSR/Rekomendacje (data dostępu: 29.04.2013 r.).

Do najważniejszych przedsięwzięć zrealizowanych przez MG we współpracy z różnymi partnerami biznesowymi i społecznymi zaliczyć można konferencję polskiej prezydencji *Jak zwiększyć obecność i skuteczność CSR w Unii Europejskiej?* (Gdańsk, wrzesień 2011 r.), inaugurację normy PN-ISO 26000 (Warszawa, listopad 2012 r.) oraz konferencję nt. *Wytycznych ONZ dot. biznesu i praw człowieka* (Warszawa, styczeń 2013 r.). Z punktu widzenia efektywności wspierania rozwoju CSR w Polsce bardzo ważny jest najnowszy ogólnopolski projekt PARP *Zwiększenie konkurencyjności regionów poprzez społeczną odpowiedzialność biznesu (CSR)*, finansowany w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Projekt przewiduje spotkania informacyjne i szkolenia dla MŚP, Urzędów Marszałkowskich i Centrów Obsługi Inwestora i Eksporterów w każdym z 16 województw, dofinansowanie konkursowych projektów pilotażowych MŚP (budżet ponad 10 mln zł) oraz upowszechnienie dobrych praktyk.¹⁶

Niezależnie od działań podejmowanych na szczeblu centralnym, liczne inicjatywy mające na celu upowszechnianie idei CSR podejmują także regiony (choć przede wszystkim w ramach partnerstw międzysektorowych) – warto tutaj wspomnieć o projektach takich jak np.: *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (Lubelszczyzna)* czy *CSR dla Górnego Śląska. Międzysektorowa wiosna 2008/2009: działania na rzecz żywienia współpracy między sektorami* (Śląsk aktywnie promuje CSR za pomocą różnych inicjatyw – <http://csr.slaskie.pl/>).

W Polsce nadal zatem brakuje nadrzędnej strategii rządowej dotyczącej promowania CSR,¹⁷ wraz z odpowiednimi instrumentami umożliwiającymi jej wdrożenie i monitorowanie, co byłoby istotnym czynnikiem wzmocnienia świadomości interesariuszy co do słuszności tej idei i jej wpływu na realizację rozwoju zrównoważonego jako strategii *win-win*.

V. Podsumowanie

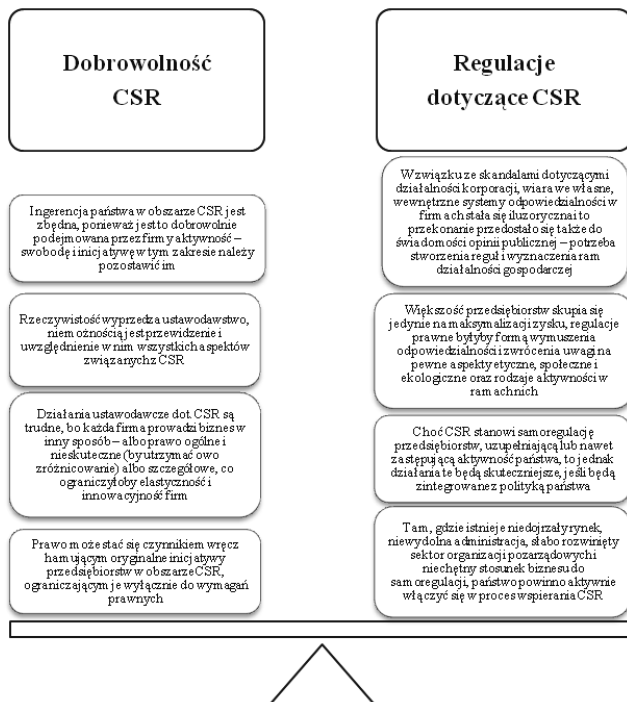
Globalizacja sprawia, że należy inaczej podchodzić nie tylko do problemu granic, różnic między tym, co narodowe, a tym, co ponadnarodowe, lecz także między gospodarką światową i państwem, czy organizacjami międzynarodowymi, narodami i społeczeństwami. Jednak ciągle podstawowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych pozostają państwa, chociaż oddziałujące na nie procesy globalizacji, regionalizacji czy demokratyzacji będą prowadzić do ich dalszej transformacji i ewolucji, do dostosowywania się do nowych wyzwań i zagrożeń. Państwo nadal zachowało swój uprzywilejowany status do przewodzenia społeczeństwem i powinno promować ideę współodpowiedzialności wszystkich aktorów stosunków międzynarodowych za losy świata. Odpowiedzialność ta wymaga uwzględnienia

¹⁶ O projekcie, www.csr.parp.gov.pl/index/index/1712 (data dostępu: 29.04.2013 r.).

¹⁷ W strategiach zintegrowanych i programach znalazły się jedynie zapisy dotyczące istotności CSR.

interesów wszystkich interesariuszy, zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, zgodnie z paradygmatem rozwoju zrównoważonego, którego realizacją w życiu gospodarczym jest idea społecznej odpowiedzialności biznesu. Tylko wielostronna współpraca przy urzeczywistnianiu obu tych koncepcji pozwoli sprostać współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom cywilizacyjnym.

Rysunek 1. Argumenty przemawiające za i przeciw wprowadzeniu regulacji w obszarze CSR



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Przykładowe działania na rzecz CSR podejmowane przez administrację publiczną w wybranych państwach UE i w Polsce

Rodzaj działania wspierającego CSR	Państwa, w których przyjęto dane rozwiązanie	Polska
przyjęcie narodowej strategii CSR (polityki, planu działania)	Belgia, Dania, Francja, Holandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy	-
tworzenie rządowych instytucji dedykowanych CSR, wspierających rozwój koncepcji	Francja, Niemcy, Szwecja	-
powoływanie ciał doradczych oraz centrów wiedzy i promocji CSR, których rząd jest uczestnikiem	Belgia, Dania, Holandia, Wielka Brytania	+
wprowadzenie systemu znakowania społecznego produktów wytworzonych przez przedsiębiorstwa przestrzegające w całym łańcuchu dostaw standardów MOP	Belgia	-
stworzenie organizacji (forum), będącej platformą wspólnych projektów przedsiębiorstw i zrzeszeń branżowych	Belgia, Niemcy, Wielka Brytania	-
opracowanie indeksu społecznego mierzącego społeczne zaangażowanie przedsiębiorstw	Dania	-
popularyzowanie wdrażania inicjatyw CSR	Niemcy, Włochy	+
wprowadzenie kodeksu spółek giełdowych uwzględniającego kwestie CSR (<i>comply or explain</i>)	Dania	+
wprowadzenie narzędzi prawnych zachęcających do uwzględniania kryteriów ESG przy podejmowaniu decyzji zakupowych i inwestycyjnych	Belgia, Szwecja	+
uregulowania nakładające na wybrane przedsiębiorstwa obowiązek raportowania danych pozafinansowych	Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania	-
powołanie Ministra ds. CSR	Wielka Brytania	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Corporate Social Responsibility...*, op. cit.; L. Anam, *Analiza...*, op. cit.; CSR w UE, <http://odpowiedzialnybiznes.pl/pl/baza-wiedzy/o-csr/csr-w-ue.html> (data dostępu: 28.04.2013 r.).

THE ROLE OF THE STATE IN THE IMPLEMENTATION OF CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY IN THE EUROPEAN UNION

The aim of this paper is to evaluate the activities of the Polish public administration in supporting the implementation of the concept of corporate social responsibility (CSR). Critical analysis of EU policy on CSR is used to identify the areas and functions of the state in the implementation of CSR. On this basis good practices of European States (including Poland's experience) are shown. Despite significant efforts to support CSR, primarily only promotional activities are exercised. In Poland there is no public CSR strategy and the relevant instruments for its implementation and monitoring, which would help build awareness among the various groups of stakeholders that CSR is a win-win strategy, is lacking.

Keywords: European Union, corporate social responsibility, social responsibility, public policy, state, Poland

*Aneta Kaźmierska-Patrzyzna
Uniwersytet Łódzki
Katarzyna Kaźmierska-Stepniak
Uniwersytet Łódzki*

ROLA SYSTEMU EKOZARZĄDZANIA I AUDYTU EMAS W REALIZACJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

I. Wprowadzenie

W obecnej rzeczywistości gospodarczej coraz częściej przedsiębiorstwa podejmują czynności zmierzające do przeciwdziałania zjawisku pogarszania się stanu środowiska naturalnego, poprzez dążenie do pełnej integracji stosunków gospodarczych ze stosunkami ekologicznymi, wprowadzania tzw. ekologicznej gospodarki rynkowej, dzięki wkomponowaniu wymogów zrównoważonego rozwoju do stworzonych rozwiązań prawnych oraz do nowego systemu zarządzania.¹ Wielu ekspertów uważa, że przedsiębiorstwa wchodzą w tzw. fazę ekologiczną.² Przedsiębiorstwo bowiem powinno być organizacją służącą otoczeniu, oprócz zadań ekonomicznych realizuje także zadania społeczne, w tym ekologiczne. Przedsiębiorstwo musi być więc organizacją odpowiedzialną społecznie, a co za tym idzie musi dbać o ochronę środowiska i to bez względu na wielkość, rodzaj działalności i lokalizację. Nowy rynek gospodarczy wymaga od przedsiębiorcy stworzenia systemowych rozwiązań w modelu zarządzania pozwalających połączyć potrzeby ochrony środowiska z praktyką gospodarczą w sposób skuteczny i efektywny ze społecznego punktu widzenia.³ Nowoczesne podejście do wypracowania polityki ekologicznej musi opierać się na zasadach zrównoważonego rozwoju, zakładać poprawę jakości życia obywateli poprzez zapewnienie im bezpieczeństwa ekologicznego. Coraz powszechniejsze staje się stosowanie różnych sformalizowanych systemów zarządzania.

1 Szerzej na ten temat K. Górka, Instrumenty polityki ekologicznej w Polsce, (w:) K. Górka (red.), Polityka ekologiczna w ujęciu makroekonomicznym oraz regionalnym, Kraków 1993, s. 9.

2 Szerzej na ten temat J. Penc, Strategie zarządzania, cz. 2, Warszawa 1999, s. 159-160.

3 Szerzej na ten temat M. Burchard-Dziubińska, Ekologiczne i ekonomiczne aspekty restrukturyzacji przemysłu, Białystok 1998, s. 7-14.

Wspólnotowy instrument prawa ochrony środowiska – system ekozarządzania i audytu EMAS stanowi nowoczesną metodę zarządzania, ukierunkowaną na osiągnięcie celów ochrony środowiska. Pozwala organizacjom w pełni nadzorować wpływ na środowisko i uwzględniać ich bezpośrednie i pośrednie aspekty środowiskowe w kierowaniu działalnością organizacji. Jest połączeniem ekonomicznego narzędzia zarządzania z regulacjami prawnymi, co przynosi efekty w obszarze ochrony środowiska. System ekozarządzania jest doskonałym przykładem wykorzystania, z jednej strony niewładczych i dobrowolnych narzędzi prawnych w stymulowaniu rozwoju ekonomicznego oraz ekologicznego, a z drugiej strony roli teorii jakości w tworzeniu prawa Unii Europejskiej. System ekozarządzania i audytu (EMAS) jest najbardziej zaawansowanym systemem zarządzania środowiskowego, jaki mogą wdrażać organizacje. System ekozarządzania i audytu EMAS w porównaniu do innych systemów zarządzania środowiskowego (norm ISO 14001) reprezentuje bardziej zinstytucjonalizowane podejście do zarządzania środowiskowego z uwagi na to, że w tworzenie jego rejestru włączone są organy administracji publicznej. To z kolei przyczynia się do tego, że organizacje przywiązują dużą wagę do spełniania i przestrzegania środowiskowych standardów prawnych.

System ekozarządzania i audytu (EMAS) to instrument realizacji polityki ekologicznej Unii Europejskiej, którego zadaniem jest informowanie opinii publicznej o zagadnieniach związanych z ochroną środowiska, poprzez raporty środowiskowe (tzw. deklaracje EMAS). System w założeniu ma stanowić skuteczne narzędzie Rady i Parlamentu Unii Europejskiej służące minimalizacji oddziaływań środowiskowych różnego rodzaju organizacji i wzmocnieniu ich proekologicznego kierunku rozwoju. Ponadto ma dostarczać społeczeństwu i grupom zainteresowanych stosownych informacji oraz promować ciągle doskonalenie działalności środowiskowej.⁴ Zatem system EMAS jest elementem wspomagającym przedsiębiorstwa w realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

Polityka ekologiczna Państwa na lata 2009-2012 z perspektywą do roku 2016 na polu aktywacji rynku na rzecz ochrony środowiska, uwzględniła uruchomienie takich mechanizmów prawnych, ekonomicznych i edukacyjnych, które prowadziłyby do rozwoju proekologicznej produkcji towarów oraz do świadomych postaw konsumenckich zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.⁵ Aby idea zrównoważonego rozwoju stała się powszechnym trendem należy nie tylko zadbać o systematyczne podnoszenie świadomości zarządu firm, ale także o edukację całego społeczeństwa. Ważnym staje się większe zaangażowanie instytucji państwowych, samorządowych, a także środowiska naukowego w promowaniu tej idei, a także systemu zarządzania środowiskowego.

4 Szerzej na ten temat J. Łunarski (red.), *Systemy zarządzania środowiskowego*, Rzeszów 2009, s. 46 i n.

5 *Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016, Zarządzania Środowiskowe, cele średniookresowe do 2016 r.*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2008, s. 16.

W Polityce Ekologicznej na lata 2009-2012 zostały również określone cele średniookresowe do 2016 r. w odniesieniu do zarządzania środowiskiem. Jest to m.in. przystępowanie organizacji do systemu EMAS w jak najszerszy sposób, rozpowszechnianie wiedzy wśród społeczeństwa o tym systemie oraz o tworzeniu korzyści ekonomicznych dla firm i organizacji będących w systemie. W omawianym dokumencie strategicznym wyznaczono również kierunki działań zmierzających do upowszechnienia systemu EMAS. Jako kierunek działań wyznaczono upowszechnianie wśród społeczeństwa wizerunku logo EMAS i normy ISO 14001, a także CP (Czystej Produkcji) – znaków wskazujących na utrzymanie jakości środowiskowej w danym przedsiębiorstwie. Założono także podniesienie prestiżu instytucji publicznych posiadających certyfikat zarządzania środowiskowego poprzez promowanie systemu zarządzania środowiskowego wśród społeczeństwa. Ponadto zaproponowano też ograniczenie kosztów związanych z wdrożeniem systemów zarządzania środowiskowego, a dla organizacji posiadających systemy zarządzania środowiskowego ograniczenie częstotliwości kontroli w zakresie ochrony środowiska.

II. Funkcjonowanie Systemu Ekozarządzania i Audytu (EMAS)

System ekozarządzania i audytu EMAS do wspólnotowego porządku prawnego został wprowadzony rozporządzeniem Rady 1836/93 z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie dobrowolnego uczestnictwa firm przemysłowych w systemie zarządzania ochrony środowiska i przeglądów ekologicznych we Wspólnocie (EMAS I), które weszło w życie 13 lipca 1993 r.⁶

Podstawą dla wprowadzenia systemu były założenia przyjęte w *Piątym Programie Działań Środowiskowych (lata 1993-2000) – Ku trwałemu rozwojowi („W kierunku zrównoważonego wzrostu” „Towards Sustainability”)*.⁷ Program podkreślał, iż rolą i obowiązkiem przedsiębiorstw jest nie tylko rozwijanie gospodarki wspólnotowej, ale również ochrona środowiska. Ponadto wzywał do rozszerzenia zakresu stosowanych instrumentów w dziedzinie ochrony środowiska oraz do wykorzystywania mechanizmów rynkowych w celu zobowiązania organizacji do przyjęcia w tej dziedzinie podejścia aktywnego, wykraczającego poza zapewnienie zgodności ze wszystkimi odpowiednimi wymaganiami prawnymi odnoszącymi się do środowiska.⁸ W programie uznano potrzebę „ujednoczenia kontroli zanieczyszczeń” i założono, że zadania przedsiębiorstw i ich odpowiedzialność w zakresie ochrony środowiska powinna zostać wzmocniona. Program podkreślał zwłaszcza rolę, jaką

6 OJ L161, 2.07.1993, p. 4. Tekst aktu został opublikowany po polsku – Prawo Ochrony Środowiska Wspólnoty Europejskiej, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1997, suplement 1.

7 Przyjęty na mocy uchwały Rady i Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich obradujących jako Rada 1 lutego 1993 r. nad programem Wspólnoty dotyczącym polityki i działań odnoszących się do środowiska naturalnego i zrównoważonego rozwoju (Dz. Urz. WE, C138, 17.05.1993).

8 Zob. B. Poskrobko (red.), Zarządzanie środowiskiem, Warszawa 2007, s. 274; A. Konderski (red.), Ochrona środowiska dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Gdańsk 2006, s. 10.

przedsiębiorstwa, zarówno publiczne jak i prywatne, mają do spełnienia w zakresie ochrony środowiska zwracając uwagę, iż w znacznej mierze to właśnie one są odpowiedzialne za naruszenie wymogów ochrony środowiska.⁹

Bardzo istotne zmiany w stosunku do systemu EMAS I, podlegającego regulacji rozporządzenia 1836/93, wprowadziło nowe rozporządzenie 761/2001.¹⁰ W celu zwiększenia udziału przedsiębiorstw w systemie oraz osiągnięcia większej akceptacji wszystkich zainteresowanych stron (m.in. przedsiębiorstw, klientów, partnerów handlowych), nowe rozporządzenie EMAS II dopuszczało w nim udział także organizacji pozaprzemysłowych oraz doprowadziło do zharmonizowania systemów, w wyniku czego nastąpiła tzw. kompatybilność EMAS i ISO 14001. Zmiany wprowadzone do systemu EMAS II rozporządzeniem 761/2001 zwiększyły korzyści związane z wdrożeniem samego systemu EMAS¹¹ w porównaniu z innymi systemami zarządzania środowiskowego oraz spowodowały konieczność udoskonaleń w zakresie ochrony środowiska w przedsiębiorstwach poprzez regularne kontrole oraz sprawozdania, jak również kontrolowanie procesu przestrzegania wymogów EMAS w krótszych odstępach czasowych, połączone z większym nadzorem weryfikatorów środowiskowych.

Obecnie obowiązuje 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.¹² Rozporządzenie EMAS III zobowiązało Polskę, jako państwo członkowskie UE, do zmiany dotychczas obowiązującej ustawy EMAS,¹³ albowiem funkcjonujący na jej podstawie system nie zapewniał faktycznej realizacji postanowień rozporządzenia 1221/2009.

Nowa ustawa o krajowym systemie ekozarządzania i audytu EMAS¹⁴ z dnia 15 lipca 2011 r., która weszła w życie 29 września 2011 r., dokonała uproszczenia struktury organizacyjnej systemu ekozarządzania i audytu EMAS w Polsce, pozostawiając jedynie rejestr EMAS (poprzednio zwany rejestrem krajowym) organizacji zarejestrowanych w systemie, prowadzony przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), jednocześnie likwidując rejestr regionalny prowadzony przez

9 M. Górski, System EMAS w polskim porządku prawnym, (w:) J. Ejdyś (red.), Wybrane aspekty zarządzania wiedzą w organizacji, Poznań 2005, s. 172.

10 Rozporządzenie (WE) nr 761/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. dotyczące dobrowolnego uczestnictwa organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L. 114, 24 kwietnia 2001 r., s. 1), dalej powoływane jako rozporządzenie EMAS II.

11 M. Szydłowski, Wprowadzenie w Polsce systemu EMAS oraz pozwoleń zintegrowanych, (w:) A. Wasiak, G. Dobrzański (red.), Zrównoważony rozwój w przedsiębiorstwie i jego otoczeniu, Białystok 2005, s. 133-134.

12 Dz. Urz. WE L 09.342.1 z dnia 22 grudnia 2009; dalej powoływane jako rozporządzenie EMAS III lub rozporządzenie 1221/2009.

13 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. Nr 70, poz. 631 ze zm.).

14 Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. Nr 178, poz. 1060 ze zm.); dalej powoływana jako ustawa o EMAS z dnia 15 lipca 2011 r.

Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska (RDOŚ). Obecnie RDOŚ uczestniczą w opiniowaniu wniosków jako organy podlegające GDOŚ, a całość procesu rejestracji jest prowadzona przez GDOŚ. Ponadto na mocy nowej ustawy z systemu EMAS została usunięta Krajowa Rada Ekzarządzania (KRE). Obecnie system EMAS w Polsce działa w oparciu o strukturę organizacyjną, którą tworzą:

- Minister właściwy do spraw środowiska;
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
- Polskie Centrum Akredytacji.

III. Korzyści z wdrażania systemu EMAS

Zainteresowanie problematyką ochrony środowiska wciąż wzrasta, zarówno wśród przedsiębiorstw funkcjonujących w różnych branżach gospodarki, jak również jednostek samorządu terytorialnego, czy administracji rządowej. Z każdym rokiem zwiększa się liczba różnych organizacji wdrażających sformalizowany system zarządzania środowiskowego, co świadczy o docenieniu efektów jego funkcjonowania.

Wprowadzenie systemu zarządzania środowiskiem usprawnia zarządzanie ryzykiem, a więc wpływa na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia awarii i wypadków oraz zminimalizowanie ich ewentualnych skutków i to dzięki przygotowanym wcześniej procedurom postępowania w sytuacjach awaryjnych. Ryzyko środowiskowe jest istotnym elementem wpływającym na decyzję o podjęciu współpracy lub zaangażowaniu się w proces decyzyjny. Pomimo iż przypadki wstrzymania działalności ze względu na ich negatywne oddziaływanie na środowisko należą do rzadkości, to zablokowanie inwestycji w związku z brakiem akceptacji uwarunkowań środowiskowych należą do coraz częstszych zdarzeń.¹⁵ Funkcjonowanie w organizacji systemu zarządzania środowiskowego pociąga za sobą wiele korzyści niemających charakteru finansowego.¹⁶ Do tych korzyści¹⁷ związanych z wdrożeniem systemu zarządzania środowiskowego należy zaliczyć fakt, że wdrożenie zasad zarządzania środowiskowego może prowadzić do zmniejszenia częstotliwości kontroli środowiskowych prowadzonych przez administrację publiczną oraz złagodzenia innych form nadzoru.

15 Przedsiębiorstwa, które uruchamiają nową inwestycję, są zobowiązane do przeprowadzenia oceny oddziaływania tej inwestycji na środowisko, zgodnie z 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 (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Zob. również: A. Matuszak-Flejszman, Benefits of Environmental Management System compliant with ISO 14001 standard in Polish companies, „Polish Journal of Environmental Studies” 2009, nr 3.

16 Szerzej na ten temat: B. Poskrobko, Zarządzanie środowiskiem..., *op. cit.*, s. 295.

17 Szerzej na ten temat: P. Grudowski, Jakość, środowisko i bhp w systemach zarządzania, Bydgoszcz 2003, s. 101-102.

Skuteczność systemów zarządzania środowiskowego w osiąganiu założonych korzyści była poddawana wielu badaniom. Poprzednio obowiązujące rozporządzenie 761/2001, zobowiązało Komisję do dokonania przeglądu EMAS w świetle doświadczeń zdobytych w trakcie jego stosowania.¹⁸ W tym kontekście w 2005 r. przeprowadzono szeroką ocenę systemu EMAS. Ocena, wraz z informacjami otrzymanymi od różnych zainteresowanych stron uczestniczących w systemie, pozwoliła na określenie mocnych i słabych punktów systemu ek zarządzenia. W wyniku przeprowadzonej oceny EVER¹⁹ wskazano na korzyści wynikające z wdrożenia systemu ek zarządzenia i audytu. System EMAS został uznany za środek umożliwiający włączenie kwestii związanych ze środowiskiem do wspólnego systemu wartości organizacji, mogący przyczynić się do poprawy jej wizerunku. Ponadto system ek zarządzenia jest postrzegany nie tylko jako system pozwalający na zmniejszenie kosztów usuwania odpadów, zużycia energii, ale jest również sygnałem troski o środowisko. Usprawnienia w dziedzinie ochrony środowiska, lepszy wizerunek i niższe koszty postrzegane są jako najważniejsze korzyści płynące z wdrożenia systemu ek zarządzenia i audytu. Co warto podkreślić, chociaż prawie połowa badanych oceny EVER wskazała, że koszty finansowe wdrażania EMAS przeważają nad korzyściami, to ponad dwie trzecie respondentów uznało EMAS za sukces po dokonaniu porównania finansowych i niefinansowych korzyści i kosztów. Wyniki projektu REMAS realizowanego w latach 2002-2006 wykazały, iż wdrożenie i utrzymanie certyfikowanego systemu zarządzania środowiskowego przyczynia się nie tylko do poprawy zarządzania środowiskowego obiektu, ale wdrożony system EMAS jest korzystniejszy od innych systemów zarządzania środowiskowego. Organizacje posiadające certyfikat ISO 14001 chcąc zwiększyć przejrzystość działania z zainteresowanymi stronami wnoszą o rejestrację w systemie ek zarządzenia.

Badania przeprowadzone wśród polskich przedsiębiorstw, które wdrożyły system EMAS, wskazywały, iż dla większości organizacji kategoria korzyści niematerialnych jest znacząca.²⁰ Poprawa wizerunku ekologicznego, poprzez wzmocnienie stosunków z podmiotami zewnętrznymi, jest dla wszystkich organizacji funkcjonujących w warunkach gospodarki rynkowej i silnej konkurencji szczególnie istotna. System EMAS ma na celu zwiększenie możliwości skutecznej komunikacji z opinią publiczną oraz innymi zainteresowanymi stronami, w celu zwiększenia przejrzystości i wiarygodności oraz poprawy wizerunku organizacji. Badania REMAS wska-

18 W rozporządzeniu 761/2001 stanowił o tym art. 15. Obecnie obowiązuje art. 50 rozporządzenia 1221/2009, który zobowiązuje Komisję do dokonania przeglądu EMAS do dnia 11 stycznia 2015 r.

19 Zob. Wniosek – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące dobrowolnego udziału organizacji w systemie ek zarządzenia i audytu we Wspólnocie (EMAS) COM(2008) 402 wersja ostateczna – 2008/0154 (COD).

20 J. Ejdys, Metoda oceny wyników działalności środowiskowej, Białystok 2004, s. 38. Wśród korzyści płynących z wdrożenia i utrzymania systemu ek zarządzenia w głównej mierze przedsiębiorstwa dostrzegają poprawę wizerunku (88,9%) oraz zwiększenie sprawności i przejrzystości działań związanych ze środowiskiem (70,9%), zob. W. Łuczka-Bakuła, Skutki systemu zarządzania środowiskowego według normy ISO 14001 i EMAS, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2009, nr 2, s. 111-123.

zują, że system ekozarządzania wpływa na poprawę relacji z organami właściwymi w większym stopniu niż z jakąkolwiek inną zainteresowaną stroną. Rejestracja w systemie przyczyniła się do wzrostu zaufania między organizacją i właściwymi organami, co skraca czas monitorowania na zgodność z przepisami prawa i jest postrzegane jako kolejna kluczowa zachęta we wdrożeniu systemu EMAS.

Z badań opublikowanych w raporcie *Study on the Costs and Benefits of EMAS to Registered Organisations*²¹ wynika, iż dodatkowe wymagania wynikające z systemu ekozarządzania i audytu EMAS mają przełożenie na specyficzne korzyści. Jedną z najważniejszych korzyści wdrożenia i funkcjonowania systemu EMAS jest zapewnienie zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi ochrony środowiska,²² co z kolei skutkuje uzyskaniem większej wiarygodności wśród inwestorów, klientów, jak również władz administracyjnych i organów kontrolnych. Ponadto publikowanie informacji o efektach starań dotyczących ograniczenia wpływu na środowisko naturalne pomaga stworzyć korzystny wizerunek przedsiębiorstwa w społeczeństwie, a dzięki temu wpływa pozytywnie na jego pozycję rynkową. Deklaracja środowiskowa jest bowiem narzędziem służącym do zwiększenia dostępu społeczeństwa do informacji. Jak wskazuje W. Adamczyk²³ obowiązkowe publikowanie raportów środowiskowych pozwala konsumentom na łatwe skojarzenie działań proekologicznych, podejmowanych przez przedsiębiorstwo, z wyrobem lub usługą. Stanowi to efekt promocji dla proekologicznych działań i wyrobów. Tak więc, wdrożenie systemu ekozarządzania i audytu przyczynia się do poprawy relacji przedsiębiorstwa z konsumentami, gdzie kryteria ekologiczne są coraz częściej jednym z czynników decyzji zakupowych.²⁴

Wspomniane możliwości zwiększonej wydajności kosztów własnych, ograniczenie negatywnych zdarzeń, poprawa stosunków z właściwymi organami, a także z innymi zainteresowanymi stronami, tworzą warunki do ugruntowania lub poprawy pozycji rynkowej. Wdrożony i utrzymany system ekozarządzania oznacza, że organizacja posiada sprawny system zarządzania środowiskowego, co może stać się ważnym argumentem w występowaniu o zamówienia publiczne.²⁵

21 Badania przeprowadzone przez Milieu Ltd and Risk and Policy Analysis Ltd for DG Environment of the European Commission. Źródło: *Study on the Costs and Benefits of EMAS to Registered Organizations*, Study Contract No. 07.0307/2008/517800/ETU/G.2, October, 2009, s.12.

22 Wyniki działań kontrolnych Inspekcji Ochrony Środowiska wskazują, że w 2004 r. w ok. 70% kontrolowanych przedsiębiorstw stwierdzono naruszenie przepisów z zakresu gospodarki odpadami, 75% przepisów z zakresu odprowadzania ścieków, 69% w zakresie obowiązków związanych z substancjami i preparatami chemicznymi, a w ponad 57% w sferze ochrony środowiska z procesie inwestycyjnym, zob. B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem...*, *op. cit.*, s. 296.

23 Zob. W. Adamczyk, *Ekologia wyrobów*, Warszawa 2004, s. 52-53.

24 H. Jastrzębska-Smolaga, *W kierunku trwałej konsumpcji. Dylematy, zagrożenia, szanse*, Warszawa 2000, s. 20.

25 Wdrożenie systemu EMAS traktowane jako kryterium w zamówieniach publicznych zostało wzmocnione poprzez realizację Dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE w sprawie zamówień publicznych. Większość państw członkowskich faworyzuje organizacje, które posiadają system zarządzania środowiskowego, w przypadku podejmowania decyzji w sprawie zamówień publicznych poprzez przyznawanie dodatkowych punktów dla zarejestrowanych organizacji w procesie oceny ofert/oferentów na podstawie określonych kryteriów. Źródło: *Study on the Costs...*, *op. cit.*, s.12; http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/news/costs_and_benefits_of_emas.pdf (data dostępu: 20.03.2011 r.).

Podsumowując przedstawione uwagi trzeba stwierdzić, iż istotną rolę w organizacji odgrywa wymóg rozporządzenia 1221/2009 dotyczący spełnienia wymagań prawnych w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Obowiązek ten pozwala organizacji uniknąć potencjalnych kar pieniężnych, a co za tym idzie niekorzystnego wizerunku związanego z łamaniem przepisów ochrony środowiska przez organizację. Wiedza w zakresie wymagań prawnych oraz świadomość proekologiczna kierownictwa i pracowników pomaga organizacjom bardzo często przewidywać wpływy przyszłych wymagań prawnych dotyczących ochrony środowiska. To daje organizacji okazję do zharmonizowania planów rozwoju w celu spełnienia tych wymagań prawnych.²⁶

IV. Podsumowanie

System ekzarządzania i audytu EMAS jako publicznoprawny system ma szansę odegrać ważną rolę w realizacji zrównoważonego rozwoju, gdyż dąży do równowagi między ochroną środowiska a spełnianiem potrzeb społeczeństwa, daje wyraźne korzyści przedsiębiorstwom, organom administracji, społeczności lokalnej, a także społeczeństwu. Mimo korzyści z wdrożenia system EMAS jest w Polsce mało znany, a instytucje państwowe w zasadzie nie preferują przedsiębiorstw, które realizują ideę zrównoważonego rozwoju. Istnieje bowiem wiele barier, które sprawiają, że system EMAS jest mało rozpowszechniony, a mianowicie w niewystarczający sposób prowadzona jest polityka informacyjna dotycząca systemu, dla przykładu logo EMAS, które może być wykorzystywane w materiałach marketingowych jest mało znane w społeczeństwie polskim. Brak jest zachęt ze strony sektora publicznego, który promowałby produkty ekologiczne poprzez dostosowania praktyk zamówień publicznych,²⁷ mimo dużej swobody ze strony państw członkowskich. Zbyt małe zaangażowanie instytucji odpowiedzialnych za implementację systemu w zachęcanie do przystąpienia do systemu EMAS organizacji, które już mają system ISO 14001 i zmiany kompetencji odnośnie odpowiedzialności ze strony organów państwowych nie mogły wpłynąć korzystnie na rozpowszechnienie systemu w naszym kraju.

W komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 16 lipca 2008 r. dotyczącym planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz polityki przemysłowej uznano, że system ekzarządzania i audytu pomaga organizacjom optymalizować ich procesy produkcyjne dzięki zmniejszeniu ich oddziaływania na środowisko i bardziej wydajnemu wykorzystaniu zasobów. Dlatego, pomimo iż wdrażanie sys-

26 Szerzej na ten temat A. Matuszak-Flejszman, *Determinanty doskonalenia systemu zarządzania środowiskowego zgodnego z wymaganiami normy ISO 1400*, Poznań 2010, s.27-34 i podana tam literatura.

27 Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów dotyczący planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, COM 397, 16 lipca 2008.

temu ekozarządzania i audytu EMAS wiąże się z wieloma nakładami ze strony organizacji, nie tylko finansowymi, ale przede wszystkim dotyczącymi zapewnienia zasobów ludzkich czy odpowiedniej infrastruktury i środowiska pracy, to w efekcie są one zneutralizowane przez korzyści, jakie może organizacja osiągnąć w wyniku skutecznie wdrożonego i utrzymywanego systemu ekozarządzania i audytu EMAS. Podejmując decyzję o wdrożeniu systemu EMAS kierownictwo organizacji powinno przede wszystkim być przekonane o korzyściach, jakie organizacja może osiągnąć w wyniku wdrożenia, utrzymania i doskonalenia systemu ekozarządzania i audytu EMAS. Już na dzień dzisiejszy należy zauważyć, iż nowe rozporządzenie EMAS III i większe zaangażowanie instytucji publicznych, o czym świadczy cykl konferencji w 2010 r. w Polsce, preferowanie firm zarejestrowanych w EMAS w polityce zamówień publicznych, symboliczne opłaty rejestracyjne dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (sektor MPS, organów administracji publicznej, edukacji) doprowadziło do wzrostu zainteresowania implementacją systemu EMAS. Obecnie w krajowym systemie ekozarządzania i audytu zarejestrowane są 43 organizacje, gdzie jeszcze rok temu (dane na czerwiec 2012 r.) system wdrożyły 32 organizacje.²⁸ Dla porównania na dzień 29 stycznia 2010 r., we wspólnotowym systemie ekozarządzania i audytu EMAS było zarejestrowanych 19 polskich organizacji oraz 31 obiektów. Ważna pozostaje nadal kwestia ciągłej edukacji społeczeństwa poprzez odpowiednie programy nauczania, środki masowego przekazu, co zaowocuje większym zainteresowaniem i zaangażowaniem pracowników w implementacji systemu EMAS.

28 <http://www.gdos.gov.pl/Articles/view/3202/> (data dostępu: 02.06.2011 r.).

THE ROLE OF THE ECO-MANAGEMENT AND AUDIT SCHEME EMAS IN THE REALIZATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

In the following article the authors present the European Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) – an instrument based on voluntary participation which is used to evaluate and improve the effects of a company's environmental activities as well as to provide society and all interested parties with a reliable source of information in this area.

EMAS is a component of a new concept of action which relies on resignation from a prescriptive system in favour of a company's voluntary obligation to comply with all requirements.

EMAS is an effective tool for minimizing the environmental impact of different types of organizations and strengthens the ecological direction of their development. EMAS helps organizations to optimize production processes by reducing their impact on the environment with more efficient use of resources. Furthermore, it provides the public and interested groups with relevant information and promotes continuous improvement in environmental performance.

A goal of applying EMS is not only to lower environmental pressure created by a particular company but also to show that such organization is operating in accordance with the law.

Keywords: sustainable development, environmental protection, Eco-Management and Audit Scheme

ROLA I ORGANIZACJA NARODOWEGO ORAZ WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

I. Wprowadzenie

Prowadzenie efektywnych działań dotyczących ochrony środowiska wymaga zapewnienia odpowiednich źródeł finansowania, w szczególności przy realizacji kapitałochłonnych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. Dlatego dla prawidłowej realizacji zadań w tym obszarze niezbędne jest systemowe określenie organizacji wraz ze wskazaniem źródeł i zasad finansowania tego typu przedsięwzięć. W polskim systemie prawnym kluczową rolę w tym zakresie pełni obecnie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz z funduszami wojewódzkimi. Ramy prawne organizacji i działalności tych funduszy zostały ustanowione w rozdziale 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹ (p.o.ś.). Regulacja ta od dnia uchwalenia była wielokrotnie nowelizowana. W konsekwencji na przestrzeni ponad 20 lat² modyfikacji uległa także organizacja i rola funduszy.³ Jedną z najistotniejszych zmian było nałożenie na fundusze obowiązku pełnego wykorzystania środków z Unii Europejskiej przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarki wodnej,⁴ co w praktyce oznaczało ich skierowanie na rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę rolę funduszy w systemowym finansowaniu ochrony środowiska, założeniem niniejszego artykułu jest przede wszystkim wyeksponowanie czytelnikowi zasad i zakresu ich działalności. Problematyka ta zostanie przedstawiona według systematyki przyjętej w samej

- 1 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 t.j. z późn. zm.).
- 2 S. Bochniarz, Finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony przyrody przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, (w:) A. Mizgajski (red.), Finansowanie ochrony przyrody. Doświadczenia i perspektywy, Poznań 2003, s. 59.
- 3 Szerzej A. Hołuj, Wybrane instytucje i instrumenty finansowe w ochronie środowiska naturalnego, „Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, Nr 5, s. 28 i n.
- 4 Art. 400 ust. 4 ustawy z dnia 3 października 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 190, poz. 1865 z późn. zm.).

ustawie Prawo ochrony środowiska. W związku z tym wskazane zostaną tutaj cztery kluczowe obszary dotyczące organizacji funduszy, zasilenia ich w środki, cele jakie mogą być przez nie finansowane oraz dopuszczalne formy finansowania. W tak przyjętym układzie rozważań zasygnalizowane zostaną także pewne ograniczenia dotyczące zakresu finansowania przez fundusze. Wynikają one zarówno z samej ustawy Prawo ochrony środowiska, innych aktów normatywnych mających tutaj odpowiednie zastosowanie oraz z przyjętej praktyki. Szczególnego znaczenia nabierają tutaj zagadnienia wynikające z ustawy Prawo bankowe,⁵ co wynika zarówno z szerokiej możliwości stosowania tutaj bezpośrednio lub pośrednio instytucji prawa bankowego, jak i planów szerszego wykorzystania sektora bankowego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.⁶

II. Organizacja funduszy

Do roku 2010 fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej miały status funduszy celowych, które były ulokowane na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego kraju.⁷ W związku z nowelizacją ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw z dnia 20 listopada 2009 r.⁸ wprowadzono znaczące zmiany organizacyjne w modelu finansowania ochrony środowiska w Polsce. Likwidacji uległy fundusze na poziomie gmin i powiatów, a zadania będące dotychczas w ich właściwości zostały przekazane do realizacji bezpośrednio przez jednostki administracji samorządowej. Zgodnie z tym co zostało już powiedziane we wprowadzeniu, w obecnym stanie prawnym organizacja i zadania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zostały uregulowane w rozdziale 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.⁹ Zgodnie z postanowieniami art. 400 p.o.ś. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej uzyskał status państwowej osoby prawnej w rozumieniu art. 9 ust. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,¹⁰ natomiast wojewódzkie fundusze otrzymały status samorządowych osób prawnych. Jednocześnie ustawodawca w ust. 3 tego przepisu w sposób jednoznaczny wskazał, że fundusze wojewódzkie nie stanowią wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych w rozumieniu ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.¹¹ Zdaniem K. Gruszeckiego ujęcie takie z jednej strony eliminuje

5 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r. Nr 1376 t.j. z późn. zm.).

6 Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. Zatwierdzona przez RN w dniu 26.09.2012 r., Warszawa 2012, s. 61.

7 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

8 Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 215, poz. 1664).

9 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

10 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

11 R. Marchewka, Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej: zagadnienia administracyjnoprawne, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, 1-2/43; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 t.j. z późn. zm.).

wątpliwości, do jakiej grupy jednostek organizacyjnych powinny być fundusze te kwalifikowane. Z drugiej zaś wskazuje, że województwa nie mają możliwości realizacji ich zadań w innej formie organizacyjnej.¹² Autor ten wskazuje na jeszcze jedną istotną okoliczność. Mianowicie ustanowienie Narodowego Funduszu jako państwowej osoby prawnej, a wojewódzkich funduszy jako samorządowych osób prawnych powoduje, że postanowienia art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.)¹³ znajdują tutaj odpowiednie zastosowanie. W praktyce oznacza to m.in. konieczność uwzględniania w działalności funduszy rozwiązań wynikających z art. 30 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej państwowych i samorządowych osób prawnych jest plan finansowy. Natomiast zgodnie z ust. 3 tego przepisu plany finansowe państwowych i samorządowych osób prawnych muszą być sporządzane zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji projekty planów finansowych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 u.f.p. są przekazywane ministrowi właściwemu do spraw finansów w trybie i terminach określonych w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej (art. 30 ust. 4 u.f.p.). Biorąc więc pod uwagę konieczność równoległego stosowania reguł wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska, może powodować to znaczącą trudność natury praktycznej.¹⁴

Zgodnie z postanowieniami art. 400c p.o.ś organami Narodowego Funduszu są: Rada Nadzorcza oraz Zarząd. Analogiczne organy posiadają także wojewódzkie fundusze (art. 400e p.o.ś.). Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu liczy do 12 osób powoływanych przez ministra właściwego do spraw ochrony środowiska. W jej skład wchodzi odpowiednio przedstawiciele ministrów właściwych do spraw: gospodarki, finansów publicznych oraz rozwoju regionalnego. Ponadto w skład Rady powoływani są dwaj przedstawiciele Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawiciele organizacji ekologicznych o zasięgu ogólnokrajowym. W przypadku rad nadzorczych funduszy wojewódzkich organ ten składa się z 7 osób powoływanych i odwoływanych przez sejmiki województwa.¹⁵ Szczegółowy skład rad nadzorczych został określony w art. 400f p.o.ś., zgodnie z którym w skład tego organu wchodzi m.in.: regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, przewodniczący regionalnych rad ochrony przyrody, przewodniczący komisji właściwych do spraw środowiska sejmików województw, dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich, przedstawiciele organizacji ekologicznych zgłoszeni przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej

12 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 758.

13 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

14 Tak K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 759.

15 Zgodnie z przepisem art. 400 f ust. 8 p.o.ś. minister właściwy do spraw środowiska odwołuje tych członków rady nadzorczej, którzy w niej zasiadają w związku z pełnioną funkcją – dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich.

liczby tych organizacji, przedstawiciele samorządów gospodarczych wybrani przez sejmiki województw spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy gospodarcze. Ustawodawca na gruncie art. 400h ust. 1 p.o.ś. wyznaczył Radzie Nadzorczej Narodowego Funduszu oraz radom nadzorczym funduszy wojewódzkich pewien wspólny zakres zadań, oczywiście z zastrzeżeniem ich właściwości działania.¹⁶ Należy w tym miejscu wskazać zwłaszcza te uprawnienia, które w sposób bezpośredni przekładają się na zasady finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Po pierwsze, będzie to uprawnienie do ustalania kryteriów wyboru finansowanych przedsięwzięć. Po drugie, zatwierdzanie wniosków Zarządu Narodowego Funduszu oraz zarządów wojewódzkich funduszy o udzielenie pożyczek i dotacji z zastrzeżeniem, że ich wartość jednostkowa przekracza w przypadku pożyczki lub dotacji z Narodowego Funduszu równowartość odpowiednio kwoty 1 mln euro lub 500 tys. euro. Natomiast w przypadku pożyczki lub dotacji z wojewódzkiego funduszu ich jednostkowa wartość powinna przekroczyć 0,5% przychodów uzyskanych przez ten fundusz w roku poprzednim. Z kompetencji, które pośrednio przekładają się na finansowanie trzeba wskazać także na uprawnienie do zatwierdzania rocznych sprawozdań zarządów z działalności. Podkreślenia w tym miejscu wymagają jeszcze kompetencje rad do uchwalania czteroletnich planów (strategii) działania.¹⁷

Drugim z organów funduszy jest Zarząd. W przypadku Zarządu Narodowego Funduszu liczy on od 3 do 5 osób, w którym prezes i zastępcy powoływani są przez ministra właściwego do spraw ochrony środowiska. W przypadku funduszy wojewódzkich zarząd liczy od 2 do 5 osób powoływanych przez zarządy województw na wniosek rad nadzorczych. Zarówno w Narodowym, jak i wojewódzkich funduszach to prezes zarządu reprezentuje fundusz na zewnątrz oraz wykonuje przypisane mu obowiązki z zakresu gospodarowania majątkiem funduszu. Spośród kompetencji zarządu dotyczących zasad finansowania zadań ochrony środowiska należy wskazać przede wszystkim opracowywanie planów działania funduszy, opracowywanie projektów rocznych planów finansowych oraz dokonywanie wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków funduszy.¹⁸ W tym aspekcie istotne są także uprawnienia zarządów w zakresie kontroli wykorzystania środków udostępnionych przez fundusze w formie dotacji bądź pożyczek.

Z punktu widzenia przedstawionych na wstępie założeń niniejszego artykułu szczególnie istotne jest wskazanie rozbieżności w określeniu przez ustawodawcę kompetencji poszczególnych organów, które bezpośrednio dotyczą finansowania

16 Uprawnienia odrębne dla rady nadzorczej Narodowego Funduszu oraz rad nadzorczych wojewódzkich funduszy zostały określone w art. 400h ust. 2 i 4 p.o.ś.

17 Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. Zatwierdzona przez RN w dniu 26.09.2012 r., Warszawa 2012; Wspólna strategia działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r., Warszawa 2012 r.

18 Szczegółowy zakres kompetencji zarządu narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska został określony w przepisie art. 400i oraz 400k p.o.ś.

poszczególnych przedsięwzięć. Jak słusznie wskazuje K. Gruszecki na tle analizy kompetencji rad nadzorczych i zarządów funduszy należy stwierdzić, że niektóre z nich mogą być wspólne. Ustawodawca nie wskazał jednoznacznie, jaki organ Narodowego Funduszu zatwierdza wnioski o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa wynosi odpowiednio poniżej równowartość 1 mln euro dla pożyczek i 500 tys. euro dla dotacji. Podobnie w przypadku kompetencji organów funduszy wojewódzkich nie określono organu właściwego do zatwierdzania wniosków o pożyczki i dotacje poniżej 0,5% przychodów uzyskanych przez konkretny fundusz w roku poprzednim. Należy założyć, że kwoty te będą zatwierdzane w ramach kompetencji zarządów funduszy. Podobne wątpliwości mają miejsce w przypadku kompetencji umorzenia pożyczek. W art. 411 ust. 3 p.o.ś. określono jedynie dopuszczalność częściowego umorzenia pożyczki, nie wskazując jednak, jaki organ władny jest taką decyzję podjąć. W konsekwencji zdaniem K. Gruszeckiego¹⁹ rozwiązania tego problemu należy szukać w statutach funduszy,²⁰ które określają szczegółowe zasady organizacji i trybu ich działania.

III. Źródła finansowania funduszy

Obok adekwatnej struktury organizacyjno-prawnej dla prawidłowego funkcjonowania i realizacja celów funduszy niezbędne jest wskazanie źródeł ich finansowania. Zostały one określone przez ustawodawcę w art. 401 p.o.ś., zgodnie z którym są to opłaty za korzystanie ze środowiska oraz administracyjne kary pieniężne. Ustawodawca wskazał także kilka rodzajów przychodów funduszy o charakterze fakultatywnym. Przede wszystkim należy tutaj wskazać środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środki pochodzące z innych zagranicznych źródeł, które mają charakter bezzwrotny. Ponadto mogą to być dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Do tego rodzaju przychodów należą również ewentualne wpływy z tytułu dotacji z budżetu państwa, emisji obligacji własnych oraz inne przychody związane z działalnością tych funduszy. Zgodnie z ust. 6 wyżej przywołanego przepisu, fundusze mają także możliwość zaciągania kredytów i pożyczek.

Obok wyżej wskazanych źródeł finansowania, ustawodawca na gruncie przepisu art. 401 ust. 7 i 8 p.o.ś. wskazał te rodzaje kar i opłat, które stanowią odpowiednio wyłączone źródło przychodu Narodowego Funduszu bądź funduszy wojewódzkich. Trzeba w tym miejscu także podkreślić, że przywołany powyżej przepis art. 401 p.o.ś. nie wyczerpuje wszystkich źródeł finansowania. Zgodnie bowiem z przepisem

19 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*, *op. cit.*, s. 840.

20 Statut Narodowego Funduszu został nadany rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz.U. Nr 240, poz. 1609).

art. 401 d p.o.ś. Narodowy Fundusz zasilany jest także m.in. wpływami ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji zawieranych na podstawie ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.²¹ Natomiast proporcje podziału tych środków zostały określone w art. 402 ust. 4-7 p.o.ś. Przedstawiając źródła przychodów funduszy warto się także przyjrzeć kilku aspektom dotyczącym ich struktury. Z opracowania sporządzonego przez E. Mazur-Wierzbicką²² na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego za okres 1990-2010 r. wynika, że wpływy do funduszy z tytułu opłat wynosiły od 26,6 mln zł w roku 1990 do 144,2 mln zł w roku 2010. Były to opłaty pochodzące z następujących obszarów: gospodarki ściekowej i ochrony wód, ochrony powietrza atmosferycznego i klimatu, gospodarki odpadami. Przy czym na przestrzeni lat zmianie ulegał ich udział. Widoczny jest zwłaszcza znaczny wzrost procentowy wpływów z opłat pochodzących z gospodarki odpadami. Natomiast odnotowano spadek udziału procentowego wpływów z opłat z pozostałych dwóch obszarów. Jeśli chodzi natomiast o wpływy z kar, to w analogicznym okresie wyniosły one odpowiednio od 1,8 mln zł w roku 1990 do 6 mln zł w roku 2010. Przy czym należy w tym miejscu wyraźnie zauważyć, że nie mamy tutaj do czynienia z progresją. W roku 2004 wpływy z tytułu kar wyniosły bowiem aż 38,3 mln zł. Na tle tych danych nawiązują się dwa wnioski. Po pierwsze, widoczna jest rażąca dysproporcja pomiędzy wpływami z tytułu opłat środowiskowych a wpływami z nakładanych kar. Po drugie, jak słusznie wskazuje E. Mazur-Wierzbicka widać istotny problem ze ściągalnością kar.²³ Na interesującą okoliczność w tym kontekście wskazuje K. Gruszecki, który słusznie podkreśla, iż nie budzi wątpliwości właściwość organów odpowiedzialnych za windykację i dystrybucję opłat z tytułu korzystania ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych oraz zasad ich rozliczeń środków. Zgodnie z przepisem art. 402 ust. 1 p.o.ś. właściwe są tutaj odpowiednio: zarząd województwa w przypadku opłat i wojewódzki inspektor ochrony środowiska w przypadku kar. Przywołany przepis dokładnie określa także rozwiązania rachunkowe dotyczące gromadzenia tych środków. Natomiast zdaniem tego autora nie do końca unormowana została kwestia konsekwencji braku właściwego wywiązywania się przez te organy z ciążących na nich w tym zakresie obowiązków. W treści przepisu art. 402 ust. 3 p.o.ś. zastrzeżono co prawda odsetki za nieterminowe przekazanie wpływów. Jednak w przepisie tym nie określono sposobu domagania się przekazania środków na rzecz poszczególnych funduszy. W konsekwencji może jego zdaniem dojść do sytuacji, w której środki wpłynęły na rachunki bankowe uprawnionych organów, ale nie zostały przekazane

21 Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 130, poz. 1070 z późn. zm.); F. Piontka (red.), Rola i znaczenie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej po integracji Polski z Unią Europejską, Komitet Naukowy przy Prezydium PAN „Człowiek i Środowisko” 2004, s. 93 i n.

22 E. Mazur-Wierzbicka, Ochrona środowiska a integracja europejska: doświadczenia polskie, Warszawa 2012, s. 215-216.

23 *Ibidem*, s. 215-216.

dalej. Celem zobrazowania tego problemu K. Gruszecki przywołuje orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 1995 r.,²⁴ które pomimo jego wydania na gruncie innego stanu prawnego zachowuje w pełni swoją aktualność do obecnie działających funduszy. Skład orzekający stwierdził w nim, że: „Gmina może dochodzić na drodze sądowej roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa o przekazanie dochodu gminnych funduszy w wysokości 10% wpływów z opłat i kar...”. W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd Najwyższy przyjął, że w tym przypadku ma miejsce stosunek władczy, który zachodzi między wojewodą a jednostką organizacyjną zobowiązaną do uiszczenia opłat i kar. Gmina natomiast nie jest stroną tego stosunku, ponieważ pomiędzy gminą a zobowiązaną jednostką organizacyjną nie zachodzi żaden stosunek prawny. W konsekwencji uzasadnia to wystąpienie na drogę postępowania przed sądami powszechnymi.²⁵

IV. Cele finansowane przez fundusze

Środki będące w dyspozycji funduszy przeznaczone są na 42 zadania, które zostały określone w art. 400 a p.o.ś. w sposób niezwykle kazuistyczny. Zdaniem S. Urbana chcąc usystematyzować te zadania należałoby przyjąć, że można je podzielić na zadania z zakresu: ochrony środowiska, gospodarki wodnej i ochrony wód, ochrony powierzchni ziemi i gospodarki odpadami, ochrony zdrowia, a także rozwoju, gromadzenia i upowszechniania wiedzy oraz pozostałe.²⁶ Autor ten dokonuje także spostrzeżenia będącego jak wskazuje swoistym znakiem czasu, a mianowicie, że określając katalog zadań finansowanych przez fundusze ustawodawca aż trzykrotnie wskazuje na zadania związane z przygotowaniem i prowadzeniem inwestycji realizowanych z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (przede wszystkim z budżetu Unii Europejskiej).²⁷ Kazuistyka, jaką posłużył się ustawodawca mogłaby sugerować zamknięty charakter wskazanego wyżej katalogu zadań. Przeciwno takiej interpretacji przemawiają jednak dwa argumenty wnioskujące wprost z ustawy.²⁸ Po pierwsze, w treści samego art. 400 a pkt 42 p.o.ś. zostało zawarte wskazanie, iż środki będące w dyspozycji funduszy mogą być przeznaczone na „inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa”. Takie sformułowanie wyraźnie więc wskazuje otwarty charakter katalogu zadań.²⁹ Po drugie, po-

24 Uchwała SN z dnia 23 lutego 1995 r., III CZP 14/95, OSNC 1995, nr 6, poz. 90.

25 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 816-817.

26 S. Urban, (w:) M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 1297.

27 *Ibidem*, s. 1297.

28 Tak też Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Korpus, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2013, s. 713.

29 Zdaniem S. Urbana art. 400 a ust. 1 pkt 42 p.o.ś. daje sporą swobodę interpretacyjną przy określaniu celów finansowania – S. Urban, (w:) M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 1297.

stanowienia art. 400 a p.o.ś. nie wyczerpują wszystkich zadań finansowanych przez fundusze. Zgodnie bowiem z art. 400 b ust. 3 p.o.ś. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wykonuje również zadania Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji, określone w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.³⁰ Ponadto zgodnie z przepisem art. 410 a p.o.ś. Narodowy Fundusz finansuje także wykonywany przez przedsiębiorców demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji. Finansowane mogą być również inwestycje dotyczące demontażu pojazdów, gospodarowanie odpadami powstałymi przy jego wykonywaniu oraz działania związane ze zbieraniem pojazdów wycofanych z eksploatacji przez przedsiębiorców.³¹ Analizując cele, które mogą być finansowane środkami funduszy należy także wskazać szczególnie przypadek ustanowiony przez ustawodawcę w przepisie art. 410d p.o.ś., zgodnie z którym ze środków Narodowego Funduszu mogą być finansowane także przedsięwzięcia realizowane poza granicami kraju, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw środowiska. Minister udzielając takiej zgody zobowiązany jest wziąć pod uwagę konieczność realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, polityki ekologicznej państwa oraz zobowiązań określonych w prawie Unii Europejskiej i umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska.³² Inne cele zlokalizowane poza granicami kraju, a podlegające finansowaniu ze środków Narodowego Funduszu zostały określone w przepisie art. 410e p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem mogą być finansowane także przedsięwzięcia nie mające charakteru projektów bądź inwestycji z zakresu ochrony środowiska. W tym przypadku również wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw ochrony środowiska.

Na tle ustawowego określenia celów widać także podział na cele finansowane na szczeblu centralnym oraz cele realizowane na poziomie wojewódzkim. Ujęcie takie wynika zresztą wprost z przepisu art. 400b p.o.ś., w którym określono, jakie cele powinny być finansowane ze środków Narodowego Funduszu, a jakie ze środków funduszy wojewódzkich.³³ Jak wskazuje K. Gruszecki na tle tak sformułowanego przepisu uprawniony byłby wniosek, że wymieniony w nim Narodowy Fundusz (państwowa osoba prawna) oraz wojewódzkie fundusze (samorządowe osoby prawne) nie mogą współfinansować tych samych celów. Jego zdaniem wniosek taki byłby jednak nie do końca uprawniony. W konsekwencji przyjmuje on, że realizacja jednego zadania (oczywiście z zakresu ochrony środowiska) może bowiem służyć

30 Ustawa z 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 130, poz. 1070 z późn. zm.).

31 W przepisie art. 410 a p.o.ś. zostały doprecyzowane szczegółowe warunki, jakie muszą spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o finansowanie tego rodzaju działalności.

32 S. Urban, (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 1344.

33 Pomimo iż analiza dotyczy finansowania realizowanego wyłącznie przez Narodowy oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy wskazać, że katalog celów finansowania określony w przepisie art. 400 a p.o.ś. kierowany jest również do powiatów i gmin, co wynika z przepisu art. 403 tej ustawy.

realizacji różnych celów, które pozostają w gestii zarówno Narodowego Funduszu, jak i wojewódzkich funduszy.³⁴

Dokonując charakterystyki ustawowych celów, jakie mogą być finansowane ze środków z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nieodzowne jest w tym miejscu wskazanie dotychczasowych rezultatów w tym zakresie. Z analizy przeprowadzonej przez E. Mazur-Wierzbicką wynika, że fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dotychczas w największym stopniu finansowały przedsięwzięcia z obszaru gospodarki ściekowej i ochrony wód. Zakres finansowania tego obszaru kształtował się odpowiednio od 38,7% całkowitych wydatków funduszy w roku 2003 do 60,1% w 2009 r. Na drugim miejscu znalazł się obszar ochrony powietrza atmosferycznego i klimatu, który w latach 2004–2006 stanowił 21% wszystkich wydatków funduszy. Od roku 2008 widoczny jest jednak spadek finansowania tego obszaru, którego udział w globalnych wydatkach w roku 2010 wyniósł jedynie 14,7%. Kolejne miejsce zajął obszar gospodarki odpadami, który w analizowanym okresie, tj. w latach 2002–2010 wyniósł średnio 7%.³⁵

V. Formy finansowania

Z dotychczasowych rozważań wynika, że dla prawidłowej realizacji zadań przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej niezbędne było określenie przez ustawodawcę kilku kluczowych aspektów. Chodzi o wyznaczenie pewnych ram organizacyjnych funduszy (ze wskazaniem kompetencji ich organów), precyzyjne określenie źródeł zaopatrzenia ich w środki finansowe oraz określenie celów podlegających finansowaniu. Ostatnim elementem niezbędnym do prawidłowego działania funduszy jest określenie instrumentarium finansowego, jakimi mogą się one posługiwać. Taki katalog został określony na gruncie art. 411 p.o.ś. Z przepisu tego wynika, że ustawodawca zdecydował na szerokie jego ujęcie. Został dokonany jednak podział na instrumenty, które mogą być wykorzystywane przez fundusze zarówno na szczeblu centralnym, jak i wojewódzkim oraz formy finansowania zastrzeżone wyłącznie do właściwości Narodowego Funduszu.

Podstawową formą finansowania wspólną Narodowemu i wojewódzkim funduszom jest pożyczka. Wynika to z treści uzasadnienia do ustawy z 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw, w którym projektodawcy wskazali, że założeniem jest „stała odtwarzalność”³⁶ środków, czyli, aby mo-

34 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 763.

35 E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska...*, *op. cit.*, s. 217.

36 Warto w tym miejscu wskazać, że w latach 2002–2010 fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej udzielały co prawda przede wszystkim finansowania zwrotnego. Jednak proporcje między pomocą zwrotną a bezzwrotną różnie się układały wykazując w niektórych latach minimalną różnicę. Natomiast w roku 2002 udział finansowania bezzwrotnego uzyskał wręcz przewagę i wyniósł 53,4% w całości wydatkowanych środków. Trzeba jednak przyznać, że była to sytuacja wyjątkowa – Szerzej E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska...*, *op. cit.* s. 218–219.

gły one być wielokrotnie wykorzystane.³⁷ Należy podkreślić, że z treści art. 411 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. wynika, iż pożyczki te mają być oprocentowane. Jednak ustawodawca nie wskazał zasad ustalania wysokości tego oprocentowania i jak słusznie podkreśla K. Gruszecki należy przyjąć, że będzie to stanowić przedmiot negocjacji albo zostanie określone w samych zasadach udzielania pożyczek. Autor ten wskazuje także na dopuszczalność zróżnicowania wysokości oprocentowania pożyczek w zależności od dofinansowywanych zadań, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach istnieje jego zdaniem także możliwość zmiany jego wysokości, na przykład za zgodą rady nadzorczej.³⁸ Pomimo wskazanego wyżej założenia odtwarzalności środków będących w dyspozycji funduszy ustawodawca przewidział w treści art. 411 ust. 3 p.o.ś. możliwość ich umorzenia. Zostało to jednak obwarowane kilkoma warunkami. Po pierwsze, możliwość umorzenia została wyłączona dla pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Po drugie, umorzenie takie może mieć charakter jedynie częściowy. Podkreślić jednak należy, że nie została określona maksymalna wysokość takiego umorzenia. Dlatego w doktrynie wskazuje się, że będzie to w gestii każdego z funduszy, które powinny jednak (ze względu na bezpieczeństwo obrotu) wyznaczyć precyzyjne ramy w tym zakresie.³⁹ Po trzecie, umorzenie pożyczki zostało uwarunkowane terminową realizacją finansowanego zadania oraz osiągnięciem zamierzonego efektu. Ustawodawca posłużył się więc kryteriami stwarzającymi szerokie pole do interpretacji. Dlatego kluczowego znaczenia w tej kwestii nabiorą przywołane już wyżej wewnętrzne zasady udzielania pożyczek oraz treść indywidualnych umów o pożyczkę.⁴⁰ Biorąc pod uwagę złożoność niektórych projektów w praktyce będzie to zapewne oznaczać konieczność wprowadzenia do umów pożyczek słowników precyzyjnie definiujących te pojęcia wraz z dołączeniem szczegółowej dokumentacji, na przykład technicznej. Oczywiście nie sposób wyeliminować całkowicie elementu ocenego tych pojęć, istotne jest jednak maksymalne ograniczenie zakresu dopuszczalnej interpretacji. Jest to zarówno w interesie funduszy, jak i pożyczkobiorców. Przywołany wyżej autor dostrzega na gruncie art. 411 ust. 3 p.o.ś. także możliwość wprowadzenia przez każdy fundusz dodatkowych niewynikających wprost z ustawy kryteriów, jak na przykład terminowa spłata zobowiązania.⁴¹ Pogląd ten wydaje się jednak zbyt daleko idący. Ustawodawca nie zawarł bowiem wskazania co do otwartego katalogu przesłanek umorzenia pożyczki.

Kolejnym sposobem finansowania przez fundusze są zgodnie z art. 411 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. dotacje. Mogą one być udzielane w formie dopłat do oprocentowania kredytów bankowych lub ceny wykupu obligacji, dopłat do demontażu pojazdów

37 S. Urban, (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 1290.

38 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 839.

39 Tak K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 840.

40 *Ibidem*, s. 840.

41 *Ibidem*, s. 840.

wycofanych z eksploatacji oraz częściowych spłat kapitału kredytów bankowych. Z brzmienia art. 411 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. wynika, że wyliczenie celów, na jakie może być udzielona dotacja ma charakter katalogu otwartego. Oznacza to, że w pozostałych przypadkach to fundusze na podstawie indywidualnych decyzji będą określać krąg beneficjentów i rodzaje przedsięwzięć w ten sposób finansowanych.⁴² Podobnie jak w przypadku pożyczek ustawodawca pozostawił funduszom luz decyzyjny w zakresie wysokości finansowania oraz określenia przypadków konieczności ich zwrotu. Kwestie te powinny również być szczegółowo określone w umowach indywidualnych o udzielenie dotacji. W tym miejscu należy jednak wskazać dwie istotne kwestie wynikające wprost z ustawy, które dotyczą dotacji przeznaczonych na demontaż pojazdów wycofanych z eksploatacji. Zgodnie z postanowieniami art. 411 ust. 1f p.o.ś. powinien być w tym przypadku sporządzony, a następnie zatwierdzony przez Narodowy Fundusz szczegółowy harmonogram prac likwidacyjnych i rekultywacyjnych obejmujący rodzaj i zakres zadań, wysokość niezbędnych nakładów i czas ich realizacji. Ponadto zgodnie z art. 411 ust. 1g p.o.ś. dotacja wykorzystana z naruszeniem wskazanego wyżej harmonogramu podlega zwrotowi do Narodowego Funduszu.

Ustawodawca wprowadził także wymóg wspólny zarówno dla dotacji, jak i pożyczek. Zgodnie z art. 411 ust. 7 p.o.ś. w przypadku wniosków o przyznanie finansowania w tej właśnie formie w kwocie powyżej równowartości 10 mln euro niezbędne jest dołączenie uzasadnienia obejmującego analizę alternatywnych rozwiązań w przypadku środków technicznych, które jedynie służą ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko.

Kolejną formą finansowania zgodnie z postanowieniami art. 411 ust. 1 pkt 3 p.o.ś. są nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie związaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej. W przypadku tego rodzaju finansowania odstąpiono jednak zgodnie z art. 411 ust. 9 p.o.ś. od wymogu umowy. W literaturze przedmiotu zauważono, że użycie przez ustawodawcę w tym przepisie określenia: „jeżeli ich fundatorem jest Narodowy Fundusz lub wojewódzkie fundusze” wskazuje, że nie muszą być one wręczane w konkursach organizowanych bezpośrednio przez fundusze. Istotna jest jedynie okoliczność, aby fundusze były fundatorem nagrody. Podkreślić również należy, że na tej podstawie nie mogą być finansowane inne koszty związane z organizacją konkursów przez inne podmioty.⁴³ Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą także nabywać udziały lub akcje w niektórych spółkach prawa handlowego. Zgodnie z art. 411a p.o.ś. możliwość ta dotyczy tylko tych spółek, których statutowym bądź ustawowym przedmiotem działalności jest ochrona środowiska i gospodarka wodna. Ustawodawca na gruncie ust. 2 wyżej przywołanego prze-

42 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 841.

43 *Ibidem*, s. 843.

pisu dopuścił jednak w tym zakresie wyjątek polegający na możliwości nabywania udziałów i akcji w spółkach z innym przedmiotem działalności w zamian za nieściągalne wierzytelności wynikające z umów. Możliwość ta została jednak przewidziana wyłącznie dla Narodowego Funduszu. Na tle tego przepisu należy poczynić kilka uwag. Po pierwsze, jak słusznie wskazuje K. Gruszecki wbrew pozorom bardzo wąsko został określony zakres przedmiotu działalności spółek, w którym fundusze mogą nabywać udziały. Ustawodawca konstruując ten przepis posłużył się bowiem spójnikiem „i”. Zgodnie więc z wykładnią gramatyczną należy przyjąć, że chodzi wyłącznie o spółki, które prowadzą działalność zarówno w zakresie ochrony środowiska, jak i gospodarki wodnej, co w praktyce występuje rzadko z uwagi na fakt, że gospodarka wodna nie jest często zbieżna z interesami ochrony środowiska.⁴⁴ Po drugie, wątpliwości co do *ratio legis* może powodować nałożenie wyłącznie na Narodowy Fundusz obowiązku uzyskania zgody organu sprawującego nadzór (w tym przypadku ministra właściwego do spraw ochrony środowiska) na objęcie i nabycie akcji, udziałów spółek lub obligacji, których emitentem jest inny podmiot niż Skarb Państwa. Podczas gdy wojewódzkie fundusze zobligowane zostały uzyskać zgodę zarządu województwa jedynie w przypadku zbycia akcji, udziałów spółek lub obligacji takich emitentów. Nie budzą natomiast wątpliwości obowiązki sprawozdawcze, które zostały określone w ust. 5 i 6 art. 411 a p.o.ś. Zarząd Narodowego Funduszu przedkłada w terminie do 30 czerwca ministrowi właściwemu do spraw ochrony środowiska informację o posiadanych akcjach, udziałach bądź obligacjach. Analogiczny obowiązek został także nałożony na zarządy funduszy wojewódzkich z zachowaniem oczywiście właściwości organów, czyli w tym przypadku informacja taka jest składana zarządom województwa.

Zgodnie z tym co zostało już zasygnalizowane powyżej ustawodawca zastrzegł pewne formy finansowania wyłącznie do kompetencji Narodowego Funduszu. Jedynie na szczeblu centralnym możliwe jest udzielanie poręczeń spłaty kredytów oraz zwrotu środków przyznanych przez rządy państw obcych oraz przez organizacje międzynarodowe, z przeznaczeniem na realizację zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zgodnie z postanowieniami art. 411 ust. 5 p.o.ś. udzielenie tego rodzaju zabezpieczenia wierzytelności następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.⁴⁵ Mając na uwadze treść art. 33 ust. 1 tej ustawy poręczenia takie mogą być udzielane do wysokości nie wyższej niż 60% wartości kapitałów (funduszy) własnych, określonych według stanu na koniec roku obrotowego poprzedzającego udzielenie poręczenia, z zastrzeżeniem, że kwota poręczenia udzielanych za zobowiązania określonego podmiotu nie może przekroczyć 20% wartości tych kapitałów (funduszy). Ustawodawca na mocy art. 32 ustawy o poręczeniach

44 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 845.

45 Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2012 r. poz. 657 tj. z późn. zm.).

i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne nałożył konieczność odpowiedniego stosowania art. 2b ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym poręczenie takie jest terminowe z określeniem wysokości odpowiedzialności poręczyciela, czyli kwoty poręczenia. Ponadto na analogicznej podstawie ma zastosowanie art. 8 przywołanej ustawy, zgodnie z którym udzielenie poręczenia jest uzależnione od ustanowienia prawnych zabezpieczeń na wypadek roszczeń z tytułu realizacji poręczenia (są tzw. zabezpieczenia drugiego stopnia).

Narodowy Fundusz jest także uprawniony do przejęcia zobowiązań ministra właściwego do spraw środowiska. Na mocy art. 411 ust. 6 p.o.ś. zobowiązania takie mogą być przejęte, jeżeli przyznanie pomocy przez rządy państw obcych i organizacje międzynarodowe zgodnie z ustaleniami umów międzynarodowych jest warunkowane udzieleniem przez ministra właściwego do spraw środowiska gwarancji zwrotu wypłaconych kwot w całości lub w części, z przyczyn ustanowionych w tych umowach. Formą finansowania dopuszczalną dla Narodowego Funduszu jest także określona w art. 411 ust. 6 a p.o.ś. możliwość obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji w spółkach oraz obligacji emitowanych przez inne podmioty niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli jest to związane z rozwojem przemysłu i usług w zakresie ochrony środowiska. Szczególnym przykładem takiej formy finansowania jest Bank Ochrony Środowiska S.A., w którym Narodowy Fundusz posiadał na dzień 30 września 2010 r. 79,10%⁴⁶ udziału w kapitale zakładowym.⁴⁷

Dla dotychczasowej analizy form finansowania, jakie mogą stosować fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej kluczowa była zasadnicza regulacja, jaką jest ustawa Prawo ochrony środowiska. W tym miejscu należy jednak poczynić kilka uwag dotyczących pewnych ograniczeń w tym zakresie, jakie wynikają z innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 411 ust. 8 p.o.ś. fundusze udzielają dotacji i pożyczek oraz przekazują środki (z wyjątkiem nagród, o czym była już mowa wyżej) na podstawie umów cywilnoprawnych. Oznacza to, że strony umowy wiążą normalny stosunek zobowiązaniowy, czyli zgodnie z wynikającą z art. 353¹ k.c.⁴⁸ zasadą swobody, której granice wyznacza właściwość (natura) stosunku prawnego, ustawa oraz zasady współżycia społecznego. Dlatego nie można generalnie wskazać, jakie postanowienia powinna zawierać umowa pożyczki zawierana przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Natomiast jak już była o tym mowa wyżej umowy te będą często wymagały bardzo precyzyjnego określenia przedmiotu finansowania czy warunków umorzenia. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie⁴⁹ do-

46 Za: Raport grupy kapitałowej Banku Ochrony Środowiska S.A. za III kwartał 2010 r., s. 30.

47 S. Urban, (w:) M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 1366.

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

49 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 841.

konując analizy ograniczeń wynikających z ustaw innych niż ustawa Prawo ochrony środowiska, należy mieć na uwadze ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej,⁵⁰ która określa m.in. maksymalne poziomy pomocy, jaka może być przyznana przedsiębiorcom. Niezwykle istotne w tym względzie (dla całego systemu finansowania przez fundusze) mogą okazać się także ograniczenia wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe.⁵¹ Wynika to z kilku względów. Po pierwsze, fundusze obecnie współpracują już z sześcioma bankami działającymi na polskim rynku usług finansowych. Po drugie, zgodnie z kluczowym dokumentem dla działalności funduszy, czyli strategią działania na lata 2013-2016 z perspektywą do 2020 r. ma nastąpić „zwiększenie udziału wydatków na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej udzielanych za pośrednictwem partnerów Narodowego Funduszu m.in. właśnie z bankami”.⁵² Po trzecie, wreszcie należy wskazać, że dystrybucja środków przez sektor bankowy może odbywać się z wykorzystaniem najistotniejszych form finansowania jak kredyty, pożyczki i dotacje. W ustawie Prawo ochrony środowiska została zawarta wyraźna podstawa prawna wraz z pewnymi unormowaniami dotyczące zasad współpracy funduszy z sektorem bankowym. Zgodnie z art. 411 ust. 10 p.o.ś. zarówno Narodowy, jak i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą udostępniać środki finansowe bankom z przeznaczeniem na udzielanie kredytów bankowych, pożyczek lub określonych rodzajów dotacji na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii. Na gruncie tego przepisu zostały także doprecyzowane warunki, tryb wyboru oraz kryteria, jakie powinny spełniać banki współpracujące. Z art. 411 ust. 10a p.o.ś. współpraca na linii bank – fundusz powinna być uregulowana umową, która w szczególności (zgodnie z ust. 10e p.o.ś.) powinna określać tryb i terminy przekazywania środków. Jeśli chodzi zaś o sposób wyboru banków współpracujących to zgodnie z ust. 10d p.o.ś. wyraźnie wyłączono tutaj zastosowanie ustawy o zamówieniach publicznych.⁵³ Pewne wątpliwości może budzić celowość wskazania przez ustawodawcę w art. 411 ust. 10b pkt 1 p.o.ś. minimów kapitałowych, jakie muszą spełniać banki współpracujące, ponieważ jest to *de facto* powtórzenie w tym zakresie postanowień art. 32 ust. 1 i 2 ustawy Prawo bankowe. Przychodząc na grunt prawa bankowego, które ma zastosowanie w przypadku wykonywania finansowania przez banki należy zwrócić uwagę na pewne aspekty związane z finansowaniem bankowym, które mogą rzutować na efektywność wykorzystywania środków będących w posiadaniu funduszy. Przede wszystkim należy tutaj zwrócić uwagę na kwestię oceny zdolności kredytowej. Zgodnie z art. 70 ustawy Prawo bankowe

50 Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 t.j. z późn. zm.)

51 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 1376 t.j. z późn. zm.).

52 Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej..., *op. cit.*, s. 62.

53 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 t.j. z późn. zm.).

warunkiem udzielenia przez bank kredytu (ale także pożyczki, gdyż przepis ten stosuje się odpowiednio)⁵⁴ jest co do zasady posiadanie przez wnioskodawcę zdolności kredytowej rozumianej jako zdolność do prawidłowej obsługi zadłużenia oraz możliwości przedstawienia prawnych zabezpieczeń wierzytelności. Jest to kluczowy element w finansowaniu bankowym. Ustawodawca na gruncie prawa bankowego nie określił przesłanek oceny tej zdolności. W konsekwencji to banki indywidualnie określają modele tej oceny, na którą składa się szereg elementów. Można je usystematyzować w obrębie kilku grup. Po pierwsze, będą to dane charakteryzujące kredytobiorcę bądź pożyczkobiorcę poprzez ustalenie jego profilu i okresu działalności, posiadanych kontrahentów, formę prawną, powiązania kapitałowo-organizacyjne czy wreszcie jego „spozycjonowanie” na tle podmiotów prowadzących działalność konkurencyjną. Po drugie, jest to rozbudowana analiza finansowa, której źródłem jest dokumentacja dołączona do wniosku o kredyt bądź pożyczkę. Analiza ta jest wykonywana w odniesieniu do sytuacji bieżącej podmiotu oraz w oparciu o przedstawioną projekcję na okres finansowania. Po trzecie, na ocenę zdolności składa się także prawne zabezpieczenie wierzytelności wynikającej z udzielonego kredytu bądź pożyczki. W praktyce banki przyjmują zróżnicowane zabezpieczenia stosując często ich dywersyfikację poprzez podział na zabezpieczenia osobowe, rzeczowe ze wskazaniem zabezpieczenia głównego. Przeciętą wartość takiego zabezpieczenia (która jest także określona przez bank za pomocą wewnętrznych wycen) wynosi około 150% wysokości kredytu bądź pożyczki. Oczywiście należy w tym miejscu zaznaczyć, że kryteria oceny zdolności kredytowej nie są całkowicie dowolnie określone przez banki. Jest to obowiązek publicznoprawny sankcjonowany w ramach uprawnień nadzorczych Komisji Nadzoru Finansowego.⁵⁵ W praktyce oznacza to, że przy zastosowaniu przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej formy finansowania w postaci kredytu bądź pożyczki bankowej oraz dopłat do oprocentowania kredytów bądź częściowej spłaty ich kapitału, realną szansę otrzymania tych środków będą miały tylko podmioty, które mogą sfinansować swoje przedsięwzięcie także (udzielonym na zasadach komercyjnych) kredytem bankowym. Może to więc stanowić realne utrudnienie w dostępie do finansowania środkami z funduszy. Naturalnie biorąc pod uwagę priorytet w postaci zwrotnego charakteru tych środków (o czym była mowa już wyżej) także fundusze finansując bezpośrednio dany podmiot muszą określić możliwości zwrotu przekazanych środków. Jednak wydaje się, że kryteria te nie muszą być tak rygorystycznie określone jak w przypadku oceny zdolności kredytowej przez banki. Wszystko więc uzależnione jest od określenia proporcji w stosowaniu poszczególnych form finansowania przez fundusze, tak aby dostęp do tych środków był możliwie najszerszy.

54 M. Bączyk, E. Fojcik-Mastalska, L. Góral, J. Pisuliński, W. Pyziół, *Prawo bankowe. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2007, s. 278-279.

55 Art. 138 w zw. z 133 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1149 t.j. z późn. zm.).

VI. Podsumowanie

Warunkiem efektywnych działań w obszarze ochrony środowiska jest zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania z uwagi na znaczne koszty wielu inwestycji z obszaru ochrony środowiska. W naszym systemie prawnym ustawodawca przesądził o kluczowej w tym zakresie roli funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Na tle przyjętych w tej regulacji rozwiązań wskazano powyżej na kilka istotnych wątpliwości wynikających zarówno z samej ustawy, jak i przyjętej praktyki, które mogą być istotne dla procesu finansowania. W ramach określenia kompetencji organów zostały unormowania, które mogą powodować rozbieżną interpretację kompetencji poszczególnych organów. Chodzi tu o uprawnienia do zatwierdzania wniosków o pożyczki i dotacji poniżej wskazanych pułapów oraz kompetencje w przedmiocie umorzeń. Na tle źródeł finansowania należy wskazać spadającą efektywność w ściąganiu kar, co może z kolei okazać się szczególnie istotne po wykorzystaniu środków zewnętrznych, zwłaszcza z Unii Europejskiej. Najwięcej trudności może pojawić się na tle wyboru form finansowania. Jak zostało wskazane powyżej pewne formy finansowania mogą okazać się trudne do zastosowania w związku z określonym brzmieniem ustawy. Chodzi tutaj o wskazaną możliwość nabywania udziałów i akcji w spółkach z innym przedmiotem działalności w zamian za nieściągalne wierzytelności wynikające z umów. Ustawodawca *de facto* bardzo wąsko określił zakres przedmiotu działalności spółek, w którym fundusz może nabywać udziały, przyjmując, że mogą to być wyłącznie spółki, które prowadzą jednocześnie działalność w zakresie ochrony środowiska, jak i gospodarki wodnej.⁵⁶ Praktycznym problemem w dostępie do środków dla części podmiotów może być także ich dystrybucja z wykorzystaniem sektora bankowego. Może to mieć miejsce w przypadku finansowania w formie pożyczek i kredytów bankowych bądź dotacji udzielanej w formie dopłat do oprocentowania kredytów bankowych lub spłaty części ich kapitału. Chodzi tutaj przede wszystkim o obowiązki banków w zakresie ustalania zdolności kredytowej. Jak już była o tym mowa wyżej, warunkiem finansowania przez banki jest określenie zgodnie z art. 70 ustawy Prawo bankowe zdolności kredytowej rozumianej jako zdolność do prawidłowej obsługi zadłużenia oraz możliwości przedstawienia prawnych zabezpieczeń wierzytelności. Oznacza to, że dostęp do środków z funduszy dystrybuowanych przy wykorzystaniu tych form finansowania jest ograniczony jedynie dla podmiotów spełniających warunki do finansowania kredytem bankowym udzielonym na zasadach komercyjnych. Oczywiście finansowanie przy użyciu sektora bankowego jest jednym z efektywnych metod wykorzystania środków przez fundusze. Dlatego tak ważne jest zachowanie odpowiednich proporcji do innych (poza związanymi z sektorem bankowym) formami finansowania.

56 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska..., *op. cit.*, s. 845.

THE ROLE AND ORGANIZATION OF NATIONAL AND PROVINCIAL FUNDS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND WATER MANAGEMENT

The article deals with issues related to the rules of organization and tasks of the National and Provincial Funds for Environmental Protection and Water Management. A detailed analysis has been conducted of the organizational scope of funds, their funding sources and the identification of objectives to be financed. Moreover, the article characterizes financial instruments which are used by funds, with particular emphasis on the principles of financing with the use of a bank credit.

Keywords: National Fund for Environmental Protection and Water Management, financial sources of funds, forms of financing

ŁAD PRZESTRZENNY JAKO PARADYGMAT ZRÓWNOWAŻONEGO GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ

I. Wprowadzenie

Nowoczesna gospodarka przestrzenna wymaga określenia wartości podstawowych. Wartości te nazywamy zasadami ogólnymi, gdyż stanowią oś, na której opiera się dany porządek prawny. Są swoistym wyjęciem przed nawias wszystkiego, co jest wspólne i ważne dla całej gałęzi lub działu prawa. Zasady ogólne obecne są z reguły w aktach normatywnych o fundamentalnym znaczeniu, np. w Konstytucji lub w aktach, które obszernie regulują daną materię, np. w ustawie – Prawo ochrony środowiska.¹ Potrzeba wyodrębnienia zasad ogólnych w obrębie planowania przestrzennego została zauważona już dość dawno.² W drodze wykładni przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ nie trudno doszukać się wartości podstawowych, wśród których dominujące znaczenie ma kategoria ładu przestrzennego wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wynika to wyraźnie z art. 1 u.p.z.p., przy czym ustawa ta formułując zasadę zrównoważonego rozwoju, odwołuje się do definicji zawartej w ustawie – Prawo ochrony środowiska.⁴ Zasady te tkwią u podstaw wszelkich działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie

-
- 1 Dyskusja na temat wprowadzenia katalogu zasad ogólnych do prawa ochrony środowiska rozpoczęła się już w latach osiemdziesiątych XX w., jednak stało się to dopiero wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku (Dz.U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.). Na temat roli zasad ogólnych w prawie ochrony środowiska zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik, Wrocław 2005, s. 257-270 oraz 533-540.
 - 2 Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002. Zob. też M. Woźniak, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji)*, „Rejent” 2011, nr 6 (242), s. 121-138.
 - 3 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717, t.j. z dnia 24 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 647) dalej u.p.z.p.
 - 4 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska, t.j. z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 150).

kształtowania polityki przestrzennej oraz w kwestii ustalania zasad przeznaczania terenów na określone cele, ich zagospodarowania i zabudowy.

Wyodrębnienie wartości podstawowych w planowaniu przestrzennym jest niezbędne także z uwagi na rozproszenie tej materii w wielu aktach prawnych, co stwarza konieczność integracji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z innymi gałęziami prawa administracyjnego (zwłaszcza z prawem budowlanym i przepisami ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym), jak i ze względu na wciąż niezadowalający stan pokrycia naszego kraju planami miejscowymi, potrzebę dalszego wzmacniania procesu uspołeczniania i tworzenia solidnych gwarancji ochrony interesu publicznego. Wobec tych i innych problemów gospodarowania przestrzenią ład przestrzenny i zrównoważony rozwój mają charakter uniwersalny i wpływają na uporządkowanie systemu planowania przestrzennego.

II. Wokół pojęcia ładu przestrzennego i problemów jego kształtowania

Ład przestrzenny będąc zasadą nadrzędną gospodarowania przestrzenią jest jednocześnie kluczowym pojęciem wyznaczającym zakres przedmiotowy u.p.z.p. Wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju stanowi nadrzędny układ odniesienia dla wszelkich czynności podejmowanych na gruncie tej ustawy, w odniesieniu do wszystkich poziomów planowania przestrzennego.⁵ W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono stanowisko, iż pojęcie ładu przestrzennego należy do kategorii klauzul generalnych.⁶

W znaczeniu potocznym ład oznacza dążenie do harmonii, uporządkowania, proporcjonalności, czytelności, respektowania różnych funkcji.⁷ W ujęciu słownikowym porządek i równowaga to najczęstsze określenia ładu. Pojęcie ładu przestrzennego nie jest jednolite w czasoprzestrzeni. Rozumienie ładu przestrzennego aktualne w danym miejscu i czasie jest zarówno wynikiem pewnego dziedzictwa kulturowego, jak i wypadkową dążeń, ambicji i preferencji członków danej społeczności.⁸ Pojęcie ładu przestrzennego jest pojęciem konfliktogennym, gdyż nie jest możliwe uzyskanie jednoznacznej oceny, jakie konkretne założenia urbanistyczne

5 Polski ustawodawca przyjął zasadę trójszczeblowego systemu planowania przestrzennego, stosowanego zresztą powszechnie w państwach Europy Zachodniej: planowanie miejscowe pozostaje w gestii gminy, planowanie centralne kształtujące politykę przestrzenną – w rękach państwa a planowanie regionalne – w gestii województwa samorządowego. Inne szczeble (np. powiat) mają charakter uzupełniający i pomocniczy względem podstawowych ogniw planowania przestrzennego, zob. szerzej na ten temat Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 82-83.

6 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., II SA/Lu 117/10, Legalis.

7 A. Karwińska, która określenie „ład” łączy z porządkiem, harmonią, zachowaniem proporcji, utrzymaniem równowagi. *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Warszawa 2008, s. 49.

8 M. Tabernacka, *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 750.

lub ruralistyczne tej wartości odpowiadają.⁹ W literaturze podkreśla się też, że ład przestrzenny jest miernikiem dobra wspólnego.¹⁰

Ład przestrzenny tworzony przez i dla człowieka był przedmiotem rozważań filozofów od najdawniejszych czasów, jednak dopiero wraz z rozwojem cywilizacji, powstaniem państwa, a tym samym pojęcia władzy, prawa i gospodarki pojęcie ładu przestrzennego zaczęło zataczać coraz szersze kręgi. Z czasem uświadomienie wpływu skutków ekspansywnej działalności człowieka na przyrodę pozwoliło na rozszerzenie pojęcia ładu przestrzenny o ochronę przyrody. Włączenie aspektów przyrodniczych do pojęcia charakteryzujących istotę ładu przestrzennego dało początek rozpatrywaniu tego pojęcia łącznie z pojęciem zrównoważony rozwój.¹¹

Wypada zauważyć, że ład przestrzenny jest pojęciem interdyscyplinarnym, występującym na gruncie wielu dziedzin nauki, jak nauki urbanistyczne, architektoniczne, ekonomiczne, polityczne i ochrony środowiska, ma też dość bogaty kontekst historyczny.¹² Termin „ład przestrzenny” używany jest przez urbanistów i innych przedstawicieli nauk pozaprawnych zainteresowanych szeroko rozumianą gospodarką przestrzenną. Wśród cech ładu przestrzennego istotne są kwestie „kompozycyjno-estetyczne”, akcentowane przez urbanistów, jednak na plan pierwszy wysuwa się potrzeba tworzenia harmonijnej całości oraz uporządkowanych relacji wielu dotyczących przestrzeni uwarunkowań i wymagań, w tym społeczno-gospodarczych. Ład przestrzenny jest bowiem nieodłącznym atrybutem konstytucyjnie gwarantowanego zrównoważonego rozwoju.

Problematyka ładu przestrzennego była przedmiotem – obok zagadnień energii, pracy, żywności i wód – Konferencji NZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, która odbyła się w dniach 20-22 czerwca 2012 r. w Rio de Janeiro – dwadzieścia lat po pamiętnym Szczycie Ziemi w Rio w 1992 r. Szczególną uwagę skupiono na zrównoważonym rozwoju miast, poprzez próbę odpowiedzi na pytanie: Jak budować miasta, aby każdy mieszkaniec cieszył się przyzwoitą jakością życia? Rysuje się tu antropocentryczny kierunek podejścia do rozwoju terenów miejskich, bowiem człowiek jest w centrum wszelkich działań społeczności międzynarodowej. Potwierdzenie tego kierunku znajduje odzwierciedlenie w tezie konferencji, iż miasta po-

9 M. Tabernačka, Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (w:) M. Tabernačka, R. Raszewska-Skałecka (red.), Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 404 i n.

10 J. Parysek, Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej, Poznań 2007, s. 67-68 oraz 101. Stanowiąc porządek przestrzenny, uwzględniający i odwzorowujący prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody ład przestrzenny może być nadto postrzegany – zdaniem tego autora – jako nadrzędny cel gospodarki przestrzennej, wartości i interes publiczny.

11 R. Cymerman, Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego, Olsztyn 2011, s. 24-25.

12 Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego jest bowiem bardzo odległa i sięga odradzania się państwowości polskiej w okresie międzywojennym (wzorowanego początkowo na ustawodawstwach państw zaborczych). Nakłada się też w wyraźny sposób na rozwój samej administracji występując w okresach, kiedy administracja samorządowa jest w fazie rozwoju i zanikając, kiedy samorząd przestaje istnieć. Ewolucja tego fragmentu prawa wtapia się w szersze zjawisko, jakim są zmiany ustrojowe, zob. szerzej na ten temat, M. Woźniak, Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego w Polsce, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2-4 (76-78).

winy oferować wszystkim ludziom możliwość rozwoju, dostęp do podstawowych usług, energii, mieszkań, transportu i innych udogodnień.

Dla potrzeb niniejszego opracowania konieczne będzie przeanalizowanie pojęcia ładu przestrzenny w naukach prawnych, przy czym koncepcja normatywna ładu przestrzennego wykracza znacznie poza ustawę w tej kwestii podstawową (czyli u.p.z.p.). Np. w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹³ sprawy ładu przestrzennego wymieniono na pierwszym miejscu wśród zadań własnych gminy. W świetle art. 7 w szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, (...).

W polskim ustawodawstwie planistycznym pojęcie „ład przestrzenny” po raz pierwszy zostało użyte w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym.¹⁴ W art. 1, ust. 2 przyjęto, że wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury uwzględnia się w zagospodarowaniu przestrzennym. Oprócz tej dość ogólnikowej normy nie znajdujemy tu ani definicji legalnej, ani też odniesień do konkretnych ustaleń tej ustawy. Warto odnotować, że przeprowadzenie reformy zagospodarowania przestrzennego z prawie pięcioletnim opóźnieniem w stosunku do reformy administracji publicznej przełomu lat 1989/1990 skutkowało tym, że gminy w pierwszej kadencji korzystały z przepisów obowiązujących poprzednio, czyli z ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. W ustawie tej termin „ład przestrzenny” nie występował, a jej wnikliwy czytelnik mógł znaleźć jedynie – zbliżony do tego pojęcia – przepis art. 3: „Planowanie przestrzenne powinno uwzględniać: (...) 4) wymagania w zakresie porządku zabudowy, zapewniające właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów (...)”. Sytuacja ta powodowała, że sporządzane i uchwalane do końca 1994 r. – już przez organy samorządu gminnego – plany miejscowe różniły się od siebie znacząco, gdyż pojęcie walorów użytkowych i estetycznych to pojęcia subiektywne. W efekcie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które powstawały w tym okresie (i na ogół obowiązywały aż do końca 2003 roku) nie rodząc prawie żadnych formalnych zobowiązań prawnych i finansowych nie były efektywnym narzędziem ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, a organy samorządu gminnego pojęcie ładu przestrzenny mogły interpretować dowolnie i bez głębszej refleksji. Tej niekorzystnej sytuacji nie zmieniło wejście w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

Tym bardziej z aprobatą należy odnotować fakt podjęcia próby legalnego nazwania ładu przestrzennego, które skądinąd jest pojęciem bardziej intuicyjnie zrozumiałym niż łatwo definiowalnym. Definicję legalną przypisano temu pojęciu dopiero na gruncie u.p.z.p. poprzedzając ją stwierdzeniem – w art. 1, ust. 1 – że ład

13 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

14 T.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

przestrzenny (i zrównoważony rozwój) są podstawą działań związanych z kształtowaniem polityki przestrzennej i z przeznaczaniem terenów oraz ustalaniem zasad ich zagospodarowania (zabudowy); w ust. 2 stwierdza się, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w szczególności „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”. Samo zaś pojęcie zostało zdefiniowane w art. 2 następująco: „ilekroć w ustawie jest mowa o ładzie przestrzennym – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Nie wchodząc w semantyczne rozważania wokół definicji ładu przestrzennego, należy uznać, że pojęcie to nie należy z pewnością do jednoznacznych i jako takie łączy w sobie aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i estetyczne. Czynniki te, odnoszące się do środowiska życia człowieka, należy uwzględnić w gospodarowaniu przestrzenią. Nie trudno nie zauważyć, że ustawowa definicja ładu przestrzennego zawiera pojęcia niedookreślone (nieostre), odnoszące się do układów nienormatywnych, a więc do reguł wynikających z wiedzy naukowej i praktyki, a nie z przepisów prawa.¹⁵ Niemniej pojęcie ład przestrzenny – z faktu istnienia definicji legalnej – musi być rozpatrywane i oceniane szeroko, w perspektywie zdecydowanie przekraczającej urbanistyczno-architektoniczny punkt widzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że mimo iż pojęcie ład przestrzenny jest niedookreślone i nieostre, to stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.¹⁶ Rekonstrukcja normy prawnej dokonywana jest każdorazowo w odniesieniu do danego stanu faktycznego, a jej prawidłowość w odniesieniu do ładu przestrzennego jako pojęcia niedookreślonego podlega kontroli sądowej. Zachowanie ładu przestrzennego jest obowiązkiem prawnym, który powinien być wypełniany przy podejmowaniu wszelkich działań i formułowaniu rozstrzygnięć organów działających w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego.

III. Ład przestrzenny w aktach planistycznych gminy

Adresatem zachowania ładu przestrzennego są organy władzy publicznej powołane z woli ustawodawcy do wykonywania zadań publicznych w sferze planowania przestrzennego. Najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego

15 W nauce prawa administracyjnego wielokrotnie podkreślano fakt, że definicja legalna ładu przestrzennego pochodzi z obszaru doktryny urbanistycznej i w konsekwencji nie zawiera jednoznacznych normatywnych treści, zob. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2005, s. 10.

16 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09, LEX nr 574191.

w Polsce jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.¹⁷ W myśl jej postanowień znaczenie ładu przestrzennego jako nieodłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych stała się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych, przede wszystkim zaś administracji rządowej i samorządowej. Z uwagi na fakt, że głównym podmiotem planowania przestrzennego jest gmina, wyposażona w szereg kompetencji władczych, to właśnie ona jest najbardziej obciążona urealnieniem i skonkretyzowaniem tego pojęcia.¹⁸ Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy – w świetle w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. – do jej zadań własnych. Rozstrzygnięcia gminy mają przy tym największą siłę oddziaływania na sytuację prawną i faktyczną podmiotów zainteresowanych ustaleniami planistycznymi (właściciele nieruchomości, inwestorów, deweloperów, przedstawiciele organizacji społecznych i innych). Dotyczy to w najszerszym stopniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jako akt prawa miejscowego stanowi podstawowe źródło informacji o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu oraz bezpośrednio oddziałuje na sferę prawną uczestników procesu planistycznego. Powszechnie obowiązująca moc tego aktu wiąże właścicieli gruntów i inne podmioty, które na tej podstawie mogą zrekonstruować sferę swoich praw i obowiązków w zakresie dysponowania przestrzenią.

W spektrum podmiotów konfrontujących pojęcie ładu przestrzennego oprócz twórców prawa miejscowego, dysponujących władztwem planistycznym, należy tu wskazać organy nadzoru, a także sądy administracyjne, które w toku kontroli legalności działania administracji publicznej nieraz „natknęły się” na pojęcie ład przestrzenny.

Termin ład przestrzenny jest na gruncie u.p.z.p. przywoływany wielokrotnie. W art. 10 ust. 1 stwierdza się m.in.: „W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; (...)”. Oznacza to, że polityka przestrzenna gminy urzeczywistniona w studium dotycząca kierunkowego rozwiązywania problemów zagospodarowania przestrzennego nie może nie brać pod uwagę wymagań dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Wprawdzie studium gminne nie jest aktem prawa miejscowego (nazywane jest „aktem kierownictwa wewnętrznego”¹⁹), ale

17 Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. opubl: Monitor Polski 2012, poz. 252.

18 W orzecznictwie wyrażono pogląd, że gminy mają upoważnienie do decydowania w kwestiach ładu przestrzennego i gospodarki terenami, zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 października 2007 r., II SA/Rz 482/07, LEX nr 413507. Sąd dodaje, że wymagania ładu przestrzennego wynikają z przepisów prawa, w tym m.in. prawa budowlanego, ale też rodzą obowiązek przestrzegania norm estetycznych.

19 Charakter prawny studium wiernie oddaje wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r. iż „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem ustanawiającym przepisy gminne (...). Studium

ustawodawca zdecydował, w art. 9 ust. 4 iż: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”. Tę zależność przepisy u.p.z.p. określają precyzyjniej, m.in. w art. 15. ust. 1, iż „wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...). Kwestia ładu przestrzennego jest także szczegółowo uregulowana w odniesieniu do zawartości planu miejscowego. Ustawodawca określił dwanaście grup problemowych, które winny być szczegółowo uregulowane ustaleniami prawa miejscowego w planie, a wśród nich wysoko umieścił ład przestrzenny (art. 15, ust. 2, pkt 2: „w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego”). Z faktu, iż ład przestrzenny stanowi wartość, której respektowania domaga się ustawodawca w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego, wynika nakaz traktowania ładu przestrzennego jako jednej z zasad sporządzania aktów, a naruszenie tej zasady może implikować skutki prawne w zakresie mocy obowiązującej uchwalonych aktów prawa miejscowego, w szczególności nieważność tych uchwał w całości lub w części.

Problematyka gminnego ładu przestrzennego jest najbardziej wrażliwa w odniesieniu do obszarów, dla których nie uchwalono planu miejscowego, czyli w sytuacji, kiedy dana inwestycja podlega ocenie organu według kryteriów związanych z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 u.p.z.p.). Jak podkreśla sąd administracyjny, zarówno miejscowy plan zagospodarowania terenu, jak i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tworzą określony ład przestrzenny. Stanowi on wartość w życiu społecznym, ponieważ obywatele w swoich decyzjach życiowych kierują się także kształtem otaczającej ich przestrzeni i miejscem, w którym przyjdzie im żyć i mieszkać.²⁰

Intencją określenia ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu było zagwarantowanie ładu przestrzennego, poprzez przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy i dostosowanie jej do istniejącego otoczenia.²¹ Zabudowa tworzyć powinna harmonijną, estetyczną całość skomponowaną według urbanistycznych oraz architektonicznych kryteriów ładu przestrzennego.²²

nie ma więc mocy aktu powszechnie obowiązującego. Określa – jako akt planistyczny – jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrznie organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego (w stosunkach rada i podporządkowane jej jednostki organizacyjne) określa więc tylko kierunki i sposoby działania jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium stanowi więc jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu i nie może tym samym, w żadnym przypadku, stanowić podstawy do wydania decyzji”, zob. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., II S.A. 2437/99, LEX nr 55333.

20 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 grudnia 2008 r., II SA/Bd 696/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/842C44BD5D>

21 Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, opubl: LEX nr 597797.

22 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Wr 121/10, LEX nr 674533.

Kluczowym zagadnieniem jest sposób interpretowania pojęcia ład przestrzenny przez organ prowadzący postępowanie.²³ Najwięcej problemów interpretacyjnych stwarza przy tym „zasada bliskiego sąsiedztwa” oraz ustalenie zakresu pojęcia kontynuacja funkcji terenu, czego dowodem jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych. Zasada ta przyjęta z ustawodawstwa niemieckiego zobowiązuje organ do ustalenia warunków zabudowy dopiero wówczas, gdy – niezależnie od spełnienia innych prawem wymaganych warunków – zamierzenie inwestycyjne jest lokalizowane w sąsiedztwie co najmniej jednej działki zabudowanej i na zasadzie kontynuacji funkcji terenu.²⁴ Większość orzecznictwa opowiada się za szerokim rozumieniem tej zasady, zgodnie z którym zakres działek sąsiednich stanowiących podstawę prowadzonej analizy, wykracza poza działki bezpośrednio graniczące z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja. Szeroko i na korzyść właściciela określa się też pojęcie kontynuacja funkcji terenu, ponieważ dopuszczalna jest nie tylko zabudowa ograniczająca się do obiektu tożsamego z już istniejącym, ale i taka, która nie godzi w zastany stan rzeczy.²⁵ Powstająca w sąsiedztwie zabudowanej nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej, obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej. Określenie powyższej charakterystyki jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawie warunków zabudowy, a także jest jednym z elementów rozstrzygnięcia znajdującego się w treści decyzji.²⁶ U podstaw włączenia powyższych zasad, jak i *ratio legis* całego art. 61 u.p.z.p. leży niewątpliwie ład przestrzenny, osiągnąć poprzez zapobieganie – na terenach pozbawionych planu miejscowego – zabudowie nie dającej się pogodzić z dotychczasowym sposobem zagospodarowania terenu. Powyższe zasady nie znajdują zastosowania przy okazji wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nie oznacza to jednak, że przy wydawaniu tego rodzaju decyzji organ może zignorować wymagania ładu przestrzennego.

W ostatnich latach decyzja o warunkach zabudowy poddawana jest krytyce jako akt, który zamiast zapewnić ład przestrzenny dezintegruje go i wprowadza chaos przestrzenny.²⁷ Kwestionowane jest to, że o ładzie przestrzennym decyduje już nie prawo miejscowe, a przepisy zawarte w ustawach odrębnych, wedle których

23 W kontekście ładu przestrzennego ocenia się, czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie, zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 kwietnia 2010 r., II SA/Łd 268/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3721CE3CF5>

24 Zob. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne..., *op. cit.*, s. 128-129.

25 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2010 r., II SA/Po 426/10, LEX nr 754413.

26 Wyrok WSA siedziba w Warszawie z dnia 23 stycznia 2006 r., IV SA/Wa 1847/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AA84AAFD5B>

27 M.J. Nowak, Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wady, zalety i postulowane zmiany, (w:) I. Zachariasz (red.), Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012, s. 132 i n.

ocenia się, czy inwestycja może być zrealizowana. Co więcej, kluczowe dla kraju przedsięwzięcia infrastrukturalne ustawodawca zdecydował się uregulować w drodze tzw. specustaw. Procedury te nie przystające do urzędzeń prawnych określonych w u.p.z.p. nie zawsze idą w parze z założeniami podstawowymi, u podstaw których leży ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Po drugie – ustalanie warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej oznacza, że czynność ta jest poza kontrolą społeczną, realizowaną w ramach demokratycznych procedur planistycznych. Z założenia więc jest to sposób uniemożliwiający wyważanie interesów różnych uczestników „gry o przestrzeń”, a tym samym obciążony ryzykiem powstawania konfliktów społecznych. Po trzecie – decyzje o warunkach zabudowy są w znacznie większym stopniu korupcjogenne niż procedury planistyczne.

Szczególnie krytykowany jest brak jednoznacznego wymogu zgodności między treścią decyzji a treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co w konsekwencji doprowadza do rozbieżności między kierunkiem polityki przestrzennej gminy a jej faktycznym zagospodarowaniem, powstawaniem zabudowy w miejscach do tego niepredystynowanych oraz do umniejszania roli planów miejscowych.²⁸ Aby zapewnić minimum ładu przestrzennego należałoby poprzeć postulat M.J. Nowaka, co do wprowadzenia wymogu zgodności decyzji o warunkach zabudowy z aktem polityki przestrzennej. Mimo trudności przejściowych (m.in. konieczności zmian w studiach uwarunkowań) w dalszej perspektywie zapobiegłoby to chaotycznej zabudowie. Celowe wydaje się też wprowadzenie hierarchicznej współzależności planów zagospodarowania przestrzennego oraz – przynajmniej w odniesieniu do terenów zurbanizowanych – wydawanie pozwoleń na budowę wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.²⁹

IV. Określenia ładu przestrzennego

Jakkolwiek definicję legalną ładu przestrzennego zawarto w u.p.z.p., to poprzez zawarte w niej określenia, jego istoty należy poszukiwać zarówno w obrębie tego aktu, jak i poza nim w ustawach szczególnych. Ład przestrzenny jako pojęcie niedookreślone łatwiej zdefiniować dzięki kilku określeniom, które – traktowane łącznie – przedstawiają pełniejszy obraz tego trudnego do uchwycenia pojęcia. Pierwszym z nich jest ład społeczny. Człowiek od dawna, na różne sposoby i z różnymi skut-

28 A. Kopeć, Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy, (w:) T. Markowski, P. Żuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 125-127.

29 T. Markowski, Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, (w:) T. Markowski, P. Żuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 41.

kami tworzył przestrzeń wokół siebie. Można powiedzieć, że był i jest nadal w orbicie działań mających na celu osiągnięcie ładu przestrzennego. Każdy ma prawo do korzystania z przestrzeni publicznej, która jest dobrem wspólnym. Użytkownicy przestrzeni publicznych mają prawo oczekiwać od władzy publicznej takiego zorganizowania przestrzeni, aby wartości, które leżą u podstaw współczesnego systemu planowania przestrzennego były respektowane zarówno w trakcie prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzjach administracyjnych, na podstawie których określa się inwestorowi warunki zabudowy w sytuacji braku planu miejscowego. Społeczeństwo i poszczególne jednostki mogą mieć własną wizję zorganizowania przestrzeni, jednak jej wyartykułowanie jest możliwe tylko w sposób i w formach przewidzianych przez prawo (poprzez wnioski, uwagi lub w toku dyskusji publicznej). Poprzez kategorię zadań własnych, zapewnienie minimum ładu przestrzennego mieści się w pojęciu władztwo planistyczne gminy i może generować liczne konflikty o podłożu społecznym. Konflikt o przeznaczenie przestrzeni będącej rzeczą wspólną ma wymiar aksjologiczny, związany z koniecznością nieustannego wartościowania, co spoczywa na organach administracji publicznej. Działania mające na celu urzeczywistnienie ładu społecznego to również wszelkie działania podejmowane przez organy planistyczne w kierunku podniesienia jakości życia społeczeństwa.

Kolejnym przymiotnikowym określeniem ładu przestrzennego jest ład ekologiczny, honorujący w możliwie wysokim stopniu zasadę zrównoważonego rozwoju. W praktyce sprowadza się do tego, że zagadnienia związane z ochroną środowiska muszą być brane pod uwagę przy formułowaniu wszelkich aktów planistycznych.³⁰

Na tle u.p.z.p. ochrona środowiska jawi się jako jedna z wartości, które przenikają polski system planowania przestrzennego. Określając zakres przedmiotowy ustawodawca stwierdza, iż m.in. wymagania ładu przestrzennego, walory krajo-brazowe oraz wymagania ochrony środowiska w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych uwzględnia się w planowaniu przestrzennym.

Jak podkreśla J. Stelmasiak, planowanie przestrzenne odgrywa dużą rolę w ochronie środowiska, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest jednym z kluczowych środków prawnych służących ochronie środowiska.³¹ Pod

30 Zagadnienia ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym są regulowane w prawie polskim dwutorowo: z jednej strony są to przepisy wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z drugiej zaś z ustawy – p.o.ś. i innych ustaw „środowiskowych”. Np. ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., tj. z dnia 25 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1220), ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tj. z dnia 18 listopada 2005 r. (Dz.U. Nr 239, poz. 2019), ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. z dnia 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 1266). Ta dwutorowość powoduje wiele komplikacji, dotyczących m.in. zawartości merytorycznej opracowań planistycznych, jeśli chodzi o zagadnienia środowiskowe. Sytuacja ta jest rezultatem trwającego co najmniej od 1980 r. procesu, w którym kolejne wersje ustawy dotyczące planowania przestrzennego, nawiązując do obowiązujących w danym momencie ustaw środowiskowych, dezaktualizują się w związku z licznymi zmianami zachodzącymi w uregulowaniach prawnych z dziedziny ochrony środowiska, zob. M. Berdysz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w praktyce*, Warszawa 2006, cz. 8, roz. 1, podrozdz. 1.1., s. 1.

31 J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 5; zob. też. K. Nowacki, *Zadania, kompetencje i formy działania organów administracji publicznej*

względem normatywnym związek ten ujęty jest w ustawie – Prawo ochrony środowiska³² w postaci odrębnego działu VII pt. „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”. Problematyka ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jednak znacznie szersza i musi być dokonywana za pomocą ustaw szczegółowych.³³ Punktem stycznym, a zarazem wartością fundamentalną jest ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju, będąca nie tylko zasadą ochrony środowiska, ale i podstawą, w oparciu o którą należy prowadzić nowoczesną gospodarkę przestrzenną.

Wymagania ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym sprowadzają się do formułowania pewnego rodzaju ograniczeń. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w myśl art. 73 cytowanej ustawy ograniczenia wynikające z: ustanowienia form ochrony przyrody, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych, wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją, ustalenia w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.³⁴

Należy zauważyć, że zasada ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym ma też swój wymiar proceduralny. Polega ona na obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.³⁵

Zrównoważony rozwój nakazuje zwrócić uwagę na ład ekonomiczny, który w planowaniu przestrzennym sprowadza się do konieczności łagodzenia konfliktów między wymogami ładu przestrzennego a wolą inwestorów. Walory ekonomiczne przestrzeni to według u.p.z.p. te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych. Na wartość przestrzeni wpływ ma szereg czynników, w szczególności jej położenie, ukształtowanie, sposób zabudowy i zagospodarowania, w tym dostępność do infrastruktury technicznej i transportowej, zasoby mineralne, także sposób zagospodarowania zabudowy występującej w sąsiedztwie.

w dziedzinie ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego (wybrane problemy), (w:) E.J. Nowacka (red.), Ustrój administracji publicznej, Warszawa 2000, s. 91-130, który wskazuje na liczne związki pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem zagospodarowania przestrzennego.

32 Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 627), t.j. z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 150).

33 Przykłady ustaw regulujących problematykę ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym wymieniono w przyp. 32. Wymienione ustawy stanowią najważniejsze materialno-prawne podstawy wymogów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak nie wyczerpują tego katalogu.

34 Szerzej na ten temat, zob. M. Woźniak, Środowisko i jego ochrona w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (w:) M. Woźniak (red.), Administracja dóbr i usług publicznych, Warszawa 2013, s. 57-65.

35 Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko ma podstawy w prawie unijnym w dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Dz. Urz. UE L 197 z 21.07.2001, s. 157, zwanej dyrektywą SEA. Podstawą prawną sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

Wartość przestrzeni to, z jednej strony, możliwość użytecznego i efektywnego wykorzystania wybranej przestrzeni, z drugiej dążenie do zachowania wybranych jej cech, które świadczą o jej unikalności (wartość historyczna, artystyczna, przyrodnicza). Wartość tak rozumiana sprzężona jest wprost z funkcją przewidzianą w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wartość można utożsamiać ze zdolnością przestrzeni do zaspokajania określonych potrzeb, w tym potrzeb pierwotnych (miejsce zamieszkania, produkcja żywności na własne potrzeby), jak i potrzeb wyższego rzędu (estetyka, dobra kulturowe). Tak rozumianą wartość możemy podzielić na dwie kategorie: wartość jako dobro indywidualne i wartość jako dobro publiczne. Przestrzeń może być bowiem przedmiotem praw indywidualnych, przede wszystkim zaś prawa własności, jak i praw publicznych jak inwestycje drogowe lub infrastrukturalne. Nadto w przestrzeni jest miejsce na wartości przyrodnicze lub kulturowe, które również przedstawić można w kategoriach ekonomicznych.

W ten sposób dochodzimy do kolejnego określenia ładu przestrzennego – ład kulturowy, rozumiany jako szacunek do dziedzictwa narodowego, zabytków i dóbr kultury. Wykładnia tego pojęcia musi być dokonana przez przyzmat ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,³⁶ sam zaś wymóg ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wynika z art. 1, ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz z art. 15 ust. 2 pkt 4, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Przedmiotem ochrony wedle tej pierwszej jest zabytek, rozumiany jako nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespół, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki lub zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym, ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową, np. dzieła architektury i budownictwa, krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne i ruralistyczne, parki i inne. Chronione w procesie planistycznym jako gwarancja ładu kulturowego są też dobra kultury współczesnej, przez które rozumie się nie będące zabytkami dobra kultury, jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna. Wypada zaznaczyć, że większość z tych wartości ma charakter oceny. Pojęcie „dziedzictwo kulturowe” nie zostało zdefiniowane na gruncie ustawowym, jest to jednak pojęcie określone w ratyfikowanej przez Polskę (a zatem o mocy wyższej niż ustawa i bezpośrednio stosowalnej) umowie międzynarodowej.³⁷ Wydaje się, iż ostatnie z wy-

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

37 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190. Zgodnie z artykułem 1 tego dokumentu za „dziedzictwo kulturalne” uważane są: – zabytki: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub na-

różnionych tu pojęć determinujących znaczenie ładu kulturowego ma najszerszy kontekst znaczeniowy, obejmuje bowiem powstałe w przeszłości obiekty o charakterze materialnym (nieruchomości i ruchomości), jak i dobra o charakterze niematerialnym, które mają znaczenie ze względu na swoją wartość historyczną, naukową, artystyczną, estetyczną lub krajobrazową.³⁸ Nie wchodząc w dalsze rozważania dotyczące ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym i ich prawnych form, budowa ładu kulturowego wtapia się w konflikty na linii ochrona zabytków, która zawsze jest w interesie publicznym a prawo własności, będące najsilniejszym i umocowanym konstytucyjnie indywidualnym prawem podmiotowym.³⁹ Możliwe są też konflikty w obrębie samego interesu publicznego, w związku z występowaniem w przestrzeni różnych elementów zagospodarowania o charakterze publicznym (np. inwestycje drogowe, telekomunikacyjne, urządzenia służące ochronie środowiska). Wartościowanie interesów leży w gestii administracji planistycznej, niemniej istotną rolę będą tu odgrywały uzgodnienia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, wymagane zarówno w odniesieniu do studium, jak i planu miejscowego.

Ostatnim z wyszczególnionych tu określeń ładu przestrzennego jest ład estetyczny. Ład estetyczny jest ważnym czynnikiem wpływającym na ocenę przestrzeni przez ludność zamieszkującą dany teren oraz turystów, przyciągającym inwestorów oraz rozstrzygającym o atrakcyjności miejsca. Spośród określeń ładu przestrzennego właśnie wymagania kompozycyjno-estetyczne są najbardziej ocenne, subiektywne i zmienne w czasie. Na wymagania ładu estetycznego zwracał uwagę już w latach 30. XX w. wybitny administratywista J.S. Langrod, przekonując, że „nie ma w nowoczesnym prawie budowlanym norm estetycznie obojętnych. Wymogi estetyki technicznej urastają do znaczenia interesu publicznego i przestają być wyłączną domeną dowolnych upodobań i nieskrępowanej woli jednostki”.⁴⁰ Zagadnienia estetyki obiektów budowlanych nie są wprost przedmiotem zainteresowania w u.p.z.p. W różnym stopniu natężenia występują w takich pojęciach, jak uwarunkowania i wymagania kulturowe, kompozycyjno-estetyczne i funkcjonalne, wskazane w ustawowej definicji ładu przestrzennego. Oznacza to, że organ administracji powinien je, jako swoiste klauzule generalne ustalić, w pierwszej kolejności poza systemem prawa, a następnie przetransponować i dookreślić w odniesieniu do konkretnej sytuacji i indywidualnego adresata. Podstawowym problemem jest przy tym wykład-

uki; – zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki, – miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego.

38 Szerzej na ten temat zob. P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrument kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 59 i n.

39 Szerzej na ten temat zob. M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, nr 2 (23), s. 5-25.

40 J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 12.

nia pojęcia „wycucie estetyki ogółu” jako kategorii interesu publicznego.⁴¹ Wypada dodać, że projekty aktów planistycznych i decyzji administracyjnych wydawanych w sytuacji braku planu miejscowego są – w myśl ustawy u.p.z.p. – przygotowywane przez osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe (architektów, urbanistów), w których metodach działania mieszczą się standardy dyktowane kryteriami estetyki technicznej i wyglądu obiektów budowlanych.

Na wymagania estetyczne zwracają uwagę postanowienia ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴² (w art. 5 ust. 1 i 2), jednak estetyka budynków nie jest tu samodzielną wartością, lecz występuje wspólnie z innymi, np. bezpieczeństwem lub ochroną ludności. Istotne jest też w tym przedmiocie rozporządzenie Ministra Infrastruktury,⁴³ które ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej w szczególności przepisy dotyczące odległości od granicy działki, usytuowania budynków, ogrodzeń, dróg dojazdowych, zieleni, miejsc postojowych, a także wysokości, kubatury, dostępności światła dziennego, geometrii dachu i innych warunków technicznych, od których zależy estetyka otoczenia. Ponadto wymagania estetyczne mogą być określone w formie aktów prawa miejscowego.⁴⁴

V. Podsumowanie

Ustawodawca wielokrotnie i – jak się wydaje – precyzyjnie określił wymagania dotyczące ład przestrzennego, stan polskiej przestrzeni nie odpowiada jednak w pełni założeniom ustawy. Odpowiedzialność za poziom i kreowanie ład przestrzennego spoczywa na podmiotach publicznoprawnych, przede wszystkim zaś na gminach. Organy administracji lokalnej podejmując rozstrzygnięcia w określonych przez prawo formach są niejako rzecznikiem ład przestrzennego.

Do końca 2003 r. większość gmin i miast była pokryta planami miejscowymi sporządzonymi przeważająco na podstawie przepisów z 1984 r., które pojęcia ład przestrzenny nie definiowały.⁴⁵ Owego dramatycznego zaniedbania nie zdołała usunąć u.p.z.p. z 2003 r., mimo iż zawarto w niej definicję ład przestrzennego, a nawet – za sprawą art. 1 – urasta ona do rangi zasady. W rezultacie powstał w Polsce dualny system kształtowania ład przestrzennego, w ramach którego funkcjonują dwa spo-

41 I. Niżnik-Dobosz, Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni, (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 490-491.

42 T.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

43 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690.

44 Np. Uchwała w sprawie zasad utrzymania ład estetycznego na terenie Szczecina.

45 Dnia 31 grudnia 2002 roku wygasła ważność planów miejscowych, uchwalonych na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 roku, obowiązujących dotychczas na terenach, dla których nie uchwalono miejscowego planu sporządzonego po 1 stycznia 1995 roku lub nie przystąpiono do jego sporządzenia. Dla tych terenów „stare plany” obowiązywały jeszcze przez rok, czyli do dnia 31 grudnia 2003 roku.

soby ustalania warunków zabudowy: na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz na podstawie jednostkowej decyzji administracyjnej.

Problemem jest wciąż niski wskaźnik pokrycia naszego kraju planami miejscowymi.⁴⁶ Stan ładu przestrzennego naszego kraju pogarszają problemy interpretacyjne powszechnie stosowanej – właśnie z powodu braku planów – decyzji o warunkach zabudowy. Instrument ten już dawno zasługiwał na głębszą, nawet systemową reformę.

⁴⁶ Większe pokrycie planistyczne charakteryzuje miasta na prawach powiatu (w 2010 r. – 36,4%). Jest to znacznie lepszy wskaźnik niż dla całego kraju, ale biorąc pod uwagę, że w zasadzie całe obszary lub zdecydowana większość tych miast powinny być objęte planami, ocenę sytuacji określić trzeba mniej korzystnie.

SPATIAL ORDER AS A PARADIGM OF SUSTAINABLE SPACE

The present study addresses spatial order as the precedent principle of space management. The issue of the concept of spatial order and the problems of its development at various stages of development planning provides background discussion. The author then focuses on the individual characteristics of the the concept in terms of social, environmental, economic, cultural and aesthetic order. Responsibility for the level and creation of spatial order lies with public entities, particularly in local municipalities, that have the tools to act with. The inefficient use of land resources in the country arising from poor planning practices and inadequate zoning, serves to justify the claim that we are dealing with a crisis of spatial order.

Keywords: spatial order, spatial planning, spatial, social order, ecological order, cultural order, economic order, aesthetic order

DZIAŁANIA STAROSTY W PROCEDURZE WYWŁASZCZENIA NIERUCHOMOŚCI NA CELE ZWIĄZANE Z OCHRONĄ ŚRODOWISKA

I. Wprowadzenie

Szeroko pojmowana ochrona środowiska w wielu przypadkach powoduje przeciwstawienie sobie interesu publicznego i interesu prywatnego. Dwa najczęściej występujące konflikty na tym polu to ochrona środowiska a prawo własności oraz ochrona środowiska a działalność gospodarcza. Dochodzi do tego pomimo samych założeń zrównoważonego rozwoju, które zgodnie z pkt 50 art. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska¹ (dalej p.o.ś.) polegają na integrowaniu działań, harmonijnym łączeniu interesów jednostki z interesem publicznym. Konflikt interesów jest jednak nieodłącznym elementem życia w zbiorowości. Do jego łagodzenia służą normy prawa cywilnego i administracyjnego oraz zasady współżycia społecznego. Bardzo rzadko jednak możliwe jest pogodzenie interesów bez uszczerbku dla żadnej ze stron. W gestii państwa leżą natomiast takie działania faktyczne i takie ukształtowanie ustawodawstwa, by nie przyznawać bezwzględnego prymatu jednemu z nich. Zgodnie z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² państwo ma działać, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Jest to zasada o charakterze dyrektywalnym, wiąże organy administracji publicznej przy dokonywaniu wykładni prawa oraz pełni rolę podobną do zasad współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa w prawie cywilnym.³ Ponadto w prawie administracyjnym funkcjonuje zasada wyważania interesów, przejawiająca się w takim rozstrzygnięciu spraw, które polega na proporcjonalnym uwzględnianiu dobra jednostki i społeczeństwa.⁴

1 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t. j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1232.

2 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

3 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 listopada 2008 r., II SA/Go 510/08, Legalis nr 259059.

4 I. Sierpowska, Wywłaszczeniowe postępowanie administracyjne. Wybrane zagadnienia, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr LXXVI, s. 246.

Instytucją prawną, która z konfliktem interesu prywatnego z publicznym, a konkretniej z konfliktem między prawem własności a ochroną środowiska, kojarzy się automatycznie, jest wywłaszczenie nieruchomości. Konstrukcja ta ma charakter interdyscyplinarny, gdyż przenika przez prawo konstytucyjne, administracyjne i cywilne. Zgodnie z ustawową definicją zawartą w art. 112 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.),⁵ wywłaszczenie jest aktem administracyjnym polegającym na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Jednakże może to zostać dokonane tylko wtedy, jeśli cele publiczne nie mogą zostać zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Ustawa o gospodarce nieruchomościami jest fundamentalnym aktem regulującym przedmiotową instytucję i to na jej przepisach głównie skupię swoją uwagę.

Instytucja wywłaszczenia nieruchomości jest zagadnieniem od lat budzącym, oprócz teoretycznych sporów doktrynalnych, równie wiele kontrowersji i emocji w praktyce życia codziennego. Jest jedną z najbardziej dolegliwych form ingerencji publicznoprawnej w sferę praw jednostki, godzi w prawo, do którego jesteśmy od pokoleń na tyle silnie przywiązani, że jego ochrona stanowi działanie nieomal instynktowne. Dlatego jest ona przedmiotem regulacji na poziomie krajowym, przede wszystkim w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeksie cywilnym⁶ czy Kodeksie karnym,⁷ na poziomie unijnym, m.in. w Karcie Praw Podstawowych,⁸ czy też międzynarodowym w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela.⁹ Zaistnienie celu publicznego, do którego realizacji niezbędne okazuje się wywłaszczenie, jest równoznaczne z powstaniem konfliktu interesów jednostki i państwa. Nie sposób konfliktu tego rozwiązać bez uszczerbku dla podmiotu wywłaszczanego. Jednak ustawodawca próbuje wyrównać pozycję podmiotu wywłaszczanego za pomocą należnej mu rekompensaty w postaci słusznego odszkodowania. W przeciwnym wypadku utrata prawa do nieruchomości miałaby cechy ofiary jednostki na rzecz państwa i społeczeństwa. Odszkodowanie jest elementem różniącym wywłaszczenie od innych form ingerencji publicznoprawnej w prawo własności jednostki, takich jak nacjonalizacja czy konfiskata. Obecnie na mocy art. 134 ust. 1 u.g.n. podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości, natomiast szacunku dokonuje się w oparciu o opinię rzeczoznawcy majątkowego z zakresu wyceny nieruchomości.

5 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 518.

6 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 121.

7 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

8 Dz. Urz. UE 2012 C 326, s. 2, dostępne:<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF> (data dostępu: 05.07.2013 r.).

9 Dostępne: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (data dostępu: 05.07.2013 r.).

Cel publiczny jest klauzulą generalną, która do dziś nie doczekała się konkretyzacji i systematyzacji w formie jednolitej definicji. Podzielam pogląd m.in. J. Sza-
chułowicza, że definicji takiej po prostu nie sposób stworzyć, ze względu na brak stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu tej definicji. Nie oznacza to oczywiście, że na gruncie nauki prawa nie są widoczne próby określania, co należy rozumieć pod pojęciem cel publiczny. Pośród nich najtrafniejszą wydaje mi się funkcjonalna definicja M. Wolanina, który za cele publiczne uznaje wszystko to, osiągnięciu czego służą poszczególne cele wskazane w art. 6 u.g.n.¹⁰ Do celów w zakresie ochrony środowiska należy na pewno zaliczyć budowę oraz utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania (art. 6 pkt 3 u.g.n.), obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulację i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (pkt 4), czy też ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody (pkt 9b). Natomiast jeśli chodzi o zrównoważony rozwój, zagadnieniu temu odpowiada większość z celów ujętych w katalogu art. 6, na czele z budową i utrzymywaniem dróg, linii kolejowych i lotnisk, czy też opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki.

Dla pełniejszego przedstawienia wywłaszczenia nieruchomości należy jeszcze krótko wspomnieć o zakresie przedmiotowym i podmiotowym tej instytucji na podstawie przepisów u.g.n. Wywłaszczeniu mogą podlegać następujące prawa na nieruchomości: własność, użytkowanie wieczyste, inne prawa rzeczowe. W literaturze nie gaśnie jednak spór o to, czy przedmiotem wywłaszczenia są nieruchomości, czy też prawa na nich. Dopuszczalne jest też wywłaszczenie części nieruchomości, jednak problemy na gruncie nauki prawa i judykatury powoduje kwestia dopuszczalności wywłaszczenia udziału we współwłasności nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami enumeratywnie wymienia podmioty, na rzecz których następuje wywłaszczenie, jest to Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego. Nie ujmuje natomiast konkretnie podmiotów, które mogą zostać wywłaszczone, co pozostawia pole do działania przedstawicielom nauki prawa. Dominującą opinią jest, że zakres podmiotowy wywłaszczenia odpowiada zakresowi podmiotowemu praw, które podlegają ewentualnemu wywłaszczeniu.¹¹ Konkretyzując, wywłaszczone mogą zostać osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym przysługuje prawo własności, użytkowania wieczystego lub ograniczone prawo rzeczowe względem nieruchomości, poza Skarbem Państwa w odniesieniu do jego prawa własności. To ostatnie zastrzeżenie wynika

10 M. Wolanin, Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarowaniu nieruchomościami, cz. I, „Nieruchomości” 2009, nr 9, s. 6.

11 M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości, Warszawa 2005, s. 180-181.

w sposób bezpośredni z regulacji zawartej w art. 113 ust. 2, uniemożliwiającej wywłaszczenie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, ale dopuszczającej je w przypadku prawa użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych.

II. Rola starosty w postępowaniu wywłaszczeniowym

Postępowanie w sprawach o wywłaszczenie nieruchomości należy zakwalifikować jako administracyjne postępowanie jurysdykcyjne.¹² Świadczy o tym fakt, że jest to postępowanie w indywidualnej sprawie administracyjnej, należącej do właściwości organów administracji publicznej, rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. Przepisy regulujące tę procedurę zawarte są w u.g.n. oraz w Kodeksie postępowania administracyjnego¹³ stanowiącego wobec niej *lex generalis*. W art. 112 ust. 4 u.g.n. ustawodawca organem właściwym w sprawach wywłaszczenia mianował starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Tak określoną właściwość rzeczową uzupełnia właściwość miejscowa ustalana na podstawie zasad wynikających z k.p.a., a mianowicie właściwym będzie starosta, na którego obszarze działania położona jest nieruchomość będąca przedmiotem wywłaszczenia (w przypadku kilku powiatów bierze się pod uwagę położenie największej części nieruchomości). W związku z powyższym, organem wyższego stopnia będzie wojewoda.¹⁴

W poprzednim stanie prawnym, a konkretnie do momentu nowelizacji po reformie ustrojowej państwa w 1999 r. organem właściwym do prowadzenia postępowania wywłaszczeniowego był wojewoda, natomiast organem odwoławczym był Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Jeszcze wcześniej były to rejonowe organy rządowej administracji ogólnej, czyli kierownicy urzędów rejonowych, właściwych ze względu na położenie nieruchomości.¹⁵ W związku z przesunięciem kompetencji w procedurze wywłaszczeniowej z wojewody na starostę, nasuwa się pytanie, czy zmiana ta ma wydźwięk pozytywny czy raczej negatywny? Po przeanalizowaniu poglądów przedstawicieli nauki prawa oraz stanowisk judykatury wydaje mi się, że podstawą do pozytywnej oceny może być fakt, iż starosta jest organem administracji samorządowej, zatem bliższego obywatelowi szczebla władzy. Ponadto przesunięcie kompetencji na starostę powinno wpłynąć na przyspieszenie postępowania wywłaszczeniowego. Biorąc pod uwagę, że w województwie podlaskim funkcjonuje 14 starostów i 1 wojewoda,¹⁶ proporcje te mówią same za siebie.

12 T. Woś, Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2012, s. 199.

13 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

14 E. Mzyk, (w:) S. Kalus (red.), Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2012, s. 671.

15 M. Szalewska, Postępowanie wywłaszczeniowe, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7-8, s. 68.

16 <http://bip.wrotapodlasia.pl/starostwa.html> (data dostępu: 05.07.2013 r.).

W niniejszym opracowaniu poruszam problem procedury wywłaszczeniowej *sensu largo*, czyli od momentu wszczęcia rokowań do chwili, kiedy decyzja o wywłaszczeniu staje się ostateczna. W takim rozumieniu przedmiotowego zagadnienia pierwszym zadaniem należącym do starosty jest przeprowadzenie rokowań. Jest to etap poprzedzający wszczęcie właściwego postępowania wywłaszczeniowego, jego celem jest nabycie nieruchomości w drodze cywilnoprawnej. Innymi słowy, starosta ma obowiązek podjęcia próby nabycia nieruchomości niezbędnej do zrealizowania celu publicznego, najpierw poprzez zawarcie umowy z jej właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na niej, a dopiero w wyniku niemożliwości zawarcia umowy wszczynane jest postępowanie administracyjne. Warty zauważenia jest ust. 2 art. 114 u.g.n., zgodnie z którym, jeśli nieruchomość ma być wywłaszczona na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, to rokowania prowadzone są nie przez starostę, a przez organy wykonawcze tych jednostek. Rokowania mają polegać na negocjacjach, dialogu pomiędzy stroną a organem, w którym wymienione zostają informacje dotyczące przedmiotu potencjalnej umowy, uzgodnione kolejno jej postanowienia. Zgadzam się z większością przedstawicieli doktryny twierdzących, że rokowania są warunkiem *sine qua non* wywłaszczeniowego postępowania administracyjnego. Z literalnego brzmienia art. 114 ust. 1 u.g.n. nie wynika bezwzględny obowiązek („Wszczęcie postępowania (...) należy poprzedzić rokowaniami (...)”), jednak pamiętać trzeba, że do wniosku o wywłaszczenie należy dołączyć dokumenty z przebiegu rokowań, a ponadto wywłaszczenie jako publicznoprawna, władcza ingerencja w prawo własności objęte tak szeroką ochroną prawną, jest rozwiązaniem wyjątkowym i ostatecznym.¹⁷

Po zakończeniu rokowań możliwe są dwie sytuacje. Po pierwsze, strona i organ mogą dojść do konsensusu co do przedmiotowej nieruchomości, skutkiem czego będzie zawarcie umowy nabycia nieruchomości. W takim wypadku nie ma podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego, nabycie następuje na zasadach Kodeksu cywilnego,¹⁸ w związku z czym bezpodstawne będą później m.in. takie roszczenia, jak roszczenie o zwrot nieruchomości, która ostatecznie nie zostanie wykorzystana na realizację celu publicznego. Warto podkreślić, że w takiej sytuacji najpełniej realizowana jest zasada zrównoważonego rozwoju. Dany cel publiczny zostaje wtedy osiągnięty za pomocą wyważenia racji oraz integracji działań obu stron, a element zrównoważenia uwidacznia się w ustawowym obowiązku przyznania słusznego odszkodowania. Drugie rozwiązanie zachodzi, gdy konsensus nie zostaje osiągnięty. Wtedy starosta ma obowiązek wyznaczyć właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu bądź osobie, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe, termin dwumiesięczny na zawarcie umowy, liczony od dnia zakończenia rokowań. Dopiero po

17 M. Szalewska, Wywłaszczenie..., *op. cit.*, s. 207-208.

18 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121.

upływie tego terminu może zostać wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe *sensu stricto*.

Na etapie rokowań inaczej wyglądają działania starosty w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zakres ten obejmuje sytuacje, w których nie można ustalić, komu przysługują prawa do nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie zostało przeprowadzone lub zakończone postępowanie spadkowe. Nie prowadzi się tu rokowań w postaci negocjacji ze stroną, z racji tego, że strony takiej w rzeczywistości nie ma. Zadaniem starosty jest wtedy na podstawie art. 114 ust. 3 poinformowanie o zamiarze wywłaszczenia danej nieruchomości. Powinno to zostać dokonane poprzez podanie do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, na stronach internetowych danego starostwa powiatowego, w prasie o ogólnopolskim zasięgu. Tutaj również został określony 2-miesięczny termin od ogłoszenia. W tym czasie mogą zgłaszać się osoby, które wykażą przysługujące im prawa do nieruchomości, natomiast dopiero po upływie tego terminu można wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe.

Po zakończeniu etapu rokowań, łącznie z upływem wspomnianego dwumiesięcznego terminu, następuje wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Jego forma uzależniona jest od kryterium podmiotowego, na rzecz którego ma nastąpić wywłaszczenie. Jeśli podmiotem tym jest Skarb Państwa, wszczęcie odbywa się z urzędu, natomiast jeśli jednostka samorządu terytorialnego (j.s.t.) – na wniosek jej organu wykonawczego. Jak zauważa T. Woś, postępowanie z urzędu ma w u.g.n. inny wydźwięk niż w k.p.a., gdzie przyjęto konstrukcję postępowania, którego inicjatorem jest organ, który będzie je prowadził.¹⁹ Postępowania wywłaszczeniowego z urzędu nie wszczyna starosta, lecz inny organ administracji rządowej lub inny państwowy podmiot, m.in. wojewoda, dyrektor izby skarbowej.²⁰ Natomiast starosta może wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe na wniosek, gdy jego beneficjentem ma być powiat. Na tym polu powstaje jednak wiele wątpliwości, ponieważ w takiej sytuacji wydaje się, że starosta występuje w podwójnej roli – organu – z tego względu, że na mocy art. 112 ust. 4 u.g.n. prowadzi postępowanie wywłaszczeniowe, oraz strony – reprezentuje powiat jako przewodniczący organu wykonawczego, czyli zarządu. Pojawia się tu konflikt interesów również z racji tego, że powiat może występować jako strona postępowania, na której rzecz ma nastąpić wywłaszczenie, albo jako strona, której nieruchomość ma być wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa. Po pierwsze nie da się w takiej sytuacji mówić o bezstronności i obiektywności, a po drugie, przeczy to zasadzie *nemo iudex in causa sua*. W związku z tym najbardziej racjonalnym rozwiązaniem w tej sytuacji wydaje się wyłączenie starosty z postępowania i załatwienie sprawy przez organ wyższego stopnia.²¹ Podobnie

19 T. Woś, Wywłaszczenie..., *op. cit.*, s. 88-89.

20 I. Sierpowska, Wywłaszczeniowe..., *op. cit.*, s. 241; T. Woś, Wywłaszczenie..., *op. cit.*, s. 211.

21 I. Sierpowska, Wywłaszczeniowe..., *op. cit.*, s. 240-241.

wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w przypadku gdy funkcje starosty pełnione są przez prezydenta miasta na prawach powiatu.²²

Ustawa o gospodarce nieruchomościami bardzo skrótowo i lakonicznie wspomina o kompetencji starosty w zakresie odmowy wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Przepisy k.p.a. natomiast w ogóle o tym nie traktują. Według art. 115 ust. 4 u.g.n. starosta może odmówić wszczęcia postępowania z wniosku organu wykonawczego j.s.t. lub podmiotu, który zamierza zrealizować cel publiczny, a odmowa ta ma przybierać formę decyzji. Nie uregulowano przy tym kwestii materialnoprawnych przesłanek ewentualnej odmowy. Ale z drugiej strony nie wydaje się, by tak istotna sprawa została pozostawiona swobodnemu uznaniu starosty. Zgadzam się z opinią E. Mzyka, który opowiada się za obowiązkiem starosty wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego w obliczu zaistnienia odpowiednich przesłanek: wykazanie celu publicznego, niezbędność jego realizacji, zgodność z planem miejscowym lub z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Pojawia się tu niejednokrotnie problem z zakwalifikowaniem danego działania jako cel publiczny. Wśród niewielkiej liczby orzeczeń sądów w materii celów publicznych na gruncie prawa ochrony środowiska, warte zauważenia jest rozstrzygnięcie WSA w Łodzi w sprawie regulacji rzeki poprzez zastosowanie umocnień technicznych ciężkich wykonanych przez inwestora – Spółkę z o.o.²³ Sąd ustalił, że regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych jest celem publicznym, o ile są one własnością Skarbu Państwa. W dalszym uzasadnieniu Sąd stwierdził, iż „budowa urządzeń tego typu, niebędących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, chociażby służąca pożytecznym celom gospodarczym, nie będzie nosiła znamion «publiczności», co wywoła ten skutek, iż niedopuszczalne będzie wywłaszczenie gruntów pod budowę urządzeń melioracyjnych należących do innych podmiotów”. Kryterium publiczności celu stanowił w tym wypadku podmiot, któremu przysługuje prawo własności, jak również lokalne znaczenie inwestycji, w szczególności ochrona przeciwpowodziowa terenów gminnych. Odmowa wszczęcia postępowania wywłaszczenia uzasadniona jest w przypadku braku powyższych przesłanek (cel publiczny, niezbędność realizacji, zgodność z planem lub decyzją). Gdyby przyjąć założenie o swobodnym uznaniu organu, oznaczałoby to uprawnienie starosty do decydowania m.in. o realizacji zadań publicznych przez gminę, a to ze względu na samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może zostać zaakceptowane.²⁴ Jednak regulacja dotycząca odmowy w formie decyzji wydaje się pozytywna przez wzgląd na to, że umożliwia j.s.t. lub podmiotowi realizującemu cel publiczny podważenie stanowiska starosty poprzez odwołanie i skargę do sądu.

22 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2008 r., I OSK 339/07, Legalis nr 140887.

23 II SA/Łd 322/11, Legalis nr 374446.

24 E. Mzyk, *op. cit.*, s. 679.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego rodzi obowiązki starosty w zakresie wpisów do ksiąg wieczystych, mówi o tym art. 117 u.g.n. Po pierwsze, starosta zobowiązany jest do złożenia we właściwym sądzie wieczystoksięgowym wniosku o dokonanie wzmianki w księdze wieczystej nieruchomości będącej przedmiotem postępowania wywłaszczeniowego, o wszczęciu takiego postępowania. W sytuacji, gdy nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej, obowiązek ten polega na złożeniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania do istniejącego zbioru dokumentów. Po drugie, starosta jest ustawowo zobowiązany do wystąpienia o wykreślenie wpisu o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego z księgi wieczystej, niezwłocznie po tym, gdy okaże się, że postępowanie to nie doszło do skutku. W przypadku braku księgi wieczystej starosta składa zawiadomienie do zbioru dokumentów. Ten drugi obowiązek wynika z tego, że nie każde wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe w rezultacie skończy się wywłaszczeniem.

Kolejnym działaniem starosty w trakcie wywłaszczania nieruchomości jest przeprowadzenie rozprawy. Odbywa się ona zgodnie z ogólnymi przepisami k.p.a., zatem tutaj wspomnę jedynie o odrębnościach, jakie w tym zakresie wprowadza u.g.n. Zgodnie z art. 118 ustawy, rozprawa administracyjna w postępowaniu wywłaszczeniowym jest obligatoryjna, z wyjątkiem gdy jego przedmiotem są nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W takiej sytuacji po upływie 2-miesięcznego terminu na zgłoszenie się uprawnionych do nieruchomości osób bez zgłoszenia i wykazania tych praw, starosta wydaje decyzję o nabyciu nieruchomości przez Skarb Państwa lub j.s.t. Obligatoryjność rozprawy wydaje się zrozumiała i uzasadniona z racji doniosłości skutków wywłaszczenia. Służy ona wyjaśnieniu wszelkich okoliczności sprawy, pozwala na wypowiedzenie się stron, organizacji społecznych, przedstawieniu dowodów, co ułatwia organowi wyważenie interesów i podjęcie właściwej decyzji. Jak twierdzi się w nauce prawa, negatywną stroną obligatoryjnej rozprawy jest to, że w pewnych sytuacjach niewymagających uzgadniania interesów ani szczegółowych wyjaśnień z udziałem świadków czy biegłych, może to przedłużać i komplikować postępowanie.²⁵ Przeważa jednak argument zastosowania szerokiej ochrony praw strony poprzez dopuszczenie jej do aktywnego udziału w postępowaniu, którego efektem jest władcza ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki.

Przepis art. 129 ust. 1 wprost upoważnia starostę do ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Co do zasady odszkodowanie przyznawane jest w decyzji o wywłaszczeniu, ale ustawa wskazuje kilka wyjątkowych sytuacji, gdy starosta wydaje w tym przedmiocie decyzję odrębną. Wyceny nieruchomości dokonuje rzeczoznawca, po czym zawiera ją w opinii przedkładanej staroście. NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r.²⁶ wypowiedział się w przedmiocie

25 I. Sierpowska, *Wywłaszczeniowe...*, *op. cit.*, s. 246.

26 Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2001 r., SA 833/00, Lex nr 81735.

też opinii, iż nie ma ona charakteru wiążącego i podlega ocenie właściwego organu administracyjnego. Pojawiają się w tym momencie pewne wątpliwości, które w wyniku braku precyzyjnych regulacji ustawowych próbują rozwiązać przedstawiciele nauki prawa. Jeśli bowiem starosta nie ma obowiązku kierowania się opinią rzeczoznawcy, taka dowolność może tworzyć organowi pole do nadużyć. Z drugiej strony całkowite związanie starosty opinią mogłoby powodować takie nadużycia po stronie rzeczoznawcy. Rozsądne rozwiązanie proponuje W. Piątek, którego zdaniem ustalając wysokość odszkodowania należy kierować się opinią rzeczoznawcy określającego wartość nieruchomości, ale w przypadku pojawienia się wątpliwości co do np. sposobu czy wysokości wyceny, istnieje możliwość powołania innego rzeczoznawcy.²⁷ W takiej sytuacji organ, który dysponuje więcej niż jedną opinią, nie jest związany konkretną opinią. Jest też w tej sprawie stanowisko NSA, który w wyroku z dnia 5 marca 2009 r.²⁸ stwierdził, że fakt, iż rzeczoznawca majątkowy z zakresu wyceny nieruchomości jest ekspertem i posiada specjalistyczną wiedzę, nie oznacza, że organy administracji są zwolnione z samodzielnej oceny wartości dowodowej operatu szacunkowego. Rzeczoznawca pełni funkcję biegłego, w związku z czym na mocy przepisów k.p.a. jego opinia podlega swobodnej ocenie jako element materiału dowodowego. To przecież organ podejmuje decyzję o wysokości odszkodowania, zatem to jego obowiązkiem jest podjęcie działań mających na celu prawidłowe ustalenie wartości nieruchomości.

Kolejną kwestią, którą chciałabym poruszyć są cztery uprawnienia starosty przyznane mu na mocy artykułów 122 u.g.n. 124, 125 i 126 u.g.n. Pierwszym jest uprawnienie starosty do wydania decyzji zezwalającej podmiotowi realizującemu cel publiczny na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu. Przesłankami podjęcia takiej decyzji są: wystąpienie przypadków określonych w przepisach k.p.a., przypadków uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym oraz zagrożenie, że zwłoka w zajęciu nieruchomości uniemożliwiłaby realizację celu publicznego. Drugie uprawnienie polega na możliwości ograniczenia korzystania z nieruchomości w drodze decyzji zezwalającej na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów, przewodów i innych urządzeń. Jest to działanie ograniczone wymogiem zgodności z planem miejscowym lub decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Następnym jest upoważnienie starosty do wydawania decyzji ograniczającej korzystanie z nieruchomości niezbędnej do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin. Jest to ograniczenie czasowe i może nastąpić jedynie na rzecz przedsiębiorcy posiadającego koncesję na taką działalność. Ostatnim uprawnieniem z tej grupy jest wydawanie decyzji zezwalających na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Zauważyć należy, że wszyst-

27 W. Piątek, Odszkodowanie za wywłaszczenie, „Wspólnota” 2007, nr 27, s. 41.

28 Wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., I OSK 292/08, Lex nr 529933.

kie powyższe działania starosty obwarowane są ustawowymi przesłankami, które muszą zostać spełnione, aby dana decyzja mogła zostać wydana. Nie ma tu miejsca na uznanie organu.

Warto w tym momencie zwrócić uwagę na wynikającą z art. 131 Prawa ochrony środowiska kompetencję starosty do ustalenia wysokości odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów o ochronie przyrody. Mamy tu do czynienia z sytuacją, w której korzystanie z nieruchomości zostaje uniemożliwione lub na tyle ograniczone, że skutkuje to prawem poszkodowanego do żądania odszkodowania albo wykupu nieruchomości, co nazywane jest wywłaszczeniem przez ograniczenie i ujęte zostało również w art. 124 u.g.n. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w Komentarzu do ustawy p.o.ś.,²⁹ art. 132 p.o.ś. nastręcza wielu problemów w interpretacji, gdyż nie wskazuje, które konkretnie zasady i tryb określone w u.g.n. mają być stosowane w tym przypadku. W dalszych przepisach p.o.ś. wskazuje się na tryb ustalenia przez starostę odszkodowania odpowiadający przepisom u.g.n. (wycena nieruchomości oraz uzyskanie opinii rzeczoznawcy), jednak w kwestii podmiotów obowiązanych do wypłaty odszkodowania zauważa się pewien dysonans w relacji z przepisami u.g.n.

III. Podsumowanie

Wydaje się, że zestawienie ochrony środowiska z interesem jednostkowym ukierunkowanym na ochronę prawa własności miało, ma i zawsze będzie miało cechy konfliktu. Zrównoważony rozwój wskazywany jest jako zasada służąca rozwiązywaniu sporów na tym polu poprzez bilansowanie korzyści i strat w odniesieniu do trzech sfer: gospodarki, społeczeństwa oraz środowiska, jako tzw. „złoty środek”. Próba łagodzenia tych konfliktów jest trudnym zadaniem starosty jako organu prowadzącego postępowanie wywłaszczeniowe. Jednocześnie, co należy podkreślić, starosta jest organem ochrony środowiska wg art. 376 ustawy Prawo ochrony środowiska, zatem jego działania w zakresie wywłaszczenia nie powinny być prowadzone w oderwaniu od działań związanych z ochroną środowiska. Katalog celów publicznych zawarty w art. 6 u.g.n. praktycznie w całości mieści się w zakresie treściowym pojęcia zrównoważony rozwój zawartego w art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska. Samo wywłaszczenie ma służyć rozwojowi społeczno-gospodarczemu i zaspokajaniu potrzeb zbiorowości, w tym ochronie dobra publicznego, jakim jest środowisko.

Wywłaszczenie było stosowane jako podstawowy instrument przemian w czasach przebudowy systemu gospodarczego, kiedy w konsekwencji szerokiego ujmo-

29 M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2014, s. 421.

wania celów publicznych oraz przyznawania nieekwiwalentnego odszkodowania prowadziło do niezliczonej liczby nadużyć.³⁰ Kolejne nowelizacje, chociaż część z nich oceniana jest krytycznie, doprowadziły do coraz rzadszego ingerowania w prawo własności w sposób najbardziej dotkliwy. Nie oznacza to jednak, że wywłaszczenie dzisiaj stanowi mniej znaczącą instytucję. Jej rangę ukazuje chociażby program budowy płatnych autostrad i uchwalona w celu jego realizacji ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.³¹ Idea wybudowania ok. 2600 km autostrad miała w założeniach dotyczyć ok. 100 000 właścicieli nieruchomości.³² W rzeczywistości pozostano jednak tylko przy założeniach.

Starosta w postępowaniu wywłaszczeniowym wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej. Nie działa tu zatem jako przewodniczący zarządu powiatu, gdyż ta funkcja należy do sfery administracji samorządowej. W przypadku, gdy stroną wywłaszczenia jest powiat, reprezentujący go starosta ulega wyłączeniu z postępowania i prowadzone jest ono przez organ wyższego stopnia. Rolą starosty jest stworzenie podmiotowi wywłaszczanemu odpowiednich gwarancji procesowych, bo bez nich ingerencja publicznoprawna w prawo własności indywidualnego podmiotu nie jest dopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym. W mojej opinii można również rolę tę interpretować jako rolę strażnika przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju. Organ ten musi zapewniać takie prowadzenie postępowania, by było ono zgodne z ukształtowaną procedurą, by podmiot wywłaszczany był świadomy niezbędności ingerencji w jego prawa dla realizacji celu publicznego i by nadrzędność owego celu została mu w pełni zrekompensowana za pomocą stosownego odszkodowania.³³

Warto jeszcze zwrócić uwagę na przepisy Konstytucji RP z 1997 r.³⁴ dotyczące zrównoważonego rozwoju oraz ich relację z przepisami o wywłaszczeniu. Zasada zrównoważonego rozwoju, która ujęta została w art. 5 Ustawy Zasadniczej, tworzy wytyczne do realizacji zadań dla całego aparatu państwa. Zgodnie z nim strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnianie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżenie dziedzictwa narodowego i ochrona środowiska, to zadania państwa, które mają być realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Trzeba jednak zauważyć, że w nauce prawa nie osiągnięto dotychczas konsensusu w kwestii, czy zasada zrównoważonego rozwoju odnosi się rzeczywiście do wszystkich wymienionych w powoływanym artykule zadań państwa, czy tylko do ochrony środowiska. W mojej opinii bardziej odpowiedni jest szerszy kontekst, za dyrektywę obowiązującą organy wła-

30 T. Woś, *Wywłaszczenie...*, *op. cit.*, s. 13.

31 T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 931.

32 T. Woś, *Wywłaszczenie...*, *op. cit.*, s. 14.

33 *Ibidem*, s. 74.

34 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

dzy publicznej należy uznać integrowanie działań, wyważanie interesów i osiąganie kompromisów w dążeniu do zaspokajania potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Wpływa z tego wniosek, że taki obowiązek obciąża również starostę w ramach procedury wyłączeniowej.

**DISTRICT GOVERNOR'S ACTIVITIES IN THE PROCEDURE
OF EXPROPRIATION OF REAL ESTATE WITH THE AIMS RELATED
TO ENVIRONMENTAL PROTECTION**

The object of this article is analysis of a district governor's role in the scope of expropriation of real estate, as the body competent within this procedure. Widely understood expropriation may be favourable to the principle of sustainable development, but, on the other hand, may frequently cause conflict of interests. The district governor's task is therefore to mitigate such conflict by means of balancing interests and achieving compromise in heading to satisfy the social-economic needs of present and future generations. The Author indicates the review of competences of a district governor as the body within government administration, beginning with opening negotiations, through duties related to issues of damages and land and mortgage registers, till the moment when the decision on expropriation is final and valid. All of them are to establish guaranties to the subject of proceedings, that expropriation is the ultima ratio measure, and is being held in accordance with the legal procedure and the principle of democratic state of law, including the principle of sustainable development.

Keywords: expropriation, district governor, sustainable development, conflict of interests

OGRANICZANIE WŁASNOŚCI ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA W KONTEKŚCIE ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

*„Dla istnienia ludzkości własność musi ustąpić
przed wymogami ochrony środowiska.”¹*

I. Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza problematyki ograniczania własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. W konsekwencji to także próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zachować niezbędną równowagę pomiędzy interesem publicznym i prywatnym w zakresie ograniczania prawa własności ze względu na ochronę środowiska. Konieczność utrzymania tej równowagi wynika z konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, wyrażonej w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. B. Rakoczy określa tę zasadę jako pewne założenie ustawodawcy, że ochronie prawnej podlegają dwie równorzędne wartości, a zadaniem władz publicznych jest znalezienie złotego środka współistnienia tych wartości.² Zasada zrównoważonego rozwoju bowiem w samej swej istocie zakłada pewien konflikt pomiędzy dwiema wartościami, którym należy przypisać rangę konstytucyjną – prawem własności i ochroną środowiska. Na styku tych dwóch wartości znajdują się prawa i wolności jednostki, mającej z jednej strony podmiotowe prawo własności, z drugiej zaś zobowiązanej do dbałości o otaczające ją środowisko. Istotą zrównoważonego rozwoju w tym kontekście będzie więc zachowanie prawidłowej równowagi oraz – w oparciu o wykładnię wynikającej z niego zasady – rozwiązywanie konfliktów pomiędzy dwiema wartościami konstytucyjnymi – prawem własności i ochroną środowiska. W przedmiotowej materii, jak trafnie zauważył J. Sommer, po jednej stronie stoi konieczność

1 Za: J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 8.

2 B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 150.

ochrony własności jako podstawy gospodarki rynkowej, z drugiej zaś konieczność ochrony środowiska wynikająca z zasady zrównoważonego rozwoju.

II. Pojęcie „zrównoważony rozwój”

Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi regułę konstytucyjną, ujętą w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.³ Współcześnie uznawana jest za najistotniejszą zasadę współczesnego prawa ochrony środowiska. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że nie jest ona właściwa tylko dla tej gałęzi prawa, bowiem swoim zakresem obejmuje zdecydowanie szersze obszary regulacji prawnych, jak i pozaprawnych, zarówno tych wymienionych w art. 5 Konstytucji, jak i niesformułowanych w nim *expressis verbis*. Zdaniem B. Rakoczego, niedopuszczalne jest ograniczanie zrównoważonego rozwoju jedynie do problematyki ochrony środowiska, choć tendencja polskiej legislacji w tym zakresie wskazuje na redukcję przedmiotowej zasady właśnie do aspektów *stricte* prawno-środowiskowych.⁴

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, „Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.⁵

Zasadę zrównoważonego rozwoju postrzegać należy w kontekście wykładni obowiązków, jakie nałożone są na Rzeczypospolitą Polską, czyli na władze publiczne. To właśnie one winny kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju w wykonywaniu zadań określonych w przedmiotowym art. 5 Konstytucji, zarówno w zakresie stanowienia, jak i stosowania prawa. Z zasady tej wynikają także obowiązki dla innych podmiotów, w szczególności zaś w odniesieniu do praw i wolności jednostki, co ma bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną.⁶

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brak jest definicji normatywnej zrównoważonego rozwoju. Inne regulacje konstytucyjne odnoszące się do ochrony środowiska także nie wskazują zakresu treściowego przedmiotowej reguły. Pojęcie to zostaje jednak dookreślone w aktach rangi ustawowej. Według art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷ rozwój zrównoważony to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Należy za-

3 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

4 B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 150.

5 *Ibidem*, s. 150.

6 *Ibidem*, s. 151.

7 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.).

uważyć, że z samej treści tej definicji wynika, iż odnosi się ona wyłącznie do kwestii ochrony środowiska. Istotą tej zasady jest bowiem zachowanie równowagi pomiędzy ochroną środowiska a trzema rodzajami procesów: gospodarczym, społecznym i politycznym. W ocenie B. Rakoczego, najważniejsza jest taka postawa, która generalnie dopuszcza postęp i rozwój gospodarczy, społeczny i polityczny, jednocześnie nakazując prowadzić go w takim kierunku, aby uwzględnić wymogi wynikające z ochrony środowiska.⁸ W świetle powyższych uwag z poglądem tym należy się w pełni zgodzić.

Pojęcie zasada zrównoważonego rozwoju jest również przedmiotem szerokiej dyskusji w doktrynie nauk prawnych i pozaprawnych. Niejednokrotnie pojawiają się wątpliwości co do charakteru zasady zrównoważonego rozwoju, jej znaczenia i treści.⁹ M. Bar i J. Jendrośka, jak również Z. Bukowski uznają ją za zasadę ustrojową.¹⁰ W ocenie zaś W. Wołpiuka, zrównoważony rozwój jest pojęciem pozaprawnym, o charakterze ekonomicznym. R. Paczuski podkreśla dwoistość tej zasady, z jednej strony jako podstawowej reguły prawnej, z drugiej zaś jako pierwszej zasady polityki państwa.¹¹

Jak podnosi R. Paczuski, zrównoważony rozwój z zapewnieniem ochrony środowiska zyskał rangę podstawowego zadania państwa i ustrojowej zasady Rzeczypospolitej Polskiej.¹²

Funkcjonowanie zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska wyraża się poprzez realizację potrzeb społeczeństwa rozumianego globalnie. Jak trafnie podnosi B. Rakoczy, nie jest bowiem możliwe realizowanie zadań zrównoważonego rozwoju, jeśli akcent położony jest na wymiar indywidualny, a dopiero w następnej kolejności na aspekt ogólnoludzki. Dopiero przemiany ogólnospołeczne prowadzą do zmian w wymiarze indywidualnym.¹³

III. Pojęcie własności

Ochrona własności jest jednym z podstawowych zagadnień odnoszącym się do praw człowieka. Art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie

8 B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 154.

9 *Ibidem*, s. 148.

10 M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik, Wrocław 2005; Z. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005, s. 34.

11 B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 149.

12 R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój w prawie i polityce ochrony środowiska UE oraz jako zadanie państwa polskiego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, *Zeszyty Naukowe WSHE*, t. VI, *Ochrona Środowiska*, Włocławek 2000, s. 32.

13 B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 145.

publicznym i na warunkach przewidzianych w ustawie oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. W odniesieniu do ochrony własności wynikającej z EKPCZ, wyróżnić można następujące kategorie zasad: zasadę poszanowania mienia, zasadę dopuszczalności pozbawienia prawa własności oraz zasadę dozwolonego wprowadzania przez państwo kontroli korzystania z własności.¹⁴

W celu prawidłowej analizy ograniczeń prawa własności, rozważania w tym zakresie należy zacząć od samego pojęcia własności. Jest ona rozumiana z jednej strony jako podstawowe prawo podmiotowe jednostki, z drugiej zaś jako naczelnny warunek prawidłowo funkcjonującej gospodarki, której system określa się jako rynkowy. Oba te ujęcia znajdują swoje odzwierciedlenie w zapisach Konstytucji RP, która podnosi ochronę własności do rangi zasady ustrojowej.

Ochrona własności jest jednym z podstawowych zadań państwa, wyrażonym w art. 21 Konstytucji RP, który przewiduje, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Ta generalna ochrona, do której zobligowana jest władza publiczna, jest niezależna od przyznania jednostce uprawnień o charakterze indywidualnym. To fundamentalna zasada, która ze względu na ujęcie jej w rozdziale pierwszym Konstytucji, powinna stanowić pewne odniesienie w przypadku interpretacji innych regulacji dotyczących prawa własności.

Po drugie, Konstytucja RP gwarantuje prawo do własności, nadając mu rangę prawa podmiotowego, poprzez umieszczenie go w rozdziale II Konstytucji: „Własności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zgodnie bowiem z art. 64 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ponadto własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Za naruszenie istoty własności uznaje się takie ograniczenie własności, które godzi w podstawowe uprawnienia właścicielskie w taki sposób, że uniemożliwia to korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią.¹⁵ Istotę prawa własności należy rozumieć więc w kontekście ustanowienia pewnych nieprzekraczalnych granic, stanowiących minimum uprawnień właścicielskich. W ocenie T. Dybowskiego nie można jednak uznać, że wszelkie ograniczenia ustawowe są dopuszczalne, ponieważ wyznaczają granice własności. Przepisy ustawowe nie mogą bowiem wyłączać podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków czy bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności.¹⁶

Kolejnym konstytucyjnym ujęciem prawa własności jest art. 20 Konstytucji, który uznaje prawo własności jako konieczny element społecznej gospodarki rynko-

14 I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002, s. 119.

15 S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego, księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2005, s. 32.

16 T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r.*, (w:) *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, Księga pamiątkowa ku czci Prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 321.

wej. Na marginesie należy zwrócić uwagę na fakt, iż prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego ma również swoje źródło w konstytucyjnych regulacjach dotyczących własności, mianowicie w art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W odniesieniu do przywołanych wyżej regulacji, w doktrynie wykształciły się dwa odrębne znaczenia własności. Termin ten występuje jako synonim mienia w art. 20 i 21 Konstytucji oraz jako składnik mienia – prawo własności, rozumiane jako jedno z podmiotowych praw majątkowych – art. 64 i 165 Konstytucji.¹⁷ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego już na początku obowiązywania obecnej Konstytucji RP pozwoliło wykształcić jednolitą interpretację tych dwóch ujęć własności. W ocenie Trybunału, zagwarantowanie ochrony własności wynikające z art. 21 ustawy zasadniczej jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym, rozumiane jako ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności czy określenie granic prawa własności, jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. W zakresie rozróżnienia zakresów przedmiotowych art. 21 i 64 Konstytucji, Trybunał uznał, iż „zasady ustrojowe, takie jak ta wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, spełniają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności przepisów prawnych, o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji. O ile art. 21 stwierdza jedynie, że «Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia», to art. 64 ust. 1 przyznaje każdemu «prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia»».¹⁸

Pojęcie własności najczęściej określane jest w oparciu o definicję negatywną wynikającą z art. 140 Kodeksu cywilnego.¹⁹ Norma ta zakłada, że w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

IV. Ograniczenie własności w świetle regulacji prawa niemieckiego i orzecznictwa hiszpańskiego

Orzecznictwo sądów konstytucyjnych poszczególnych państw europejskich często odnosi się do właściwej równowagi między interesem ogólnym a indywidualnym właściciela. W prawie niemieckim przyjmuje się podwójną naturę prawa

17 M. Bednarek, *Mienie*. Komentarz do art. 44-55 k.c., Kraków 1997, s. 28.

18 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

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

własności – z jednej strony realizuje się ją indywidualnie w swojej zasadzie, zaś socjalnie w zakresie korzystania z niej. Aspekt indywidualny i socjalny, w świetle tej koncepcji, wzajemnie się przenikają i wspólnie koegzystują.²⁰

Koncepcja ta ma swoje odzwierciedlenie w art. 14 ust. 2 konstytucji niemieckiej, zgodnie z którym „Własność zobowiązuje. Korzystanie z niej winno zarazem służyć dobru ogółu”. Jak podnosi S. Jarosz-Żukowska, adresatem tego nakazu (*Sozialgebot*) jest w pierwszej kolejności ustawodawca określający treść i granice prawa własności. Jest on zarówno uprawniony, jak i zobowiązany, by w kształtowaniu prawa własności respektować z jednej strony gwarancje tego prawa, z drugiej zaś jego społeczne obowiązki (*Sozialpflichtigkeit*).²¹

Odnosząc się do ograniczeń prawa własności w orzecznictwie hiszpańskim, należy zwrócić uwagę na tezę, w myśl której potrzeba indywidualna i społeczna funkcja prawa określają treść prawa własności niezależnie od rodzaju dobra, które jest jej przedmiotem, a prawo własności nie może być kwalifikowane wyłącznie jako prawo podmiotowe lub prawo indywidualne tej formule podporządkowane, lecz winno w tym samym stopniu uwzględniać nadaną mu funkcję społeczną.²² Stanowisko to wzbudziło kontrowersje, jako dopuszczające za daleką ingerencję w prawo własności, godzącą tym samym w istotę tego prawa, jako indywidualnego prawa podmiotowego, na rzecz społecznej jego funkcji. Jak podkreśla A. Łabno, granicą prawa własności jest owszem społeczna funkcja tego prawa, jednak każdorazowo należy mieć na uwadze jego istotę.²³

V. Przesłanki ograniczania prawa własności ze względu na ochronę środowiska w prawie polskim

Ograniczenie prawa własności jest pojęciem wymagającym dookreślenia co do zakresu i rodzaju tego ograniczenia. Dla potrzeb niniejszego artykułu należy przyjąć definicję wypracowaną przez doktrynę prawa. Zgodnie z nią ograniczeniami takimi są „wynikające z przepisów prawa (bezpośrednio lub z rozstrzygnięć władzy publicznej) uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności”.²⁴

W pierwszej kolejności należy zastanowić się nad dopuszczalnym zakresem przedmiotowych ograniczeń. Za powszechny należy uznać pogląd, zgodnie z którym prawo własności nie jest współcześnie prawem absolutnym, nie podlegającym

20 S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Warszawa 2003, s. 132.

21 *Ibidem*, s. 134.

22 *Ibidem*, s. 135.

23 A. Łabno, *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 32.

24 J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 7.

żadnym ograniczeniu. Podstawę tych ograniczeń nadaje już sama Konstytucja. Warto odnieść się w tym miejscu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreślono, że „pojmowanie prawa własności jako prawa absolutnego do rzeczy mogłoby się obrócić (...) w wielu wypadkach przeciwko samym właścicielom, jako że korzystanie z rzeczy w sposób nieograniczony prowadziłoby do naruszenia interesów innych właścicieli, a w konsekwencji do nie dających się pogodzić konfliktów. Takie pojmowanie własności mogłoby stać się podstawą wybujałego indywidualizmu i egoizmu, a w konsekwencji do samozniszczenia instytucji własności.”²⁵ Ponadto w orzecznictwie Trybunału dotyczącego ograniczeń prawa własności występuje odesłanie do innych regulacji konstytucyjnych, w tym do zasad sprawiedliwości społecznej, która zawiera w sobie zasadę dobra ogółu (interesu ogólnego). Tą ostatnią zasadę w połączeniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego w ocenie Trybunału należy brać pod uwagę przy ustalaniu treści i zakresu ochrony prawa własności.²⁶

Podstawę do ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska można wyprowadzić już z samych zapisów ustawy zasadniczej. Jedną bowiem z przesłanek ograniczeń praw i wolności, a takim jest prawo własności, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest właśnie ochrona środowiska.

Ograniczeniem własności, które rysuje się w tym kontekście najwyraźniej, jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, uregulowane w art. 130 p.o.ś. Przewidziano w nim trzy rodzaje ograniczeń, które mogą nastąpić przez:

- poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody,
- ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne,
- wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją.

Ze względu na najszerzy zasięg dokonywanych ograniczeń w zakresie prawa własności, należy odnieść się do poddania ochronie poszczególnych form ochrony przyrody, które niejednokrotnie są przyczyną ograniczeń prawa do korzystania z nieruchomości. Do form ochrony przyrody, w związku z którymi przewidziano możliwość ograniczenia prawa do korzystania z nieruchomości można zaliczyć:

- parki narodowe,
- rezerваты przyrody,
- parki krajobrazowe,

25 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1991 r., K 1/91, nr LEX 25374.

26 *Ibidem*.

- obszary chronionego krajobrazu,
- pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Ponadto, co podkreśla A. Sommer, problematyka form szczególnej ochrony przyrody wiąże się ściśle z zagadnieniami zagospodarowania przestrzennego w tym szczególnie sensie, że przestrzenne formy ochrony przyrody muszą być wprowadzone do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zazwyczaj wiąże się to z koniecznością zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, a tym samym w istocie stanowi zmianę jej wartości.²⁷ Ograniczenia własności mogą następować właściwie przy wprowadzeniu każdej z form ochrony przyrody, zarówno w zakresie ochrony obszarowej, indywidualnej, jak i gatunkowej.

Przedmiotowy katalog ograniczeń nie wyłącza możliwości ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.²⁸

Ograniczenie takie wynikać może z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obejmuje tereny podlegające ochronie ze względu na środowisko czy zasoby wodne. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może również nastąpić w drodze decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Jak podkreśla B. Rakoczy, należy zauważyć, iż problematyka zagospodarowania przestrzennego ogranicza prawo używania rzeczy. Właściciel ma bowiem możliwość tylko w takim zakresie korzystać ze swojej nieruchomości, w jakim przewidziane to jest w regulacji ustawowej, względnie w akcie prawa miejscowego. Należy w tym miejscu podkreślić, że jedną z wartości, której uwzględnienie jest konieczne podczas procesu planistycznego, jest właśnie ochrona środowiska. Powinna być ona w pierwszej kolejności uwzględniana w procesie planowania przestrzennego, jednak konieczne jest także jej zachowanie na etapie realizacji samego planu.²⁹

Obszary ograniczonego użytkowania są kolejnym rodzajem ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Ustanawiane są na podstawie art. 135 p.o.ś. W związku z brakiem definicji ustawowej, w doktrynie przyjmuje się, że „chodzi o obszary objęte ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości, wprowadzonymi w drodze przepisów prawa miejscowego ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska”.³⁰ Zgodnie z linią orzeczniczą, uznaje się, że obszar ograniczonego użytkowania w zasadzie jest wyznaczany dla obszaru, na którym doszło do przekroczenia określonych norm, a obszar oddziaływania obiektu to także teren, gdzie uciążliwości związane z przedsięwzięciem mieszczą się w gra-

27 *Ibidem*, s. 32.

28 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

29 B. Rakoczy, *Ograniczenia...*, *op. cit.*, s. 286.

30 J. Roitko, *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska – ochrona zasobów środowiska*, tyt. II, Wrocław 2002, s. 144.

nicach norm określonych przez przepisy prawa lub wydane na ich podstawie decyzje. Także zachowanie odległości przewidzianych przepisami technicznymi nie przesądza o braku oddziaływania obiektu poza obszarem nieruchomości inwestora.³¹ Zdaniem K. Gruszeckiego, należy uznać, że „jedną z podstawowych przesłanek uzasadniających ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania jest wystąpienie szkodliwego oddziaływania wywołanego przekroczeniem dopuszczalnych norm immisyjnych.”³²

Przesłanki ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości poprzez ustanowienie obszarów ograniczonego użytkowania przewiduje art. 135 p.o.ś. Jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.

Ustawodawca przewidział także możliwość utworzenia strefy przemysłowej, gdzie standardy jakości środowiska ulegają znacznemu przekroczeniu. Zgodnie z art. 136a p.o.ś. na obszarach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania i równocześnie użytkowanych zgodnie z przeznaczeniem może być utworzona strefa przemysłowa. Strefa taka tworzona jest bądź na wniosek zainteresowanego podmiotu, bądź na wniosek władającego powierzchnią ziemi, na terenach, które mają być objęte strefą przemysłową. W pierwszym przypadku wnioskodawca musi uzyskać pisemną zgodę wszystkich podmiotów władających powierzchnią ziemi. Wyrażenie takiej zgody wyłącza roszczenia o ewentualny wykup nieruchomości lub odszkodowanie, bowiem tylko brak zgody w przypadku objęcia powierzchni ziemi strefą przemysłową jest przesłanką umożliwiającą dochodzenie tych roszczeń. Nie ulega więc wątpliwościom, że utworzenie strefy przemysłowej z pewnością wpływa na wykonywanie prawa własności nieruchomości, poddając je ograniczeniom.

VI. Odszkodowanie jako element zachowania równowagi

Instrumentem służącym rekompensacie za ograniczenia własności jest odszkodowanie. Jako że temat ten pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania, należy się w tym obszarze jedynie odwołać do przepisów materialnoprawnych usta-

31 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 marca 2008 r., II SA/GI 348/07, LEX nr 487250.

32 K. Gruszecki, Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2011, s. 170.

nawiających dane ograniczenia. Kwestie odszkodowawcze związane z ograniczeniem prawa własności ze względu na ochronę środowiska regulowane są w dziale IX p.o.ś. Artykuł 129 p.o.ś. stanowi, że jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Odszkodowanie przysługuje także w związku ze szkodą wynikłą z ograniczenia w dotychczasowym sposobie korzystania z nieruchomości. Obejmuje ona także zmniejszenie wartości nieruchomości. Roszczenie odszkodowawcze przysługuje nie tylko właścicielowi, ale także użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a w przypadku ograniczenia praw rzeczowych na nieruchomości, także osobie, której przysługuje takie prawo. Z roszczeniem tym można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Jednocześnie ustawodawca wyłączył możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z faktem, iż przysługujący na podstawie tej drugiej regulacji termin wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym jest dłuższy, wyłączenie to jest często krytykowane w doktrynie.

VII. Podsumowanie

Relacja pomiędzy prawem własności a ochroną środowiska jest zagadnieniem wielowymiarowym. Z jednej strony należy ustalić zakres dopuszczalnych ograniczeń ustawowych prawa własności ze względu na ochronę środowiska, z drugiej należy wyważyć interes publiczny i prywatny, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Nie można uznać, odwołując się do konstytucyjnej ochrony własności, że ochrona ta jest bezwzględna, bowiem częstokroć doznaje ona ograniczeń na rzecz ochrony środowiska. Jak trafnie ujął to J. Sommer, własność zawsze powinna być realizowana z uwzględnieniem jej społecznego-gospodarczego przeznaczenia, co zawiera w sobie również konieczności wynikające z potrzeb ochrony środowiska. Własność podlega także ograniczeniu wskutek działań ustawodawcy dążącego do realizacji określonych interesów publicznych.³³ B. Rakoczy uznaje, że ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska spełnia przesłankę konieczności, bowiem ustawodawca wprowadza tylko regulacje konieczne ze względu na ochronę środowiska. Jego zdaniem, nie ma innego sposobu ochrony środowiska, jeśli nie poprzez ingerencję w prawo własności.³⁴

33 J. Sommer, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 28.

34 B. Rakoczy, *Ograniczanie...*, *op. cit.*, s. 316.

W odniesieniu do sformułowanego w Konstytucji RP postulatu zachowania zrównoważonego rozwoju, należy uznać, iż w kontekście ograniczenia własności ze względu na ochronę środowiska winien on być realizowany poprzez ważenie interesu publicznego i prywatnego. Niejednokrotnie wiązać się to będzie z daleko idącymi ograniczeniami sposobu korzystania przez właściciela z jego nieruchomości. Przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, istniejący konflikt pomiędzy interesem prywatnym jednostki a potrzebami całej ludzkości rysuje się szczególnie wyraźnie. To właśnie owa zasada warunkuje ograniczanie potrzeb indywidualnych dla dobra społeczeństwa, a zatem stanowi element ograniczający prawa i wolności jednostki. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż w idei zrównoważonego rozwoju pośrednio mieści się założenie, w którym bieżące ograniczanie praw i wolności jednostki następuje w imię dobra wspólnego, wymiernej korzyści w postaci prawidłowo funkcjonującego środowiska.

OWNERSHIP REDUCTION FOR THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The article deals with the issues of ownership reduction for the protection of the environment in the context of sustainable development. To identify the subject, the publication discusses the different concepts of ownership as well as the concept of sustainable development. Next, reference is made to ways to reduce property rights in connection with the protection of the environment on the examples of Germany and Spain. Subsequently, evidence of ownership restrictions for the protection of the environment are presented against the backdrop of Polish legal regulations. Ultimately, reference is made to compensation as an instrument of restitution for restrictions on ownership.

Keywords: environmental protection, ownership, limiting ownership, sustainable development, compensation, industrial zones of limited use

POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WYDANIA POZWOLENIA NA BUDOWĘ, W KTÓRYM WYMAGANY JEST UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ZGŁOSZENIA UDZIAŁU W NIM ORGANIZACJI EKOLOGICZNYCH

I. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu są rozważania nad postępowaniem w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w którym uczestnictwo z racji wymaganego w nim udziału społeczeństwa zgłaszają organizacje ekologiczne. W celu pełnego zobrazowania wskazanej problematyki niezbędnym jest określenie, w jego treści, w jakich przypadkach polski ustawodawca przewidział wymóg udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę, jaki wpływ na to postępowanie ma raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także czym jest organizacja ekologiczna.

II. Postępowanie wymagające udziału społeczeństwa

„Postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa jest tylko takie postępowanie, co do którego wymóg zapewnienia udziału społeczeństwa jest przewidziany konkretnym przepisem administracyjnego prawa materialnego”.¹ Jest to subprocedura, której celem jest zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu głównym.²

1 Zob. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt: I SA/Sz 53/13; wyrok NSA z 1 lutego 2012 r., sygn. akt: II OSK 2580/11; wyrok NSA z 10 października 2012 r., sygn. akt: II OSK 1085/11.

2 Zob. M. Micińska, Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne, Toruń 2011, s. 147.

Z treści przepisu art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ wynika, iż udział społeczeństwa zagwarantowany jest w postępowaniu, w którym dokonywana jest ocena oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, a więc w tzw. postępowaniu głównym. Uregulowanie tej kwestii w słowniczku ustawowym znajduje swe odzwierciedlenie w dalszej części wskazanej regulacji prawnej. Ustawodawca bowiem w jej przepisie art. 79 ust. 1 nakłada na organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przed podjęciem rozstrzygnięcia, obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania na środowisko. Stosownie do przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, taką ocenę przeprowadza się m.in. w postępowaniu dotyczącym wydawanej w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴ decyzji o pozwoleniu na budowę. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia w takiego rodzaju postępowaniu następuje wówczas, gdy konieczność jej przeprowadzenia została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz gdy podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia złoży wniosek o jej przeprowadzenie do organu właściwego do wydania decyzji, a także w sytuacji, w której organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę udział społeczeństwa jest wymagany wyłącznie w przypadku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 88 ust. 1 i art. 90 ust. 2 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku). Ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w postępowaniu dotyczącym wydania pozwolenia na budowę jest przeprowadzana w trzech następujących przypadkach: 1) gdy konieczność jej przeprowadzenia została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku); 2) gdy podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia złoży wniosek o jej przeprowadzenie do organu właściwego do wydania decyzji (art. 88 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku); 3) gdy organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku).⁵

3 Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

4 Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

5 Zob. wyrok NSA z 1 lutego 2012 r., sygn. akt: II OSK 2580/11.

III. Raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko a postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w którym wymagany jest udział społeczeństwa

Organ administracji architektoniczno-budowlanej prowadzący postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w którym wymagany jest udział społeczeństwa,⁶ w sytuacji, gdy ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzana jest na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, jak i w przypadku przeprowadzenia jej z urzędu, zobowiązany jest zawiesić postępowanie główne do czasu przedłożenia mu przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.⁷ Samodzielną podstawą prawną do wydania postanowienia o zawieszeniu jest przepis art. 88 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.⁸ Przedłożenie przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko warunkuje więc dalsze prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę. Podjęcie postępowania następuje w trybie przepisu art. 97 § 2 k.p.a. w związku z art. 88 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Z literalnego brzmienia przepisu art. 88 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wynika, iż podjęcie postępowania powinno nastąpić niezwłocznie po przedłożeniu ww. raportu, co nie jest tożsame z zakończeniem postępowania w przedmiocie dokonania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.⁹ Przykładowo W. Radecki wskazuje jednak, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej, prowadzący postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, „zawiesza postępowanie do czasu zakończenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko” i dopiero po wydaniu przez

- 6 Organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji właściwym w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę jest co do zasady starosta, a w przypadkach określonych w przepisie art. 82 ust. 3 Prawa budowlanego wojewoda. W myśl tej regulacji prawnej wojewoda, jako organ pierwszej instancji, wydaje pozwolenia na budowę w sprawach obiektów i robót budowlanych: 1) usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego; 2) hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi; 3) dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu – niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróźnych, pojazdów i przesyłek; 3a) usytuowanych na obszarze kolejowym; 4) lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi; 5) usytuowanych na terenach zamkniętych. Ponadto w przepisie art. 82 ust. 4 Prawa budowlanego zawarte zostało upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wskazania w drodze rozporządzenia, innych niż w ww. katalogu, obiektów i robót budowlanych, w których do orzekania w pierwszej instancji właściwy będzie wojewoda.
- 7 Zob. K. Gruszecki, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, Wrocław 2009, s. 274; Zob. B. Rakoczy, Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, Warszawa 2010, s. 245.
- 8 Zob. B. Rakoczy, Ustawa o udostępnianiu informacji, *op. cit.*, s. 245.
- 9 Por. K. Gruszecki, Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz, Lex 2013, Nr 8775.

właściwy organ postanowienia uzgadniającego, podejmuje je, a następnie rozstrzyga sprawę w pierwszej instancji.¹⁰ Podobnie uważa K. Gruszecki.¹¹

Wydanie postanowienia o podjęciu zawieszonoego postępowania jest niezbędne, aby organ administracji architektoniczno-budowlanej mógł przystąpić do kolejnego jego etapu. Po otrzymaniu raportu na podstawie przepisu art. 89 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku obowiązany jest on bowiem wystąpić do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia przedkładając mu jednocześnie: 1) wniosek o wydanie pozwolenia na budowę; 2) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach; oraz 3) raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Następnie organ, który przeprowadził ocenę, wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. To właśnie przed jego wydaniem, w oparciu o przepis art. 90 ust. 2 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, występuje on do organu prowadzącego postępowanie główne o zapewnienie możliwości udziału w nim społeczeństwa. Dopiero, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej, na zasadach określonych w przepisach art. 33-36 i 38 ww. ustawy zapewni społeczeństwu udział w postępowaniu, organizacja ekologiczna może uzyskać status podmiotu działającego w tym postępowaniu na prawach strony.

IV. Organizacja ekologiczna a organizacja społeczna

Organizacją ekologiczną w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 10 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku są organizacje społeczne, których statutowym celem jest ochrona środowiska. Nie definiuje ona jednak pojęcia „organizacji społecznej”, a w przedmiocie definicji „środowiska” odsyła do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.¹² Jak słusznie zauważył B. Draniewicz: „ustawodawca posłużył się tutaj klasyczną definicją *per genus proximum et differentiam specificam* (przez rodzaj najbliższy i różnicę gatunkową). Tym rodzajem jest organizacja społeczna, a różnicą gatunkową ochrona środowiska jako cel statutowy”.¹³

W polskim ustawodawstwie brak jest definicji legalnej organizacji społecznej wyjaśniającej jej istotę. Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.,¹⁴ za organizacje społeczne uważa się organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne. Takie przykładowe wyliczenie podmiotów mających status organizacji społecznych nie ujmuje istoty problemu, zwłaszcza że ustawodawca

10 Por. W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 297-298; zob. także W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex 2011, Nr 134173.

11 K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, *op. cit.*, s. 274.

12 Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 t.j.

13 B. Draniewicz, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 11 sierpnia 2010 r. (IV SA/Wa 857/10)*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4, s. 97 i 98.

14 Ustawa z dnia 14 czerwca 2013 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 2013 r., poz. 267 t.j.

wskazał, iż przez organizacje społeczne należy rozumieć także „inne organizacje społeczne”, nadając tej definicji walor katalogu otwartego. Z uwagi na powyższe kwestia ta jest przedmiotem rozważań doktryny oraz orzecznictwa sądowno-administracyjnego. Punktem odniesienia przy definiowaniu tego zagadnienia jest wskazanie cech charakterystycznych, które musi posiadać dany podmiot, aby zostać uznanym za organizację społeczną. Przykładowo G. Łaszcyca jako niezbędne cechy organizacji społecznej wymienia: 1) substrat osobowy, czyli zrzeszanie się osób fizycznych lub prawnych; 2) legalność, a więc działanie na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i w formie przez to prawem przewidzianej; 3) trwałość celu; 4) cel o charakterze społecznym, gospodarczym, politycznym i kulturalnym; 5) funkcjonowanie poza strukturą aparatu państwa.¹⁵ Według J. Sommera organizacją społeczną jest zrzeszenie posiadające określone cechy strukturalne, takie jak: 1) oparcie na dobrowolnym członkostwie; 2) posiadanie autonomii organizacyjnej; 3) trwały charakter; 4) dążenie do realizacji celów szerszych niż tylko zaspokajanie bezpośrednich potrzeb swoich członków.¹⁶ M. Bogusz wskazuje, iż organizacja społeczna to: „a) trwałe zrzeszenie osób fizycznych lub prawnych, b) działające w formie prawnej przewidzianej przez przepisy powszechnie obowiązujące (organizacja «nazwana» przez obowiązujące prawo), c) nie wchodzące w skład aparatu państwa, d) posiadające cel o charakterze społecznym”.¹⁷ B. Jaworska-Dembska jako niezbędne cechy, którymi powinien się wyróżniać podmiot będący organizacją społeczną wymienia: „ (...) 1) trwały cel o charakterze społecznym, 2) obowiązek opierania swej działalności na podstawie prawnej, 3) uznanie przez państwo, 4) normy organizacyjne wiążą tylko członków, 5) obowiązek realizacji celów statutowych spoczywa wyłącznie na członkach. (...)”.¹⁸ Według A. Gronkiewicz do niezbędnych cech organizacji społecznych, przy uwzględnieniu najnowszego orzecznictwa sądowno-administracyjnego, należy zaliczyć: „1) funkcjonowanie poza sektorem państwowym i gospodarczym; 2) cel o charakterze społecznym; 3) trwałość celu; 4) charakter dobrowolny organizacji w sensie dobrowolności przynależności członków organizacji; 5) autonomia organizacyjna”.¹⁹ P. Przybysz za organizację społeczną uważa: „dobrowolne zrzeszenie osób fizycznych lub osób prawnych, niewchodzące w skład aparatu państwowego, zmierzające do realizacji postawionych przed sobą celów o charakterze niegospodarczym, tj. celów kulturalnych, społecznych, edukacyjnych itp.”²⁰ Kluczowym orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie jest uchwała 7 sędziów z dnia 12 grudnia 2005 r., której zawdzięcza się ugrunto-

15 Zob. W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 72.

16 Zob. A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 57 i 58.

17 M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 43.

18 B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 11, s. 57.

19 Zob. A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym...*, *op. cit.*, s. 62.

20 P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 35.

wanie poglądu, według którego fundacja, po spełnieniu określonych cech, uzyskuje status organizacji społecznej.²¹ W treści jego uzasadnienia wskazano, że wszystkie organizacje społeczne posiadają 5 następujących cech: „a) są to organizacje obejmujące wyodrębniony zespół osób, oparte na dobrowolności przynależności do nich; b) do organizacji tych odnosi się właściwy zespół przepisów określających ich strukturę, zakres praw i obowiązków stanowiący o ich organizacyjnej odrębności i samodzielności; c) działalność i cele organizacji określone są przede wszystkim statutem i muszą pozostawać w zgodzie z celami państwa; d) organy tych organizacji pochodzą z wyboru tych, którzy te organizacje tworzą; e) organizacje, o których powyżej mowa pozostają pod kontrolą lub nadzorem organów władzy publicznej”.²² Zdaniem A. Gronkiewicz wyrażone w przedmiotowej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko „nie jest wprawdzie tożsame z definicją organizacji społecznej oraz nie może jej zastępować, ale rekomenduje określony kierunek, w którym powinny podążać organy ustawodawcze przy tworzeniu prawa, jak i organy wykonawcze przy jego stosowaniu”.²³

W świetle powyższych rozważań można wskazać, iż organizacja ekologiczna to podmiot, który: 1) jest wyodrębniony organizacyjnie; 2) działa na podstawie i w granicach prawa; 3) ma trwały charakter; 4) zrzesza na zasadach dobrowolności osoby fizyczne lub prawne; 5) nie wchodzi w skład aparatu państwa, ale podlega jego kontroli; 6) działa w interesie społecznym; 7) jego celem statutowym jest ochrona środowiska. Może nią być również fundacja. Dla porównania K. Gruszecki definiuje organizację ekologiczną jako podmiot, który jest wyodrębniony organizacyjnie, działa legalnie i prowadzi działalność w zakresie ochrony środowiska.²⁴

„Określenie «cel statutowy» oznacza, że sprawa dotyczy zasadniczych kierunków działalności danej organizacji, zapisanych w statucie lub w innym, spełniającym podobną do statutu funkcję, akcie regulującym wewnętrzny ustrój danej organizacji społecznej”.²⁵ Celem statutowym organizacji ekologicznej jest ochrona środowiska. Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska przez „środowisko” należy rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Jego ochrona natomiast to, zgodnie z przepisem art. 3 pkt 13 Prawa ochrony środowiska, podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywra-

21 Uchwała NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt: II OSP 4/05.

22 *Ibidem*.

23 Zob. A. Gronkiewicz, Organizacja społeczna w ogólnym..., *op. cit.*, s. 61.

24 K. Gruszecki, Organizacje ekologiczne, (w:) Zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, Lex 2010, Nr 121758; zob. K. Gruszecki, Udział organizacji ekologicznych w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony środowiska, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2, s. 91.

25 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 185/13; zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2005 r., sygn. akt: IV SA/Wa 736/04.

canie równowagi przyrodniczej. Polega ona w szczególności na: 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; 2) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom; 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Ochrona środowiska nie musi być ani jedynym, ani głównym celem statutowym danego podmiotu, aby można go było uznać za organizację ekologiczną. Ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie ograniczenia, w związku z czym należy stosować tu wykładnię rozszerzającą.²⁶

V. Zgłoszenie udziału organizacji ekologicznej w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę, w którym wymagany jest udział społeczeństwa

1. Podstawa prawna

Zasadą jest, iż w postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia na budowę udział organizacji społecznych, działających w nim na prawach strony, jest wykluczony. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego przepisów art. 31 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Wyjątek od tej zasady przewiduje przepis art. 28 ust. 4 Prawa budowlanego i dotyczy postępowań w sprawie pozwolenia na budowę wymagających udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. W takich bowiem postępowaniach na mocy przepisu art. 44 ust. 1 ww. ustawy mogą uczestniczyć organizacje ekologiczne na prawach strony, do których jak wynika z przepisu art. 28 ust. 3 i 4 Prawa budowlanego mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 31 § 1-3 i 5 k.p.a. W rzeczywistości jednak do organizacji ekologicznych zgłaszających swój udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa odpowiednie stosowanie dotyczy przepisu art. 31 § 5 k.p.a.²⁷ Fakt, iż organizacja ekologiczna działa na prawach strony w powyższym postępowaniu wynika wprost z treści art. 44 ustawy o udzielaniu informacji o środowisku, stanowiącym *lex specialis* w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazuje tym samym na bezcelowość odwoływania się w tej materii do przepisu art. 31 § 3 k.p.a.

2. Uczestnictwo na prawach strony

Na podstawie przepisu art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe zgłoszą chęć uczestnictwa w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa uczestniczą w nich na prawach strony. Nie stosuje się w tym przypadku przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z czym organ

26 Zob. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt: II OSK 1732/10; por. A. Gronkiewicz, Organizacja społeczna w ogólnym..., *op. cit.*, s. 217.

27 Por. K. Gruszecki, Ustawa o udostępnianiu informacji..., *op. cit.*, s. 122-123.

administracji publicznej prowadzący postępowanie wymagające udziału społeczeństwa nie ma obowiązku zawiadomić organizacji ekologicznej o wszczęciu postępowania z uwagi na jej cele statutowe oraz interes społeczny. Organizacja ekologiczna przystępuje więc do postępowania z własnej inicjatywy, a warunkiem koniecznym jaki musi spełnić, aby móc w nim uczestniczyć na prawach strony jest powołanie się na swoje cele statutowe, a więc na ochronę środowiska. Dopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału na prawach strony w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa następuje *ex lege* na skutek złożonego przez nią wniosku. Organ może jednak zgodnie z przepisem art. 44 ust. 4 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku postanowieniem, na które przysługuje zażalenie, odmówić udziału w postępowaniu wnioskującej organizacji. Następuje to wówczas, gdy zgłaszający swój udział podmiot nie jest organizacją ekologiczną w rozumieniu przedmiotowej ustawy bądź postępowanie, w którym zgłasza swój udział nie wymaga udziału społeczeństwa. Są to dwie kluczowe przesłanki, które organ administracji architektoniczno-budowlanej obowiązany jest zbadać w przypadku, gdy dany podmiot zgłasza swoje uczestnictwo w postępowaniu w oparciu o przepis art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku. Gdy któraś z nich nie zostanie spełniona, to mając na uwadze przepis art. 28 ust. 3 Prawa budowlanego, udział organizacji społecznej w postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę będzie wykluczony. Nie znajdzie tu zastosowania pogląd, zgodnie z którym „organizacje ekologiczne w postępowaniach, w których udział społeczeństwa nie jest wymagany, będą mogły uczestniczyć na ogólnych zasadach, a zatem po spełnieniu wymagań wynikających z art. 31 § 1 k.p.a., czyli gdy cel statutowy organizacji jest zgodny z przedmiotem postępowania oraz za udziałem organizacji w postępowaniu przemawia interes społeczny”.²⁸

Interesującym przykładem braku legitymacji do dokonania zgłoszenia uczestnictwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a w związku z tym również braku możliwości uzyskania statusu podmiotu na prawach strony, jest złożenie w tym przedmiocie wniosku przez organizację ekologiczną będącą w likwidacji. Rozwiązanie organizacji przez sąd oznacza zakończenie wszelkiej jej działalności. Powołany likwidator działa tylko w celu zakończenia spraw majątkowych, nie kontynuuje zatem działalności statutowej organizacji.²⁹ W konsekwencji z chwilą rozwiązania przez sąd traci ona możliwość wykonywania swoich celów statutowych i tym samym nie może skutecznie zgłosić uczestnictwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa ani brać w nim czynnego udziału. Tak więc w przypadku, gdy podmiot zgłaszający swój udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa nie ma statusu organizacji ekologicznej, organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia dopuszczenia jej do postępowania ze względu na przesłankę podmiotową, natomiast w przypadku dokonania takiego zgłoszenia

28 B. Draniewicz, Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 22 lipca 2010 r. (II SA/Kr 272/10), „Prawo i Środowisko” 2010, nr 3, s. 110.

29 Zob. Postanowienie NSA z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt: II OZ 541/13.

w postępowaniu niewymagającym udziału społeczeństwa, z uwagi na bezprzedmiotowość wniosku.

3. Poinformowanie organizacji ekologicznej o dopuszczeniu jej *ex lege* do udziału w postępowaniu na prawach strony

Pomimo iż w przypadku braku przesłanek negatywnych do dopuszczenia organizacji ekologicznej do udziału w postępowaniu, przepis art. 44 ww. regulacji prawnej nie wymaga żadnej czynności organu prowadzącego postępowanie główne, to słusznym jest poinformowanie zgłaszającego o dopuszczeniu go *ex lege* do udziału w postępowaniu na prawach strony. Powinno to nastąpić z uwagi na wyrażoną w art. 9 k.p.a. zasadę udzielania informacji. Postanowienie o odmowie przyjęcia zgłoszenia udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa organ może wydać bowiem w terminach określonych w przepisach art. 35 k.p.a. W tym czasie powstaje więc niepewność zgłaszającego, czy został on dopuszczony *ex lege* na prawach strony do postępowania, czy też organ odmówi mu postanowieniem takiego udziału. Są to niewątpliwie okoliczności, które będą miały wpływ na ustalenie jego praw. Jeżeli więc organ wystosuje do zgłaszającego pismo w tej sprawie, nie narazi się na zarzut naruszenia zasady informowania. Ponadto uczyni on zadość określonej w przepisie art. 8 k.p.a. zasadzie pogłębiania zaufania, zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

4. Forma prawna zgłoszenia przez organizację ekologiczną udziału w postępowaniu

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku nie określa formy prawnej zgłoszenia przez organizację ekologiczną udziału w postępowaniu. W związku z czym zastosowanie znajduje tu przepis art. 63 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym podmiot ten może zgłosić swoje żądanie pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej. Wniosek taki musi czynić zadość wymaganiom formalnym określonym w przepisach art. 63 § 2-3a k.p.a. W przeciwnym razie organ prowadzący postępowanie główne w oparciu o przepis art. 64 § 2 k.p.a. wezwie organizację ekologiczną do usunięcia braków formalnych wniosku w terminie siedmiu dni z pouczeniem, iż nieusunięcie ich spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Organ może, stosownie do przepisu art. 64 § 1 k.p.a., pozostawić bez rozpoznania zgłoszenie organizacji ekologicznej również w przypadku, gdy nie poda ona w treści zgłoszenia swojego adresu, a nie będzie go można ustalić na podstawie posiadanych przez organ danych. Takie sytuacje w przypadku organizacji ekologicznych wydają się mało prawdopodobne, aczkolwiek możliwe.

4. Chwila, z którą organizacja ekologiczna uzyskuje status podmiotu działającego na prawach strony w postępowaniu

Z uwagi na powyższe określenie momentu, w którym organizacja ekologiczna uzyskuje status podmiotu działającego na prawach strony w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, może czasami budzić wątpliwość. Treść art. 44 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wskazuje, iż następuje to *ex lege* w chwili dokonania zgłoszenia takiego uczestnictwa organowi prowadzącemu postępowanie główne, a więc z chwilą wpływu do organu wniosku organizacji ekologicznej w tym zakresie. Również w przypadku, gdy na skutek złożenia przez zgłaszającego zażalenia na postanowienie organu administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji o odmowie jej dopuszczenia do udziału w postępowaniu, właściwy organ drugiej instancji uchylił to rozstrzygnięcie, chwilą dokonania zgłoszenia będzie data wpływu wniosku do organu pierwszej instancji. Tak samo przedstawia się sytuacja, gdy organizacja ekologiczna zgłosiła swój udział do organu niewłaściwego, który na mocy przepisu art. 65 k.p.a. przekazał je do organu właściwego. Jeżeli organizacja ekologiczna w podaniu skierowanym do innego organu, obok żądań podlegających rozpatrzeniu przez niego, zgłosił swój udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, to stosownie do przepisu art. 66 § 1 k.p.a. organ, do którego wpłynął taki wniosek, uczyni przedmiotem rozpoznania sprawy należące do jego właściwości. Równocześnie zawiadomi wnoszącego, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu, informując go o treści przepisu § 2 tego artykułu. Stosownie do tej regulacji odrębne podanie złożone przez wnioskodawcę zgodnie z powyższym zawiadomieniem, w terminie 14 dni od daty jego doręczenia, uważa się za złożone w dniu wniesienia pierwszego podania, czyli w dniu jego wpływu do organu niewłaściwego. Jeżeli w tym terminie wnioskodawca nie zwróci się do organu administracji architektoniczno-budowlanej prowadzącego postępowanie w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, wymagające udziału społeczeństwa, to zgłoszenie udziału w nim, dokonane przed organem niewłaściwym, nie wywiera skutku prawnego.

6. Prawa i obowiązki organizacji ekologicznej uczestniczącej na prawach strony w postępowaniu

Organizacja ekologiczna w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa działa na prawach strony. Należy zauważyć, iż pojęcie „uczestnik na prawach strony” nie zostało zdefiniowane w Kodeksie postępowania administracyjnego.³⁰ Taki uczestnik występuje w postępowaniu fakultatywnie obok strony postępowania, a nie zamiast niej. Fakultatywność polega na dowolności wszczęcia bądź przystąpienia do toczącego się już postępowania. Katalog praw i obowiązków uczestnika na prawach strony w postępowaniu nie jest tożsamy z przysługującymi stronie

30 Zob. A. Gronkiewicz, Organizacja społeczna w ogólnym..., *op. cit.*, s. 217.

uprawnieniami oraz ciążącymi na niej obowiązkami.³¹ Przede wszystkim podmiot biorący w postępowaniu administracyjnym udział na prawach strony nie musi wykazywać się w tym względzie interesem prawnym. Posiada on wówczas „wszystkie uprawnienia procesowe strony, ale nie te, które wynikają z przepisów materialnoprawnych, w szczególności nie dysponuje prawami i obowiązkami materialnoprawnymi strony, jak i pewnymi procesowymi”.³² Przykładowo podmioty na prawach strony, a więc i organizacje ekologiczne, nie mogą wystąpić z wnioskiem o zawieszenie postępowania, ani o jego umorzenie. Nie jest dopuszczalne wycofanie przez te podmioty wniosku wszczynającego postępowanie ani też zawarcie ugody administracyjnej. Jak wynika z powyższego, nie mogą one swobodnie rozporządzać przedmiotem postępowania.

Podstawowym uprawnieniem organizacji ekologicznej biorącej udział w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa wynikającym z przepisu art. 29 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku jest składanie w jego toku uwag i wniosków. Stosownie do przepisu art. 44 ust. 2 ww. ustawy może ona także złożyć odwołanie od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi, nawet wówczas, gdy nie brała udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji. Złożenie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem udziału na prawach strony w postępowaniu, dlatego też bierze ona udział w postępowaniu odwoławczym *ex lege*. Ocena, czy dany podmiot faktycznie miał legitymację do złożenia odwołania, a co za tym idzie do działania na prawach strony w postępowaniu, należy do organu odwoławczego, który w tym przedmiocie może wydać postanowienie odmawiające udziału w nim. Ponadto na podobnych warunkach, na mocy art. 44 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji, od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego.

VI. Podsumowanie

Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących wydawania pozwoleń na budowę inwestycji mogących oddziaływać na środowisko jest niewątpliwie potrzebny. Należałoby jednak zastanowić się nad stworzeniem instytucji prawnej zapobiegającej nadużywaniu przez organizacje ekologiczne swoich uprawnień do celów prywatnych. W praktyce dochodzi bowiem do patologii polegającej na umyślnym „blokowaniu” inwestycji, przez uczestników postępowania w celu uzyskania przez nich korzyści, najczęściej o charakterze majątkowym. W takich przypadkach nawet zamierzenie inwestycyjne zaprojektowane z najwyższą starannością, zgodnie z obowiązującymi przepisami

31 *Ibidem*, s. 219 i 220.

32 W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska...*, *op. cit.*, s. 334.

prawa, może przez wiele lat nie zostać ostatecznie zatwierdzone przez organy władzy publicznej. Stwarza to niekomfortową sytuację dla inwestora, który po długotrwałych staraniach często w ogóle rezygnuje z danego zamierzenia budowlanego bądź decyduje się na zrealizowanie go w innym miejscu.

THE ISSUE OF A BUILDING PERMIT WHICH IS REQUIRED FOR PUBLIC PARTICIPATION WITH PARTICULAR EMPHASIS ON THE APPLICATION FOR PARTICIPATION IN THE PROCEEDINGS OF ENVIRONMENTAL ORGANIZATIONS

This subject of this article is the issuance of building permits for the development of projects in which environmental organizations take an interest and where the approval process is open to public scrutiny and participation. It describes the application process and public participation procedure and highlights the relationship between the environmental impact report and issuance of the permit. The paper goes on to define the environmental and social organizations that can be involved and their respective roles in the approval or rejection of a building permit.

Keywords: environmental organizations, procedure requiring public participation, building permit

REALIZACJA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W POLITYCE EKOLOGICZNEJ POLSKI PO KONFERENCJACH W RIO DE JANEIRO W 1992 ORAZ 2012 ROKU

I. Wstęp

Gwałtowny wzrost liczby ludności, dysproporcje w poziomie życia w różnych rejonach świata, nadzwyczajny rozwój klasy średniej, zwiększenie produkcji dóbr i usług oraz żywności, a także wyczerpywanie się surowców naturalnych, zwiększenie emisji CO₂ oraz degradacja środowiska naturalnego spowodowały, że zaczęto poszukiwać alternatywnych metod rozwoju gospodarczego. Problem zmian w środowisku naturalnym zrodził się wraz z gwałtownym wzrostem gospodarczym. Aby sprostać nasilającym się problemom została opracowana koncepcja zrównoważonego rozwoju. Koncepcja ta zakłada, że przy zachowaniu dóbr środowiska naturalnego można nie hamować rozwoju gospodarczego. Treść koncepcji zrównoważonego rozwoju obejmuje zasadę sprawiedliwości, równości wewnątrz- i międzypokoleniowej oraz zasadę zrównoważonego korzystania z zasobów środowiska naturalnego. W zakresie ekologii przewiduje działania, które polegają na zmianie wzorców konsumpcji, a także stosowanie technologii przyjaznych środowisku, aby zachować zasoby naturalne ziemi.¹ Zrównoważony rozwój jest niejako strategią, która stwarza możliwość powstrzymania katastrofy ekologicznej na Ziemi. Z drugiej zaś strony zajmuje się dysproporcjami w rozwoju pomiędzy różnymi częściami świata. Można wskazać, że jej głównym celem jest osiągnięcie globalnej sprawiedliwości zarówno w sposobie życia oraz dostępie do zasobów.² Aby spełnić cele zrównoważonego rozwoju został opracowany szereg założeń, które z jednej strony chcą umożliwić zaspokojenie potrzeb życiowych ludzi, przy jednoczesnym zapewnieniu

1 J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013, s. 9-10.

2 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 26.

ochrony biologicznej przyrody. Działania te mają zmierzać do zachowania bioróżnorodności, zachowania równości społecznej oraz dostatku zasobów naturalnych. Wspomniana równość społeczna nie oznacza natomiast, że wszyscy mają tyle samo, ale mają zagwarantowany taki sam dostęp do dóbr naturalnych, np. wody, ziemi, żywności, które mają zapewnić im spełnianie podstawowych potrzeb życiowych. Wyzwania związane z możliwością realizacji założeń zrównoważonego rozwoju są obserwowane już od lat 60. XX wieku. Ważne w tym zakresie jest jednak, że w celu ich osiągnięcia niezbędne jest skoordynowanie działań nie tylko na arenie międzynarodowej, ale i światowej.

Szczególne znaczenie w zakresie przyszłości naszej planety odegrała Konferencja w Rio de Janeiro, która miała miejsce w roku 1992. Dzięki temu wydarzeniu została rozwinięta koncepcja zrównoważonego rozwoju. Wydarzenie to otworzyło nowy etap. Zaczęto bowiem dyskutować o związkach rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska. Efektem konferencji było opracowanie założeń do dalszych działań w zakresie zrównoważonego rozwoju. Wszechstronny plan działania na wiek XXI dla Organizacji Narodów Zjednoczonych, rządów państw oraz grup społecznych został opracowany w dokumencie Agenda 21. Dokument ten podejmuje kwestie ważne w każdym obszarze, w którym człowiek ma wpływ na środowisko. W szczycie uczestniczyli przedstawiciele 172 krajów, którzy zgodnie sygnowali Agendę 21. Została również podpisana Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Jest to umowa międzynarodowa, która określa założenia w zakresie współpracy międzynarodowej dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia.³

Postępujący kryzys gospodarczy, ubożenie wielu grup społecznych, wzrost bezrobocia oraz wyczerpywanie się złóż naturalnych sprawiły, że konieczne stało się wypracowanie nowych celów zrównoważonego rozwoju. W tym celu po dwudziestu latach od konferencji w Rio de Janeiro ONZ zwołało nowy szczyt, który funkcjonuje pod nazwą Rio+20.

Celem artykułu jest próba oceny postanowień zawartych podczas obu konferencji w Rio dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski. W dalszej części zostanie przeanalizowane, w jaki sposób zasady zrównoważonego rozwoju zostały wprowadzone do prawodawstwa krajowego, jakie akty prawne regulują tę kwestię w kontekście polityki ekologicznej, a także jakie dziedziny obejmują. Zwrócenie uwagi na politykę ekologiczną Polski w zakresie zrównoważonego rozwoju jest aktualnie bardzo ważnym tematem, którego celem jest gwarancja rozwoju gospodarczego przy zachowaniu środowiska naturalnego. Potrzebne będzie również wskazanie barier, które utrudniają realizację jednolitej polityki zrównoważonego rozwoju. Na koniec spróbuję odpowiedzieć na pytanie, czy

3 D. Niedziółka, *Zielona energia w Polsce*, Warszawa 2012, s. 10.

rzeczywiście postanowienia zawarte podczas Konferencji w Rio de Janeiro miały wpływ na kształtowanie i wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju.

II. Postanowienia Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro

Aby móc ocenić realizację polityki ekologicznej Polski w kontekście efektów konferencji w Rio de Janeiro na wstępie zasadne wydaje się przytoczenie najważniejszych założeń oraz podjętych zobowiązań w zakresie polityki ekologicznej.

Pierwsza konferencja miała miejsce w Rio de Janeiro w dniach 3-14 czerwca 1992 roku. W tamtym okresie było to jedno z największych spotkań na forum międzynarodowym. Najważniejszym tematem obrad był problem zrównoważonego rozwoju. Szczyt Ziemi uświadomił wzrastającą świadomość ekologiczną oraz wskazał wagę globalną problemu, związaną z postępującymi zmianami w środowisku naturalnym, które bezpośrednio powiązano z gwałtownym wzrostem gospodarczym. Konwencja wniosła nowe, a zarazem bardzo ważne założenia ideowe, których zadaniem było kształtowanie nowych programów rozwojowych, a także rozwiązań w zakresie ochrony środowiska.⁴ Efektem konferencji było przyjęcie dokumentów, które miały stanowić wytyczne dla państw w niej uczestniczących na przyszłe lata. Dokumentami tymi były: Deklaracja z Rio – zbiór zasad dotyczący przyszłego rozwoju oraz zobowiązań w zakresie ochrony środowiska, wspomniany wcześniej dokument Agenda 21 – program działań na rzecz współpracy w dziedzinie rozwoju i ochrony środowiska, Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu – dokument poruszający problem efektu cieplarnianego oraz program jego ograniczenia, jak też zapobiegania jego skutkom poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, Deklaracja zasad gospodarki leśnej – dokument uwzględniający znaczenie gospodarcze, ekologiczne i kulturowe lasów.⁵ Dokumentem uważanym za jeden z najważniejszych przyjętych w trakcie trwania Konferencji jest Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, która składa się z 27 zasad, stanowiących normy w zakresie ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Deklaracja w centrum zainteresowania stawia człowieka. Również jako pierwszą i nadrzedną zasadę Deklaracji stanowi prawo człowieka do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą. Pozostałe zasady odnoszą się bezpośrednio do państw, w zakresie ich zadań, polityki zewnętrznej i wewnętrznej oraz stanowionego prawa.⁶ Konferencja była uznawana jako zdecydowane zobowiązanie państw w ochronie środowiska o globalnym charakterze oraz dążenie do zapewnienia światowego bezpieczeństwa. Najważniejsze dokumenty miały charakter ogólnych deklaracji, nie został w nich

4 Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, *op. cit.*, s. 80.

5 E. Berkowska, M. Sobolewski, *Realizacja polityki ekologicznej w kontekście postanowień Szczytu ziemi w Rio*, „Biuro Studiów i Ekspertyz” 1995, Informacja Nr 291, s. 3-5.

6 Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, *op. cit.*, s. 84-85.

sprecyzowany program ustalający harmonogram działań i jasne kryteria. Realizacja postanowień wypracowanych w trakcie trwania Konferencji zależała wyłącznie od dobrej woli poszczególnych państw. Podkreślić trzeba, że dokumenty te nie zawierały żadnych sankcji wobec krajów nie podejmujących się wdrożenia w życie ustaleń Szczytu Ziemi.⁷

Dwadzieścia lat po pierwszej Konferencji w Rio de Janeiro w dniach 20-22 czerwca 2012 roku odbyło się kolejne spotkanie Szefów Państw i Rządów, którego celem było odnowienie postulatów i założeń dokonanych w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz w celu zapewnienia działań na rzecz zrównoważonego rozwoju na rzecz obecnych i przyszłych pokoleń.

Na szczycie przyjęta została deklaracja *Przyszłość jaką chcemy mieć*. W 280 artykułach, z których się składa państwa uczestniczące w konferencji wyraziły zobowiązania na rzecz zrównoważonego rozwoju w trzech płaszczyznach: ekonomicznej, społecznej i środowiskowej.⁸

W myśl założeń Rio+20 ekorozwój przejawia się m.in. realizacją inwestycji prowadzących do zrównoważonego zarządzania kluczowymi zasobami środowiska i kapitałem naturalnym, który bez troski społeczeństwa będzie kurczył się bez szansy przetrwania dla przyszłych pokoleń. W koszyku kapitału, o który walczy idea Rio+20 znajdują się: zasoby wodne i morskie, troska o odnawialne źródła energii, realizowanie usług ekosystemowych, gospodarka odpadami i recykling. Podczas Rio+20 alarmowano, że każdy obywatel może i powinien walczyć o środowisko, w którym żyje. Każdy z nas może przyczynić się do eliminacji ubóstwa, jeśli tylko wykorzystamy potencjał, jaki drzemie w ekologicznym korzystaniu z zasobów ziemi. Podejście do tego przesłania jest różne – dla jednych to patetycznie wyrażona intencja chęci wzbogacenia się na zrównoważonym rozwoju, dla innych szczerze wyrażona idea walki o garść zdrowego życia w ekologicznym środowisku, która jeszcze pozostała w naszych dłoniach.⁹

Założenia konferencji Rio+20 opierały się głównie na „ukierunkowaniu deklaracji politycznej”, która miała za zadanie określenie wspólnej dla uczestniczących państw wizji w kierunku głębokich przemian gospodarki ekologicznej. W osiągnięciu tych założeń miało pomóc określenie konkretnych celów oraz uzgodnienie terminów ich realizacji. Pilna potrzeba w określeniu ram instytucjonalnych miała pomóc w realizacji zrównoważonego rozwoju w skali światowej. Sukces konferencji Rio+20 miał opierać się na stworzeniu ram oraz powiązaniu kwestii eliminacji ubóstwa, wykorzystania zasobów naturalnych oraz degradacji środowiska. Zrównoważony rozwój mógłby zostać zagwarantowany zarówno przez dobrze funkcjonujący rynek oraz eliminację ubóstwa, ale także poprzez wprowadzenie skutecznych

7 E. Berkowska, M. Sobolewski, *Realizacja...*, *op. cit.*, s. 3-5.

8 Dokument końcowy Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20-22 czerwca 2012 r. „Przyszłość jakiej chcemy”.

9 *Ibidem*.

przepisów. Przyjęcie rozwiązań w zakresie zrównoważonej energii, wody, degradacji gleb i ekosystemów, środowiska morskiego oraz efektywności wykorzystywania zasobów może być pierwszym krokiem w osiągnięciu innych założeń konferencji w zakresie ograniczenia ubóstwa oraz niwelowania różnic pomiędzy bogatymi i biednymi.¹⁰

W dokumencie końcowym konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych Rio+20 podkreślano, że kierunek prowadzenia polityki zielonej gospodarki powinien uwzględniać wszystkie opracowane dotychczas zasady, m.in. z Rio z 1992 roku, Agendę 21, Plan Implementacyjny z Johannesburga oraz powinien przyczyniać się do osiągnięcia celów rozwoju. W ramach polityki ekologicznej potwierdzone zostało wsparcie dla kierunków polityki oraz strategii na poziomie krajowym oraz subkrajowym, które przy wykorzystaniu odpowiedniej struktury źródeł energii będą spełniać potrzeby w zakresie zwiększenia wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz innych technologii niskoemisyjnych, bardziej efektywnego wykorzystania energii, większego zakresu użycia zaawansowanych technologii energetycznych m.in. czystszych technologii opartych na paliwach kopalnych i zrównoważonego wykorzystania tradycyjnych zasobów energetycznych. Założenia w tym zakresie wzywają również władze do tworzenia korzystnych warunków ułatwiających inwestycje dla inwestycji sektora publicznego i prywatnego w odpowiednie i potrzebne czystsze technologie energetyczne.

Podkreślano, że największym zagrożeniem, a jednocześnie największym wyzwaniem jest gwałtowny wzrost emisji gazów cieplarnianych oraz fakt, że wszystkie kraje są narażone na negatywne oddziaływanie zmian klimatu. Skutki tych zmian obserwuje się w postaci m.in. trwałych susz i ekstremalnych zdarzeń pogodowych, erozji przybrzeżnej i zakwaszenia oceanów, które powodują, że stopień zagrażający bezpieczeństwu żywnościowemu oraz ubóstwie społeczeństwa jest jeszcze większy. Adaptacja do zmian klimatu ma stanowić bezpośredni i pilny priorytet globalny.

Podkreślano, że zwiększenie udziału energii odnawialnej, podniesienie efektywności energetycznej oraz czystsze i efektywne energetycznie technologie są ważne dla zrównoważonego rozwoju m.in. pod względem ograniczenia zmian klimatu. Zadaniem dla rządów państw jest również promowanie bodźców zachęcających do podniesienia efektywności energetycznej i wyeliminowania bodźców zniechęcających do jej podniesienia. Działania, które będą wprowadzać zasadę zrównoważonej energii przyczynią się również do eliminacji innych zagrożeń, które niesie za sobą globalny rozwój gospodarczy, w tym eliminacja ubóstwa.

W postulacie 191. podkreślano, że globalny charakter zmian klimatu wymaga możliwie jak najszerzej współpracy wszystkich krajów i ich udziału w efektywnej

10 Sprawozdanie z międzyparlamentarnego posiedzenia komisji nt. Przygotowań do konferencji Rio+20, Parlament Europejski, Bruksela, 21 marca 2012, przygotowane przez Kancelarię Senatu.

i odpowiedniej reakcji międzynarodowej w celu przyspieszenia redukcji globalnej emisji gazów cieplarnianych.¹¹

III. Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski

Jak zostało to już wcześniej wskazane, zarówno konferencja z Rio de Janeiro z 1992 roku oraz Rio+20 były ze sobą ściśle powiązane. Pomimo że celem Szczytu Ziemi, który miał miejsce w 2012 roku było opracowanie nowych celów w zakresie zrównoważonego rozwoju, to z postulatu 16. dokumentu *Przyszłość jakiej chcemy* jasno wynika, że państwa uczestniczące w Konferencji ONZ potwierdzają dalszą chęć wdrożenia m.in. deklaracji z Rio z 1992 roku oraz programu Agenda 21. Celowo zatem stało się omówienie polityki Polski po 1992 roku łącznie.

W Polsce zasady dotyczące zrównoważonego rozwoju po raz pierwszy przedstawiono jeszcze przed Konferencją w Rio z 1992 roku. W dokumencie *Polityka ekologiczna państwa*, przyjętym przez Sejm Uchwałą z dnia 10 maja 1991 r. wyrażono wolę, aby polityka rządu we wszystkich dziedzinach gospodarczych była zgodna z założeniami polityki ekologicznej, a kryteria ekologiczne uzyskiwały równoznaczną rangę z kryteriami ekonomicznymi.¹²

Polska aktywnie uczestniczyła zarówno w przygotowaniach, jak i w samym Szczycie Ziemi w 1992 roku oraz 2012 roku. Konwencja o zmianach klimatu została przyjęta przez Polskę w 1994 roku. I to właściwie od tego czasu należy liczyć realizację i wdrażanie w życie przez nasz kraj zasad zrównoważonego rozwoju. Przyjęcie przez Polskę dokumentów końcowych po Szczycie Ziemi w 1992 roku sprawiło, że zobowiązano się do realizacji polityki ekorozwoju, co podniosło znaczenie naszego kraju na arenie międzynarodowej.¹³

Polska polityka ekologiczna po Szczytach Ziemi w Rio de Janeiro kształtuje się w kilku obszarach: zmian klimatu i ochrony powietrza, energii, ekosystemów morskich, użytkowania gruntów, gospodarki leśnej oraz bioróżnorodności i gospodarki odpadami.

Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskim prawie należy rozważać pod kątem ujęcia tej zasady w ustawie zasadniczej – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Momentem przełomowym w prawodawstwie polskim było wprowadzenie koncepcji zrównoważonego rozwoju jako zasady konstytucyjnej. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże

11 Dokument końcowy Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 20-22 czerwca 2012 r. „Przyszłość jakiej chcemy”.

12 E. Berkowska, M. Sobolewski, *Realizacja...*, *op. cit.*, s. 6-7.

13 *Ibidem*, s. 6-7.

dziedzictwa narodowego oraz zapewnić ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Również w art. 74 nawiązano do bezpieczeństwa ekologicznego oraz zasad zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne zostały w ten sposób zobowiązane do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obecnym oraz przyszłym pokoleniom.¹⁴

Zasady zrównoważonego rozwoju najszerszej zostały omówione w aktach prawnych z zakresu ochrony środowiska. Za podstawowy dokument można uznać ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska, w której została również zawarta definicja zrównoważonego rozwoju. Art. 3 definiuje go jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.¹⁵

Nowym, ważnym impulsem na tej drodze okazała się perspektywa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Przepisy Traktatu Akcesyjnego stawiały naszemu krajowi poważne zadania do wypełnienia, z generalną tezą, że po roku 2015 Rzeczpospolita Polska powinna być krajem spełniającym wszystkie standardy w ochronie środowiska, obowiązujące w krajach członkowskich UE.

Wspomniana wcześniej ustawa Prawo ochrony środowiska w dziale III określa zasady polityki ekologicznej państwa wskazując programy z zakresu ochrony środowiska. Na państwo został również nałożony obowiązek opracowywania polityki ekologicznej. Zgodnie z art. 14 ustawy Prawo ochrony środowiska, polityka ekologiczna opracowywana jest na podstawie aktualnego stanu środowiska i w szczególności ma za zadanie określenie celów i priorytetów ekologicznych, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki, które są niezbędne do określenia tych celów. Do środków tych można zaliczyć mechanizmy prawno-ekonomiczne oraz środki finansowe. Ustawa określa również, że polityka ekologiczna jest przyjmowana na okres 4 lat, z perspektywą obejmowania 4 kolejnych lat. Uchwalana jest przez Sejm na wniosek Rady Ministrów.¹⁶

Obecnie szczegółowo polską politykę ochrony środowiska określa dokument Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016.¹⁷ W polityce ekologicznej zostały sformułowane główne cele, do realizacji których będzie dążył nasz kraj. Celem strategicznym tego dokumentu jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju, mieszkańców, zasobów przyrodniczych, infrastruktury społecznej oraz tworzenie podstaw zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

14 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

15 Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. Nr 62, poz. 627.

16 *Ibidem*.

17 Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016, Warszawa 2008.

Za dokument wyjściowy można uznać dokument zawierający koncepcję długookresowej strategii zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Zapisano w nim, że stan i zasoby środowiska stanowią jeden z najważniejszych czynników, które będą decydować o warunkach i możliwości rozwoju Polski w XXI wieku.¹⁸ Jednakże Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025 jest w chwili obecnej aktem nieobowiązującym, który został uchylony przez Radę Ministrów dnia 23 października 2007 roku.

Omawiając obszary polityki ekologicznej RP można zacząć od zmian klimatu. Dokumentem, który został opracowany na podstawie zaleceń ujętych w Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Protokołu z Kioto podpisanym po Konferencji w Rio de Janeiro z 1992 roku jest Polityka klimatyczna Polski – Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020. Strategiczna polityka klimatyczna jest dokumentem, który miał pomóc włączyć się Polsce do wysiłków społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony klimatu globalnego poprzez wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju.¹⁹ Głównym celem działań określonych przez ten dokument jest wdrożenie państwowej strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych. Strategia ta ma za zadanie m.in. poprawę efektywności energetycznej gospodarki, ochronę pochłaniania i retencjonowania gazów cieplarnianych poprzez promowanie zrównoważonej gospodarki leśnej, promowania zrównoważonych form rolnictwa, promowania i wdrażania technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, pochłaniających dwutlenek węgla itp., stopniowej redukcji barier rynkowych, utrudniających redukcję emisji w sektorach gospodarczych, w tym usuwania dotacji i wprowadzania ulg podatkowych. Głównym celem polityki klimatycznej Polski jest pogłębienie skali redukcji emisji gazów cieplarnianych do poziomu 40% do roku 2020.²⁰

Kolejnym obszarem Polskiej polityki ekologicznej jest energia. Bardzo duże znaczenie w tym zakresie odgrywa rozwój energetyki odnawialnej oraz realizacja podstawowych kierunków działań. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii niesie za sobą nie tylko poprawę efektywności zużycia energii, ale również zmniejsza uzależnienie naszego kraju od dostaw importowanej energii. Obszar ten aktualnie przyjmuje coraz szybszy tryb rozwoju w kierunku zwiększenia dostaw energii pozyskiwanej z OZE. Aktualnie najważniejszym aktem prawnym w zakresie polityki energetycznej państwa jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne.²¹ Pierwszą regulacją dotyczącą odnawialnych źródeł energii było rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lutego 1999 roku w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych oraz zakresu tego obowiązku

18 Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku, Warszawa, grudzień 1999 r.

19 Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, *op. cit.*, s. 509.

20 Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020, przyjęta przez Radę Ministrów dnia 4 listopada 2003 r., s. 15-16.

21 Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 54, poz. 348 z późn. zm.

(Dz.U. z 1999 r. Nr 13, poz. 119). Rozporządzenie to zostało zmienione rok później, natomiast w wyniku nowelizacji z dnia 1 stycznia 2003 roku art. 9a ustawy Prawo energetyczne, zostało zastąpione nowym rozporządzeniem Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 971). Zakres zmian wprowadził obowiązek zakupu energii elektrycznej pozyskanej z naturalnych źródeł przez wszystkie przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem energii elektrycznej. Przedsiębiorstwa te zostały dodatkowo zobligowane do zapewnienia w sprzedaży odpowiedniego udziału energii OZE.²²

Od 2006 roku odnotowuje się nieznaczny wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym jej zużyciu.²³ Założenia na przyszłe lata określają stopień wykorzystania tego źródła w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie 15% do 2020 roku i 20% do 2030 roku. Ponieważ pozyskiwanie energii z odnawialnych źródeł energii można uznać za najbardziej rozwijającą się aktualnie dziedzinę, to również kwestie prawne w tym zakresie odgrywają znaczącą rolę. Podstawowym dokumentem określającym kierunki polityki energetycznej kraju jest Polityka energetyczna Polski do 2030 r. Głównym celem i założeniem przyjętym w tym dokumencie jest zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego kraju przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Główne cele polityki energetycznej obejmują wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii w bilansie energii finalnej do 15% w roku 2020 i 20% w roku 2030. Jednym z głównych celów opracowanym w omawianym dokumencie jest ochrona lasów przed nadmiernym eksploatowaniem w celu pozyskiwania biomasy oraz zrównoważone wykorzystywanie obszarów rolniczych na cele OZE, w tym biopaliw, tak aby nie doprowadzić do konkurencji pomiędzy energetyką odnawialną i rolnictwem oraz zachować różnorodność biologiczną.²⁴

Proces integracji z Unią Europejską zobowiązał nasz kraj do podejmowania działań w zakresie uzyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, z drugiej natomiast strony stało się to okazją do skorzystania z pomocy Wspólnoty. W tym celu została opracowana Strategia rozwoju energetyki odnawialnej. Dokument ten zakłada wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie paliwowo-energetycznym kraju do 7,5% w 2010 r. i do 14% w 2020 r., w strukturze zużycia nośników pierwotnych. Wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) ułatwi przede wszystkim osiągnięcie założonych w polityce ekologicznej celów w zakresie obniżenia emisji zanieczyszczeń odpowiedzialnych za zmiany klimatyczne oraz substancji zakwaszających.²⁵

Brak w polskim systemie prawnym jednolitego aktu, który regulowałby kwestie energii ze źródeł odnawialnych oraz fakt, że większość państw Unii Europejskiej

22 M.S. Szukalski, S. Malinowski, *Energia odnawialna*, Poddębice 2013, s. 47.

23 *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, dokument opracowany przez Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice 2011, s. 122.

24 *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., s. 19.

25 *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, Warszawa, wrzesień 2000, s. 12-13.

uchwaliła ustawę, która umożliwiła gwarancję rozwoju energii odnawialnej sprawiły, że w dniu 8 kwietnia 2014 roku została przyjęta przez Radę Ministrów ustawa o odnawialnych źródłach energii. W dalszym ciągu trwają jednak prace nad jej ostatecznym kształtem.

Kolejnym obszarem jest pozyskiwanie energii odnawialnej z wykorzystaniem biopaliw. Rosnąca liczba środków transportu i idąca za tym potrzeba ochrony środowiska naturalnego sprawiły, że zaczęto poszukiwać nowych rozwiązań, które będą się cechowały niewielką bądź zerową emisją zanieczyszczeń. Obserwowany jest w Polsce wzrost wykorzystywania źródeł odnawialnych przy produkcji paliw. Aby osiągnąć zwiększony udział biopaliw Polska opracowała sobie wytyczne, które zakładają osiągnięcie w 2020 roku 10%, a do 2030 r. 10,4% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych.²⁶

W obszarze gospodarki leśnej podstawowe znaczenie odgrywa ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.²⁷ Zostały w niej określone zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych, a także zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i gospodarki narodowej. W ustawie o lasach zwraca się szczególną uwagę na cele trwale zrównoważonej gospodarki leśnej poprzez zachowanie lasów i ich korzystnego wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą.

W obszarze gospodarki odpadami, podstawowe znaczenie odgrywa ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 roku.²⁸ Określa ona zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności określa zasady powstawania odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Wskazuje się, że odwołanie się do zasady zrównoważonego rozwoju jest najbardziej istotnym postanowieniem w tej ustawie. Jego istotą jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, które jako element zrównoważonego rozwoju odgrywa bardzo ważną rolę.²⁹

Aktem prawnym, który również odnosi się do zasad zrównoważonego rozwoju jest ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.³⁰ Przyjmuje się ją za podstawę działań w zakresie dotyczącym zasad kształtowania polityki przestrzennej oraz sposobu postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele. Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju należy sporządzać z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania.

26 Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, *op. cit.*, s. 12.

27 Ustawa o lasach z dnia 28 września 1991 roku, Dz.U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.

28 Ustawa o odpadach z dnia 14 grudnia 2012 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 21.

29 Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, *op. cit.*, s. 477.

30 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., Dz.U. Nr 80, poz. 717.

Do aktów prawnych wspierających stosowanie zasad zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej zaliczana jest również ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.³¹ Ustawa ta jest aktem prawnym, który implementuje do krajowego systemu prawnego dyrektywy Unijne w sprawie ochrony środowiska naturalnego. Ustawa ta określa zasady i tryb postępowania w sprawach z zakresu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, oceny oddziaływania na środowisko, zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska.

Występowanie zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP, a także w ustawach zwykłych świadczy, że ma ona charakter wiążący.³² To akty prawne określają rolę zrównoważonego rozwoju w polskim systemie prawnym. Osiągnięcie zamierzonych celów będzie możliwe dzięki współpracy społeczeństwa, samorządów, administracji państwowej i jej działów, Parlamentu i Głowy Państwa. Słuszny zatem i konieczny będzie również dalszy rozwój mechanizmów prawnych, ekonomicznych i technicznych w zakresie zrównoważonego rozwoju. Niestety, wiele z nich wciąż pozostaje niekompletnych w zakresie trzech głównych wymiarów rozwoju, czyli ekonomicznego, ekologicznego i społecznego.³³

Należy zauważyć, że pomimo tego, iż problem wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju ma znaczenie globalne, to trzeba podkreślić, że europejską drogę zmierzającą do osiągnięcia wydajności zasobów kształtuje Unia Europejska. To dyrektywy unijne wyznaczają wartość wskaźników, które muszą zostać osiągnięte przez nasz kraj na przestrzeni lat.

Udział Polski w Konferencji Narodów Zjednoczonych sprawia, że nasz kraj staje się partnerem w realizacji zasad zrównoważonego rozwoju na arenie międzynarodowej. Z treści dokumentów podsumowujących Szczyty Ziemi w Rio de Janeiro, zarówno w 1992 oraz 2012 roku, nie wynikają żadne restrykcje ani prawne, ani finansowe, ani żadne inne, które byłyby siłą napędową dla rządów państw, które się pod nimi podpisują.

Analizując przebieg konferencji Rio+20 można wywnioskować, że jej postanowienia kierowane są do poszczególnych państw członkowskich, a te rozdzielają idee pomiędzy własne jednostki samorządu terytorialnego do realizacji. Tak samo dzieje się również w Polsce, gdzie poprawę zarządzania dedykuje się w realizacji sektorowi prywatnemu, tj. małym i średnim przedsiębiorstwom, które uczestniczą i angażują się w działania na rzecz ekorozwoju regionu, w którym funkcjonują.

31 Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 roku, Dz.U. Nr 199, poz. 1227.

32 J. Kielin- Maziarz, *Koncepcja...*, *op. cit.*, s. 58.

33 Z. Bukowski, *Zrównoważony...*, *op. cit.*, s. 526.

IV. Podsumowanie

Wzrost liczby ludności do 9 mld w 2050 roku, osiągnięcie w 2030 roku 3 mld osób należących do klasy średniej doprowadzi nie tylko do wzrostu zapotrzebowania na różne rodzaje produktów, ale także może doprowadzić do olbrzymiej degradacji środowiska naturalnego. Konferencje w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku miały za zadanie poruszenie bardzo ważnego tematu, którym jest dążenie do zapewnienia przyszłym pokoleniom takich warunków, które będą mogły zapewnić im byt. Do osiągnięcia założeń wypracowanych w trakcie trwania konferencji może się przyczynić tylko wzajemna współpraca wszystkich krajów.

Zasadniczym celem zrównoważonego rozwoju w kontekście ekologicznym jest podejmowanie takich działań, które z jednej strony będą przyczyniały się do ochrony środowiska naturalnego poprzez wykorzystanie naturalnych źródeł energii, ochronę wód, gruntów i lasów, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Ważne jest, aby w zakresie tych działań przyczyniać się do tworzenia nowych miejsc pracy, zwiększać rozwój lokalny oraz działalności towarzyszące tej produkcji, wykorzystywać nieużytki, a także zagospodarować nadwyżki.

Trzeba również podkreślić, że zrównoważony rozwój nie jest ochroną środowiska w tradycyjnym znaczeniu. Faktycznie odbywa się on w przestrzeni ekologicznej, jednakże poprzez kooperację czynników ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i gospodarczych jego efekty są dostrzegalne w każdej z wymienionych dziedzin. Zrównoważony rozwój stanowi wyzwanie do zachowania rozwagi i rozumienia w każdej płaszczyźnie życia.

Nie tylko przyjęcie założeń konwencji z Rio, ale również obecność Polski w strukturach Unii Europejskiej oraz ONZ narzuciły na nasz kraj obowiązek wprowadzania rozwiązań prawnych i technologicznych, które są zgodne z założeniami zrównoważonego rozwoju. Ocenę wywiązywania się naszego kraju z wprowadzania uregulowań prawnych poruszających kwestię zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu polityki ekologicznej kraju należy określić pozytywnie.

Bardzo ważne jest przy tej okazji kształtowanie pozytywnych wizji społecznych, które pomogą w drodze do osiągnięcia zamierzonych celów. Takie założenia podkreślano również na konferencji w Rio de Janeiro, aby wdrażając zasady zrównoważonego rozwoju aktywnie zaangażować nie tylko sektor publiczny, ale również prywatny. Uznano bowiem, że aktywny udział sektora prywatnego może przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju m.in. dzięki takim narzędziom, jakim jest partnerstwo publiczno – prywatne.

Realizacja postulatów w zakresie zrównoważonego rozwoju przez nasz kraj jest bardzo trudna. Z jednej strony występujący kryzys finansowy niejako blokuje zaangażowanie środków finansowych w realizację podstawowych celów, z drugiej natomiast strony uwarunkowania gospodarki sprawiają, że działania muszą uwzględniać interesy nie tylko sfery rządzącej, ale również innych uczestników rynku. Rów-

niez skala wyzwań, jaka została postanowiona w czasie trwania konferencji jest tak ogromna, że bardzo trudno będzie odnieść wymierne i widoczne w najbliższym czasie efekty i oczekiwania.

Należy stwierdzić, że pomimo wysokiej rangi, jaką nadano zasadzie zrównoważonego rozwoju przywoływaniu tej koncepcji w wielu ustawach i dokumentach rządowych należy podjąć szerokie działania związane głównie z tworzeniem szeregu instrumentów wspierających, aby zasada zrównoważonego rozwoju była powszechnie stosowana w działaniach społecznych i gospodarczych w Polsce.

Koncepcja ekologicznej gospodarki wyrażona na szczycie Rio+20 prowadzi do zrównoważonego zarządzania kapitałem naturalnym i dystrybucją dostępnych dóbr w sposób sprzyjający zagwarantowaniu obywatelom i przyszłym pokoleniom korzystania z potencjału środowiska naturalnego. W fundamentach tego założenia spoczywają działania na rzecz ekoenergii elektrycznej. Jednakże dla naszego kraju to Unia Europejska kształtuje kierunek polityki ekologicznej. Unia Europejska narzuca realizację określonych celów, m.in. zmniejszanie emisji CO₂, redukcję efektu cieplarnianego, wykorzystywanie naturalnych źródeł energii, zwiększanie bioróżnorodności. To Unia Europejska określa wysokość wskaźników, które muszą być osiągnięte przez państwa członkowskie.

Konferencje Organizacji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro podniosły bardzo ważną kwestię, jaką jest ochrona zasobów naturalnych na całym świecie. Jednakże podkreślić należy, że brak sankcji dla krajów, które podpisały się pod postulatami i celami opracowanymi w czasie trwania konferencji sprawia, że w ostatecznym rozrachunku okażą się fiaskiem na skalę światową. Dokumenty końcowe konferencji nie wskazują żadnych konkretnych wytycznych do wypracowania, które stałyby się argumentem do oceny stopnia, w jakim nastąpiła realizacja założeń Szczytu Ziemi. Zadania te zostały pozostawione dla rządów państw, które powinny opracować krajowe plany działań w zakresie zrównoważonego rozwoju. Istotny może okazać się również udział w realizacji tych zadań wpływowych grup społecznych oraz podmiotów gospodarczych, które przy okazji znajdą źródło zysku. Bez radykalnych zmian w tym zakresie za kilkadziesiąt lat zmiany w środowisku naturalnym będą już nieodwracalne.

**REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT
IN POLISH ENVIRONMENTAL POLICY AFTER THE CONFERENCES
IN RIO DE JANEIRO IN 1992 AND 2012**

Increase of the global population to 9 billion by 2050, as well as the number of middle-class people exceeding 3 billion by 2030, will not only lead to an increase in demand for different types of products, but also can cause enormous environmental degradation. The conferences, which took place in Rio de Janeiro in 1992 and 2012, surely played a huge role in shaping the concept of sustainable development in the international arena. Poland, as an active participant of both Earth Summits, also implemented legislation concerning the concept of sustainable development. However, for our country a crucial significance is seen in the policy in this regard shaped by the European Union. After joining the European Community, it was necessary to implement EU directives and to adjust national legislation to European law.

The subject of environmental protection and natural resources should be moved in the international scope. the future of the next generations and the future of the world depends on proper co-operation of states and environmental policy.

Keywords: Rio +20, sustainable development, environmental policy

Piotr Jać
Uniwersytet w Białymstoku
Karolina Zapolska
Uniwersytet w Białymstoku

WSPOMAGANIE ZARZĄDZANIA ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM POLSKICH METROPOLII PRZY WYKORZYSTANIU NARZĘDZI „MIASTA INTELIGENTNEGO”

I. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł omawia koncepcję „miasta inteligentnego” (ang. *smart city*), będącą jednym ze współczesnych sposobów parametryzacji metropolii i zarządzania ich rozwojem. Duże miasta stanowią z jednej strony rozbudowane jednostki osadnicze i złożone organizmy gospodarcze, których badanie i opisywanie wymaga interdyscyplinarnych narzędzi. Z drugiej – co do zasady są to podstawowe jednostki podziału administracyjnego, zarządzane przez lokalne wspólnoty samorządowe. Koncepcja *smart city* została scharakteryzowana w ujęciu i na tle doktrynalnym, przede wszystkim w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, a także w odniesieniu do współczesnego polskiego porządku prawnego: wybranych przepisów prawa administracyjnego, regulującego funkcjonowanie samorządów lokalnych.

Celem tak skonstruowanej analizy jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy w polskich warunkach filozofia „miasta inteligentnego” może pozwalać na efektywne godzenie różnorodnych wartości i interesów występujących w środowisku miejskim, takich jak oczekiwania mieszkańców dotyczące jakości życia na obszarze zurbanizowanym, wyzwania związane z rozwojem gospodarczym miasta oraz prawne zobowiązania miejskich wspólnot politycznych, dotyczące w szczególności realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Miasto stanowi złożony i skomplikowany organizm, na który składa się szereg różnych systemów, a ich wzajemne występowanie i istniejące między nimi zależności wymagają stworzenia efektywnego modelu ich interakcji.¹ Jednocześnie miasto

1 R. Nierebiński, M. Fereniec, H. Pawlak, Skutki społeczno-ekonomiczne Future Internet, Gdańsk 2010, s. 152.

jest dynamiczną, ewoluującą w czasie i przestrzeni strukturą zależności występujących na określonym obszarze.² Równocześnie zauważa się wzrastające tempo urbanizacji oraz coraz większy przyływ ludności do dużych jednostek osadniczych, w których koncentruje się życie społeczne i gospodarcze. Stwarza to nowe wyzwania dla administracji publicznej.

Obecnie miasta i działające na ich obszarze organy władz publicznych muszą borykać się nie tylko z przestarzałą infrastrukturą niedostosowaną do potrzeb współczesnego społeczeństwa, stale rosnącymi oczekiwaniami społeczności lokalnych czy niedoborem dostępnych zasobów, ale także ze znacznym zanieczyszczeniem środowiska naturalnego i produkcją odpadów na dużą skalę.³ Ponadto są zobligowane, aby zmierzyć się z problemem przeludnienia oraz podjąć wyzwania polityki klimatycznej. Nieodzowne staje się też podjęcie działań zmierzających do zwiększenia wydajności i funkcjonalności korzystania przez miasta z energii w każdej dziedzinie.

Koncepcję *smart city* – czyli „miasta inteligentnego” – uważa się za jeden z modeli wychodzących naprzeciw wspomnianym trudnościom. Idea ta zakłada tworzenie miasta zrównoważonego, co w podstawowym wymiarze sprowadza się do wykreowania przestrzeni przyjaznej dla jego mieszkańców.⁴ Jest to ujęcie interdyscyplinarne, w którym istotne znaczenie przypada zarówno badaniom humanistyczno-społecznym, jak i technicznym.

Jednocześnie idea inteligentnego zarządzania stanowi priorytetowy projekt w sektorze energetyki w Unii Europejskiej, której jednym z priorytetów jest osiągnięcie optymalizacji w zakresie wykorzystywania energii.⁵ Uwzględnia przy tym podstawowe postanowienia pakietu klimatyczno-energetycznego oraz wspiera zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast.⁶ Jest skoordynowanym i kompleksowym zbiorem działań, który ma umożliwić osiągnięcie stałego rozwoju ekonomicznego przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska naturalnego.

II. Pojęcie i cele koncepcji *smart cities*

Jak zostało zasygnalizowane, miasta muszą obecnie podjąć wielu trudnościom rozwojowym i wynikającym stąd wyzwaniom dla administracji publicznej. Należą do nich m.in. wzrastające oczekiwania w stosunku do infrastruktury, wzrost zużycia

2 P. Żuber, Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych, (w:) T. Markowski, P. Żuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, seria „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXXXIV, s. 7-24.

3 M. Jarzemska, A. Węglarz, M. Wielomska, Zrównoważone miasto – zrównoważona energia z perspektywy energetyki przyjaznej środowisku, Warszawa 2011, s. 5.

4 S. Dolecki, Miasto, które myśli o swoich mieszkańcach, „Dzisiaj Magazyn dla klientów ABB w Polsce” 2013, nr 1/13(43), s. 23-24.

5 P. Markiewicz, Mapy drogowe jako instrument przekazywania wizji rozwoju, „Małopolskie Studia Regionalne” 2012, nr 1-2/24-25, s. 92-93.

6 M. Wdowiarsz-Blińska, Od miasta naukowego do *smart city*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2012, z. 1, online: https://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i1/i2/i3/i1/i5/r12315/WdowiarszBlińskaM_MiastaNaukowego.pdfs, (data dostępu: 23.04.2013 r.), s. 307.

energii, potrzeba przyciągania nowych inwestorów, a także pobudzanie wzrostu gospodarczego. W zakresie ochrony środowiska naturalnego miasta ponadto zmagają się z wysokim poziomem hałasu, dużym ruchem drogowym, nadmiernym zużyciem wody i niską jakością powietrza.⁷

Miasta europejskie są również zobowiązane do uwzględniania w swoich działaniach postanowień pakietu klimatyczno-energetycznego. Wiąże się z nim reguła „3x20%”, czyli osiągnięcie do 2020 r. redukcji emisji CO₂ o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii o 20% oraz wzrost efektywności energetycznej, a w związku z tym spadek zużycia energii – także o 20%.⁸

Należy przy tym mieć na uwadze, że miasta stanowią układy zbudowane w oparciu o współistnienie różnego typu systemów oraz przenikające się procesy gospodarcze i społeczne, w ramach których często może dochodzić do konfliktów interesów.⁹ Aby zapewnić efektywne funkcjonowanie tak złożonej struktury konieczne staje się wypracowanie reguł współdziałania między wieloma, często skrajnie różnymi podmiotami. Niezbędna staje się zatem inteligentna współpraca, polegająca na kooperacji między różnymi partnerami – organami administracji publicznej, przedsiębiorcami oraz społecznością lokalną.

Odpowiedzią na te trudności wydaje się koncepcja miasta inteligentnego (ang. *smart city*). „Smart” rozumianego jako struktura inteligentna, a także elastycznie i stosunkowo szybko reagująca na zmiany i nowe potrzeby lokalne.¹⁰ Koncepcja zakłada przy tym uwzględnianie istniejących uwarunkowań i możliwych potencjałów lokalnych, a także specyfiki miasta. Ocenia się ją jako odbicie nowoczesnego podejścia do kwestii związanych z zarządzaniem i przeobrażaniem się miast.¹¹

Idea *smart city* sprowadza się do położenia akcentu na to, aby w ramach przestrzeni miejskiej posiadane zasoby i możliwości były wykorzystywane efektywniej.¹² Dotyczy to zwłaszcza problematyki związanej z energią, bezpieczeństwem publicznym, transportem czy też ochroną środowiska naturalnego.¹³ Swoim zakresem odnosi się niemal do każdej sfery życia mieszkańców, zmierzając m.in. do wy-

7 L. Mierzejska, Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne, Seria „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2008, nr 5, s. 55.

8 Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela 2010, s. 12.

9 T. Skoczkowski, *Smart city* – nowy element lokalnej polityki energetycznej, Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. Instytut Techniki Ciepłej, Politechnika Warszawska, Ogólnopolska Konferencja „Energia dla inteligentnych miast – *smart grid* lokalnie i w regionach” w dniu 24 czerwca 2010 r. w Warszawie, online: <http://www.ure.gov.pl/download.php?s=1&id=3074> (data dostępu: 25.04.2013 r.), s. 32.

10 T. Parteka, Inteligentny rozwój miast. Fantom czy trwały paradygmat?, (w:) A. Kukliński, J. Woźniak (red.), Unia Europejska. Dylematy XXI wieku, Kraków 2011, s. 178.

11 M. Mazerant (red.), Inteligentne miasta, „Biuletyn Informacyjny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013” 2012, nr 2, s. 6.

12 T. Parteka, Inteligentny rozwój miast. Fantom czy trwały paradygmat?, *op. cit.*, s. 180-181.

13 57. Forum „Energia – Efekt – Środowisko”. Miasta przyszłości. Wybrane wypowiedzi i artykuły prasowe, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2013, online: http://forumees.pl/gfx/ees/userfiles/files/57_forum/miasta.pdf (data dostępu: 23.04.2013 r.), s. 3.

pracowania skutecznej współpracy władz i mieszkańców.¹⁴ „Inteligencja” mobilizuje miasta do korzystania z najnowszych technologii oraz wykorzystywania potencjału ich społeczności lokalnej.¹⁵ Ponadto jest ukierunkowana na osiągnięcie założeń zrównoważonego rozwoju, a tym samym stałe podnoszenie jakości środowiska naturalnego.¹⁶ Skuteczna realizacja idei *smart city* wymaga zatem zintegrowanych działań, wykorzystywania nowych technologii, zaangażowania obywateli oraz stworzenia odpowiednich procedur zarządzania miastem.¹⁷

Idea „miasta inteligentnego” składa się z szeregu komponentów, odpowiadających różnym obszarom funkcjonowania jednostki osadniczej. Wśród nich stosunkowo najczęściej wymienia się: 1) „inteligentną” ekonomię (ang. *smart economy*), 2) „inteligentny” transport (ang. *smart mobility*), 3) „inteligentne” środowisko (ang. *smart environment*), 4) „inteligentnych” mieszkańców (ang. *smart people*), 5) „inteligentne” warunki życia (ang. *smart living*) oraz 6) „inteligentne” zarządzanie publiczne (ang. *smart governance*).¹⁸

Pod pojęciem *smart economy* kryją się takie działania i wartości, jak promowanie innowacyjności, przedsiębiorczość, dążenie do zwiększania konkurencyjności miasta, a także elastyczność rynku pracy.¹⁹ W zakresie wskaźników *smart people* nacisk kładzie się na inwestowanie w kapitał społeczny i ludzki: podnoszenie kwalifikacji, promowanie kreatywności, uwzględnianie różnicowań społeczno-kulturowych i zachęcanie mieszkańców miast do aktywnej partycypacji w życiu publicznym.²⁰ W tej sferze szczególne znaczenie ma włączanie w procesy decyzyjne podmiotów obecnych w przestrzeni danego miasta. Dużą rolę odgrywa tu usprawnienie procesu wymiany informacji między uczestnikami współpracy oraz pozostałymi aktorami procesów społeczno-politycznych.

Smart governance wiąże się z przejrzystością zarządzania, wprowadzania w życie wspomnianych już koncepcji zarządzania opartych na współpracy władz i mieszkańców, a także prowadzeniem działań administracji publicznej w oparciu o strategię – przemyślane, interdyscyplinarne, średnio- i długoterminowe polityki, opracowywane z udziałem ekspertów oraz konsultowane z członkami lokalnej społeczności.²¹ *Smart mobility* to przede wszystkim tworzenie i zwiększanie dostępu do infrastruktury ICT, a także wprowadzanie zrównoważonych i bezpiecznych systemów transportowych. W tym kontekście zwraca się uwagę na propagowanie ener-

14 E. Węclawowicz-Bilska, Miasto przyszłości – tendencje, koncepcje, realizacje, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2012, z. 1, online: http://suw.biblos.pk.edu.pl/resources/i1/i2/i3/i1/i7/r12317/WeclawowiczBilskaE_MiastoPrzyszlosci.pdf (data dostępu: 25.04.2013 r.), s. 326.

15 K. Krysztofiak, Krakowski Park Technologiczny: w poszukiwaniu inteligentnej specjalizacji dla Małopolski, „Małopolskie Studia Regionalne” 2012, nr 1-2/24-25, s. 76.

16 R. Nierebiński, M. Fereniec, H. Pawlak, Skutki społeczno-ekonomiczne..., *op. cit.*, s. 153.

17 M. Wdowiarz-Bilska, Od miasta naukowego do *smart city*, *op. cit.*, ss. 307-308.

18 P. Markiewicz, Mapy drogowe jako instrument..., *op. cit.*, s. 93.

19 S. Dolecki, Miasto, które myśli o swoich mieszkańcach, „Dzisiaj – Magazyn dla klientów ABB w Polsce” 2013, nr 1/13(43), styczeń-marzec 2013, s. 24.

20 *Ibidem*, s. 23-24.

21 R. Nierebiński, M. Fereniec, H. Pawlak, Skutki społeczno-ekonomiczne..., *op. cit.*, s. 153.

gooszczędnych i prośrodowiskowych środków transportu, a także racjonalizację wykorzystywania samochodów przez mieszkańców – zarówno pojazdów osobowych, jak i ciężarowych.²²

„Inteligentne” środowisko, tj. *smart environment* opisuje środowisko przyrodnicze miasta funkcjonujące w oparciu o inteligentne metody działalności człowieka, w co wpisuje się m.in. promocja atrakcyjności warunków przyrodniczych, walka z zanieczyszczeniami oraz zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi.²³ Sfera *smart living* obejmuje różnorodne czynniki wpływające na jakość życia, komfort korzystania z przestrzeni miejskiej, dostępność usług publicznych oraz obiektywne bezpieczeństwo i subiektywne poczucie bezpieczeństwa mieszkańców. Ten szeroki obszar problemowy sprowadza się m.in. do rozbudowanej bazy obiektów kulturalnych i sportowych, sprawnego i nowoczesnego systemu opieki zdrowotnej, szerokiej oferty edukacyjnej oraz komfortu i bezpieczeństwa zamieszkania.²⁴

Zwraca uwagę, że założeniem idei *smart city* jest osiągnięcie rozwoju gospodarczego, podnoszenie innowacyjności, poprawa stanu środowiska naturalnego oraz usprawnienie zarządzania miastem – przy jednoczesnym rozwijaniu jakości życia mieszkańców. W tym aspekcie pożądanym zachowaniem jest branie pod uwagę wszystkich czynników mających wpływ na funkcjonowanie miasta i próba ich udoskonalania w interesie wspólnoty lokalnej.

Końcowym efektem wprowadzenia założeń „miasta inteligentnego” ma być stworzenie miasta przyjaznego dla jego mieszkańców, czyli miasta zapewniającego wysoką jakość życia, a także sprawne funkcjonowanie podstawowych organów i instytucji.²⁵ Przyjęcie założeń *smart* w jednostce, jaką jest miasto ma przyczynić się m.in. do racjonalizowania zużycia energii, zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, promowania recyklingu śmieci, utylizacji odpadów, zwiększania obszarów zieleni w przestrzeni miejskiej, usprawnienia infrastruktury komunikacyjnej, a także rozwoju życia kulturalnego.²⁶ Priorytetowym celem opisywanej koncepcji jest zatem dążenie do optymalizacji i ulepszenia w szczególności w sferze energii, transportu, informacji czy też technologii komunikacyjnych.²⁷

Na kontynencie europejskim koncepcja *smart city* nawiązuje do priorytetów programu Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu²⁸ oraz postanowień Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020 W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu,

22 A. Mikłaszewski, Ekorozwój – rozwój zrównoważony, „Prace Naukowe Instytutu Górnictwa Politechniki Wrocławskiej. Studia i Materiały” 2000, vol. 87, nr 28, s. 45.

23 E. Węclawowicz-Bilska, Miasto przyszłości..., *op. cit.*, s. 326.

24 S. Dolecki, Miasto, które myśli o swoich mieszkańcach, *op. cit.*, s. 24.

25 *Ibidem*, s. 23-24.

26 T. Parteka, Inteligentny rozwój miast..., *op. cit.*, s. 181.

27 Inicjatywa *smart cities*, Stowarzyszenie Pomorskie w Unii Europejskiej, online: <http://bape.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=p23D6ranEaA%3d&tabid=433> (data dostępu: 24.04.2013 r.), s. 1.

28 Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r. EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów,²⁹ które wprowadzają pojęcie *smart growth*.³⁰ Ów „inteligentny rozwój” jest nawiązaniem i uzupełnieniem idei rozwoju zrównoważonego, w związku z którym podkreśla się ważkość problematyki ochrony środowiska naturalnego w kontekście działań związanych z gospodarką i przestrzenią (zwłaszcza jej zagospodarowaniem).³¹ Ideę miasta inteligentnego uważa się za przykład funkcjonowania przestrzeni miejskiej pozwalający na realizację priorytetów zarówno *smart growth*, jak i zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym oraz miejskim.³²

Warto podkreślić, iż *smart city* stanowi przy tym stosunkowo szeroką i zróżnicowaną koncepcję, która może być realizowana w różny sposób. Jej urzeczywistnienie może przybrać przykładowo formę platformy software’owej – systemu oprogramowania obejmującego swym działaniem całą infrastrukturę miejską.

Innym pomysłem na wprowadzenie w życie idei *smart city* jest opracowanie sieci inteligentnych podsystemów (ang. *smart grid*), którymi są sieci elektroenergetyczne funkcjonujące w oparciu o współpracę między wszystkimi jej uczestnikami, wykorzystującą narzędzia ICT.³³ Przykładem miasta europejskiego realizującego działania opisane w powyższych strategiach, a jednocześnie korzystającego z rozwiązań mieszczących się w ramach koncepcji *smart city*, jest Amsterdam – realizujący aktualnie program „*AmSMARTerdam city*”.³⁴

III. Koncepcja zrównoważonego rozwoju

Nadmierna eksploatacja środowiska przyrodniczego oraz szybki przyrost ludności świata w latach 70. XX w. zostały uznane za jeden z ważnych problemów, z którymi musi się zmierzyć ludzkość. Osiągnięcie harmonii między – często wzajemnie wykluczającymi się – wartościami: z jednej strony dążeniem do uzyskania wzrostu gospodarczego, a z drugiej potrzebą zachowania stanu środowiska naturalnego na stosunkowo wysokim poziomie, uznaje się za możliwe dzięki idei zrównoważonego rozwoju.³⁵ Koncepcję tę uważa się za szansę na ochronę zasobów naturalnych z myślą o przyszłych pokoleniach poprzez racjonalne ich wykorzystywanie przez współczesnych.

29 Została przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.

30 L. Mierzejewska, *Smart growth* jako model rozwoju miasta, (w:) J. Stodczyk, M. Śmigielka (red.), *Współczesne kierunki i wymiary procesów urbanizacji*, Opole 2008, s. 49-50.

31 T. Parteka, *Inteligentny rozwój miast. Fantom czy trwałe paradygmat?*, *op. cit.*, s. 182.

32 *Ibidem*, s. 180-181.

33 A. Kowalska-Pyzalska, *Koncepcja smart grid szansą dla rozwoju generacji rozproszonej*, „Prace Naukowe Instytutu Maszyn, Napędów i Pomiarów Elektrycznych Politechniki Wrocławskiej. Studia i Materiały” 2011, vol. 65, nr 31, s. 444.

34 M. Pytliński, *Amsterdam: kształtowanie modelu inteligentnego miasta przy udziale wytwarzania rozproszonego*, (w:) J. Rączka, M. Swora, W. Stawiany (red.), *Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania*, Warszawa 2012, s. 105.

35 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 42.

Zrównoważony rozwój jest wyrazem zasady głoszącej prawo przyszłych pokoleń do życia w zdrowym środowisku naturalnym oraz korzystania z zasobów naturalnych. Stanowi ona jednocześnie jedno z najważniejszych wyzwań w zakresie realizacji polityki na rzecz ochrony środowiska naturalnego, przed którym stoją państwa współczesne.³⁶ Zasadę zrównoważonego rozwoju zalicza się do priorytetowych wartości w nowoczesnej polityce ochrony środowiska naturalnego.

Zrównoważony rozwój stanowi regułę, którą opracowano w licznych dokumentach o randze międzynarodowej oraz uściślono w doktrynie, a ostatecznie w ustawodawstwie większości państw.³⁷ Dotychczas nie powstała jednak precyzyjna definicja tego pojęcia.³⁸ Istota koncepcji zrównoważonego rozwoju sprowadza się do próby pogodzenia – często wzajemnie wykluczających się – potrzeb o charakterze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym.³⁹ Polega na wspomaganiu gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, przy uwzględnieniu potrzeb środowiska naturalnego oraz pobudzaniu jej konkurencyjności.⁴⁰ Wskazuje na zależności między rozwojem ekonomicznym obywateli a stanem środowiska.⁴¹ Dąży do wypracowania harmonijnej relacji pomiędzy człowiekiem a przyrodą.

Koncepcja ta ściśle więc wiąże się z koniecznością ochrony środowiska naturalnego, a kwestie ekologiczne stanowią fundament zasady zrównoważonego rozwoju.⁴² Jej realizacja ma umożliwić zwiększenie jakości życia nie tylko obecnych, ale i przyszłych pokoleń, przy jednoczesnym zachowaniu środowiska naturalnego w jak najlepszym stanie.⁴³ Dąży się tym samym do rozsądnego wykorzystywania dostępnych zasobów naturalnych, ograniczania zachowań uciążliwych dla środowiska oraz utrzymania różnorodności biologicznej.⁴⁴ W związku z tym państwa są zobowiązane do uwzględniania zagadnień związanych z ochroną środowiska w trakcie podejmowanych przez siebie działań – na każdym z etapów procesów decyzyjnych.⁴⁵

W kontekście niniejszej pracy podstawowe znaczenie ma zwłaszcza zrównoważony rozwój miast, który wydaje się kwestią szczególnie aktualną. Część doktryny uważa, że to właśnie skala miasta stanowi najlepszą i najwłaściwszą formę do urze-

36 L. Mierzejewska, Wskaźniki rozwoju zrównoważonego i różne podejścia do ich konstrukcji, (w:) J.J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Poznań 2008, s. 189-190.

37 W polskim porządku prawnym zrównoważony rozwój znajduje się m.in. w art. 5 Konstytucji RP i ma charakter zasady ustrojowej, Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 64-65.

38 E. Mazur-Wierzbicka, *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, z. 8, cz. 1, s. 317.

39 J. Kronenberg, T. Bergier, *Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce*, Warszawa 2010, ss. 217-218.

40 T. Parteka, *Inteligentny rozwój miast...*, *op. cit.*, s. 176.

41 E. Mazur-Wierzbicka, *Miejsce zrównoważonego rozwoju...*, *op. cit.*, s. 317.

42 A. Ciesielska, T. Poskrobko, *Wpływ informacji na trwałość i zrównoważony rozwój w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/46/18.pdf> (data dostępu: 24.04.2013 r.), ss. 3-5.

43 W. Radecki, *Ustawa o odpadach: komentarz*, Warszawa 2008, s. 65.

44 E. Mazur-Wierzbicka, *Miejsce zrównoważonego rozwoju...*, *op. cit.*, s. 319.

45 J. Sozański, *Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii*, (w:) K. Równy, J. Jabłoński (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002, s. 92.

czywistniania założeń zrównoważonego rozwoju.⁴⁶ Miasto jest bowiem strukturą, w której sfera społeczna, gospodarcza, kulturowa oraz przyrodnicza współistnieją i są od siebie wzajemnie zależne.⁴⁷ Ponadto podkreśla się olbrzymią presję, jaką wywiera funkcjonowanie przestrzeni miejskiej oraz działalność i życie jej mieszkańców na stan środowiska naturalnego.⁴⁸

Skuteczna realizacja zrównoważonego rozwoju w systemie miasta wymaga przede wszystkim uwzględnienia jego uwarunkowań, konieczności osiągnięcia rozwoju gospodarczego, a także podejmowania działań zmierzających zarówno do poprawy środowiska naturalnego, jak i życia społeczności lokalnej.⁴⁹

Szczególną rolę miast w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju podkreśla zwłaszcza Karta Lipska, na podstawie której ustanowiono priorytet zrównoważonego rozwoju miast.⁵⁰ Podkreśla ona przede wszystkim konieczność zintegrowanego podejścia do rozwoju miast oraz opracowywania strategii i działań dla kryzysowych obszarów miast. Wszystkie podejmowane w tym zakresie działania mają jednocześnie uwzględniać potrzebę podnoszenia jakości środowiska naturalnego.

Uzupełnieniem Karty Lipskiej są – Agenda Terytorialna Unii Europejskiej zarówno z 2007,⁵¹ jak i 2011 roku⁵² oraz Deklaracja z Toledo z 22 czerwca 2010 r.⁵³ Ich postanowienia uwzględniają wprowadzoną na mocy Traktatu Lizbońskiego potrzebę osiągnięcia spójności terytorialnej oraz bezpośrednio odnoszą się do regionów i miast, w tym obszarów metropolitalnych, miast średnich i mniejszych.⁵⁴

IV. Koncepcja *smart cities* w świetle ustaw samorządowych

W Polsce od 1998 r. obowiązuje trójstopniowy model podziału administracyjnego – na województwa samorządowe,⁵⁵ powiaty⁵⁶ i gminy.⁵⁷ Wymaga podkreślenia, że zadania publiczne dotyczące miast mogą występować na każdym szczeblu samorządu terytorialnego. Największe polskie metropolie są w sensie ustrojowym poje-

46 L. Mierzejska, Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne, *op. cit.*, s. 49.

47 A. Drapella-Hermansdorfer, Wrocławskie Zielone Wyspy – projekt zarządzania zasobami Środowiska miejskiego, Wrocław 2003, s. 49.

48 L. Mierzejska, Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne, *op. cit.*, s. 53.

49 *Ibidem*.

50 Leipzig Charter on Sustainable European Cities – Karta Lipska w sprawie zrównoważonych miast europejskich, przyjęta przez Ministrów Państw Członkowskich UE w maju 2007 roku w Lipsku.

51 Agenda Terytorialna Unii Europejskiej przyjęta na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich UE ds. Spójności Terytorialnej i Rozwoju Miast 24-25 maja 2007 roku w Lipsku.

52 Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020: W kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Nieformalne Posiedzenie Ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego, 19 maja 2011 roku w Gödöllő (Węgry).

53 M. Jarzemska, A. Węglarz, M. Wielomska, Zrównoważone miasto..., *op. cit.*, s. 6-7.

54 L. Mierzejska, Zrównoważony rozwój miasta: aspekty planistyczne, *op. cit.*, s. 49.

55 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

56 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

57 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w latach 1990-1998 nosiła tytuł ustawy o samorządzie terytorialnym); t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

dynczymi gminami,⁵⁸ co oznacza, że prawne instrumenty zarządzania ich rozwojem są analogiczne do małych gmin wiejskich. Jednocześnie duże jednostki osadnicze posiadają status miast na prawach powiatu, co oznacza wykonywanie przez władze takich miast również zadań drugiego szczebla władz lokalnych.⁵⁹ Zarazem problemy największych jednostek osadniczych – zwłaszcza miast wojewódzkich – stanowią istotny przedmiot zainteresowania samorządów regionalnych.⁶⁰

Współcześnie zjawiska społeczne i gospodarcze związane z dużą jednostką osadniczą w naturalny i nie zawsze kontrolowany sposób „rozlewają się” na gminy sąsiednie, tworząc uwarunkowania oraz problemy o skali aglomeracyjnej.⁶¹ Do ich diagnozy używano dotąd narzędzi wyodrębniających tzw. obszary metropolitalne; obecnie dokumenty publiczne częściej posługują się pojęciem „obszary funkcjonalne”. Również w ten sposób problemy polskich metropolii, które stanowią zarazem stolice województw i społeczno-ekonomiczne serca poszczególnych regionów, stają się problemami regionalnymi.⁶²

Jak zaznaczono uprzednio, koncepcja *smart city* bierze pod uwagę kilka głównych obszarów problemowych: ekonomię, transport, środowisko, mieszkańców, warunki życia i zarządzanie publiczne. Z tej perspektywy prawnych uwarunkowań wprowadzania tej idei można doszukiwać się na przede wszystkim na szczeblu gminy.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym to na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego spoczywa w Polsce domniemanie kompetencji (art. 6), przy czym zadania własne gmin są wymienione w obszernym katalogu, która ma otwarty charakter (art. 7). Jak się wydaje, w ogólnej kategorii „zbiorowych potrzeb wspólnoty” lokalnej będą się mieściły wszystkie obszary ujęte w koncepcji *smart city*.

Zadaniom w zakresie inteligentnej ekonomii w poszczególnych miastach mogą odpowiadać następujące zakresy polityki gminy: gospodarka nieruchomościami, gospodarka wodna, utrzymanie czystości i porządku, a także targowiska i hale targowe.⁶³

58 Poza zakresem rozważań pozostaje kwestia tego, czy w ich organizacji występują pewne odrębności, np. związane ze statusem miasta stołecznego albo z wewnętrznym wyodrębnieniem jednostek pomocniczych, takich jak dzielnice, osiedla czy sołectwa.

59 Zob. art. 91 i n. ustawy o samorządzie powiatowym.

60 Tytułem przykładu można wskazać, że w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 w ramach polityki spójności realizowanej na poziomie regionalnym, przewidziano dodatkowe środki dla miejskich obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich (MOF OW) w ramach tzw. zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

61 Związane jest z tym szersze niż zarysowana problematyka zjawisko eksurbanizacji (ang. *urban sprawl*), polegającej w najogólniejszym sensie na rozwoju przestrzennym (powierzchniowym) miast, przy jednoczesnym zacieśnianiu się granicy pomiędzy miastem a jego przedmieściami, otoczeniem i pozostałymi miejscowościami. Stąd metafora „rozlewania się miast”, która – jak należy sądzić – obrazuje istotę zjawiska.

62 To jedna z przyczyn, dla których w ramach Komisji Europejskiej funkcjonuje obecnie Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, która zastąpiła dawną Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO).

63 Dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości i pozyskiwania inwestorów mają też znaczenie takie rozwiązania jak konstrukcja gminnych podatków i opłat lokalnych czy przywileje dla przedsiębiorców wynikające z prawa gospodarczego, podatkowego lub finansowego – co jednak pozostaje poza przedmiotem niniejszej analizy.

Do działalności w sferze inteligentnego transportu mogą należeć z jednej strony sprawy obejmujące gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego, a z drugiej – transport zbiorowy. Nawet jeśli po stronie gminy nie będą z danego tytułu istniały żadne zobowiązania dotyczące prowadzenia określonej działalności (np. wobec braku własnego taboru obsługującego kolej podmiejską), to inteligentny transport może być źródłem wydatków ponoszonych na sprzęt czy usługi realizowane przez podmioty niepubliczne.

Inteligentne środowisko w świetle ustawy o samorządzie gminnym będzie mieściło się w takich sferach zadań, jak sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zieleni gminnej i zadrzewień, a niekiedy także sprawy związane z gminnymi cmentarzami.

Wspieranie sfery „inteligentnych mieszkańców” może na poziomie zadań gminnych dotyczyć m.in. pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, polityki prorodzinnej, współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, a także współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Inteligentne warunki życia to kategoria, w której – jak należy sądzić – mieszczą się nie tylko zmienne skorelowane z konkretnymi obszarami zadań publicznych. Mimo to stosunkowo najmniej trudności zdaje się nastroczać powiązanie z jakością życia takich spraw lokalnych, jak ochrona zdrowia, działalność z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacja publiczna, sprawy kultury, a także kwestie kultury fizycznej i turystyki.

Inteligentne zarządzanie publiczne może obejmować różnorodne działania lokalnych władz, a także zasady organizacji i pracy urzędów obsługujących organy samorządowe. Spośród zadań publicznych realizowanych przez samorząd gminny można tutaj wskazać kwestie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, wspierania i upowszechniania idei samorządowej czy wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.

Należy zaznaczyć, że powyższe powiązania gminnych zadań publicznych z obszarami „inteligencji” miasta mają charakter ilustracyjny. Ich celem jest wskazanie, że w polskim ustroju realizacja idei *smart city* mieści się w sferze kompetencji władz publicznych oraz może być przypisana samorządom lokalnym, przede wszystkim gminom – na których spoczywają także liczne obowiązki dotyczące urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju.

V. Podsumowanie

Jak wskazano powyżej, koncepcja „miasta inteligentnego” jest nową propozycją dotyczącą zarządzania rozwojem obszarów miejskich, uwzględniającą wiele sfer rozwoju organizmu miejskiego i różne obszary problemowe. Jest to koncepcja interdyscyplinarna – integrująca i pozwalająca na nowo usystematyzować priorytety polityki lokalnej.

Z uwagi na wpisanie w ideę *smart city* narzędzi oraz wskaźników dotyczących „inteligentnego” środowiska naturalnego (*smart environment*), może ona sprzyjać realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście inteligentny rozwój zrównoważony można rozumieć jako takie zarządzanie przestrzenią i zasobami naturalnymi na obszarach miejskich, które pozwala na maksymalizację ich obecnej użyteczności społecznej oraz gospodarczej, przy zachowaniu w stanie nie pogorszonym z myślą o przyszłych pokoleniach, w tym z myślą o przyszłym rozwoju danej jednostki osadniczej.

W polskim systemie prawa realizacja koncepcji „miasta inteligentnego” – w tym w zakresie dotyczącym środowiska naturalnego i rozwoju zrównoważonego – stanowi przede wszystkim zadanie samorządu gminnego. Nowym wyzwaniem, wykraczającym poza ramy niniejszego tekstu jest suburbanizacja, która przyczynia się do zatarcia granic pomiędzy miastem a obszarami podmiejskimi i w efekcie do przenikania zjawisk metropolitalnych do gmin ościennych, dysponujących często znacznie mniejszym potencjałem i zdolnością do zarządzania nimi. W tym zakresie zadania urzeczywistniania ideałów *smart city* wydają się spoczywać także na powiatach i województwach.

Należy ponadto zauważyć, że poszczególnym sferom miejskiej „inteligencji”, które można usystematyzować w sześć *głównych* obszarów (ekonomię, transport, środowisko naturalne, mieszkańców, warunki życia oraz zarządzanie publiczne), można przyporządkować zadania publiczne wskazane w ustawie o samorządzie gminnym. Kolejne zadania należą do sfery działań organów powiatowych, regionalnych i państwowych, a w efekcie są uregulowane w innych aktach normatywnych.

W ocenie autorów idea „miasta inteligentnego” stanowi interesującą i potencjalnie użyteczną koncepcję opisywania oraz projektowania nowoczesnego zarządzania rozwojem miast, zwłaszcza w odniesieniu do metropolii. Wspomniana filozofia może pozwalać na efektywne godzenie różnorodnych wartości i interesów występujących w środowisku miejskim. Wymaga zarazem podkreślenia, że ponieważ koncepcja *smart cities* jest nową ideą, liczne jej aspekty wymagają przeprowadzenia dalszych, interdyscyplinarnych badań. Z powyższych przyczyn niniejsze rozważania należy traktować jedynie jako próbę nakreślenia zarysu opisanego problematyki.

**SUPPORTING THE MANAGEMENT OF SUSTAINABLE
DEVELOPMENT IN POLISH METROPOLISES WITH
THE USE OF “SMART CITY” INSTRUMENTS**

The authors discuss the concept of “smart cities”, which is one of the modern tools of city parameterization, hitherto used particularly in relation to metropolises of Western civilization. The analysis focuses on the relationship between the essentials of “smart” city management, as identified by the doctrine, and sustainable development, as well as selected legal conditions of applying this concept in the context of the Polish local government system and Polish administrative law. Due to the complexity of the concept of cities being “smart”, a comprehensive study of this phenomenon has to go beyond legal issues and beyond the determinants of the public finance sector. However, the article does not address practical considerations and opinions presented are limited to discussion on legal and political system conditions. The text should be regarded as an attempt to identify some basic system factors of the issue in Poland and a basic contribution for further, more substantial and practical research.

Keywords: city, metropolis, management, intelligence, sustainable development, administrative law

POLITYKA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

I. Wprowadzenie

Zamówienia publiczne są prawnym sposobem kontroli wydatkowania środków publicznych przez podmioty zarządzające tymi środkami, corocznie wydaje się wiele miliardów euro na przedsięwzięcia realizowane w drodze zamówień publicznych. Środki publiczne wydatkowane przez podmioty publiczne stanowią znaczącą część dochodu PKB w Polsce.¹ Za pomocą środków publicznych można realizować różne cele, jak również integrować różne działania, aby osiągnąć wspólny cel. Ze względu na znaczącą rolę środków publicznych w gospodarce system zamówień publicznych został uznany za jeden z elementów polityki ochrony środowiska Unii, jak i w Polsce. W związku z czym w ramach tworzenia ram prawnych zamówień publicznych wprowadzono w nim możliwość realizacji zamówienia, którego celem będzie dostawa, usługa lub robota budowlana wspierająca zrównoważony rozwój środowiska, jak i jego ochronę. Przedstawiciele Komisji Europejskiej szacują, że wdrożenie procedur ochrony środowiska do praktyki realizacji zamówień publicznych może się przyczynić do znacznego obniżenia zużycia energii, kosztów eksploatacji urządzeń, technologii i wyposażenia oraz na przestrzeni całego okresu ich eksploatacji do uzyskania przez wdrażające je podmioty znaczących korzyści finansowych i środowiskowych.

Celem artykułu jest omówienie elementów polityki zrównoważonego rozwoju stosowanych bądź mogących być stosowane w zamówieniach publicznych. Szczegółowo zostały przeanalizowane tzw. zielone zamówienia publiczne jako praktyczny instrument ochrony środowiska i polityki ekologicznej, który może być stosowany

¹ Jak wynika z rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach przekazanych przez zamawiających, wartość rynku zamówień publicznych w roku 2011 można oszacować na kwotę ok. 144,1 mld zł. Oszacowana wartość rynku zamówień publicznych stanowiła ponadto ok. 9,5% produktu krajowego brutto (PKB) z roku 2011, zob. Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 roku, Warszawa 2012.

przez zamawiających. W artykule zostaną omówione możliwości wykorzystania kryteriów środowiskowych na różnych etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których skutkiem będzie dążenie do realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

II. Zrównoważony rozwój jako zasada ustroju państwa

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało po raz pierwszy sformułowane na III Sesji Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych w 1975 r., jednak dopiero w latach 80. XX wieku zaczęto dostrzegać jego istotną rolę. Aktualny kształt koncepcji zrównoważonego rozwoju wynika z raportu „Our Common Future”,² w którym określono, iż: „zrównoważony rozwój to rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”.³ Taka koncepcja stanowiła fundament do kształtowania rozumienia pojęcia zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa wspólnotowego. Na gruncie polityki UE wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju stało się jednym z głównych zadań stojących przed krajami członkowskimi w wyniku podpisania w 1997 r. Traktatu Amsterdamskiego.⁴ Własną Strategię Zrównoważonego Rozwoju Unia Europejska posiada od 2001 r., kiedy to w Göteborgu został przyjęty dokument *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*.⁵ W ramach tego aktu uszczegółowiono, iż zrównoważony rozwój jest głównym celem wszystkich obszarów polityki Wspólnoty Europejskiej, a jego celem jest ciągła poprawa jakości życia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń, a także zapewnienie możliwości utrzymania pełnej różnorodności form życia na Ziemi.⁶

Na gruncie prawa polskiego zasada zrównoważonego rozwoju została uznana jako podstawowa zasada polityki państwa i umieszczona w art. 5 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.⁷ Realizacja tej zasad należy do zadań wszystkich władz państwa, które posiłkują się dodatkowo definicją zrównoważonego rozwoju wynikającą z art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska.⁸ Nakazuje on, aby

2 A. Pawłowski, Rewolucja rozwoju zrównoważonego, „Problemy Ekorozwoju” 2009, vol. 4, no 1, s. 65-76, zob. szerzej także, WCED Bruntland Commission: Our Common Future, Oxford 1987, s. 41-42.

3 M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 125.

4 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

5 A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, more on its goals and priorities, (w:) Z. Wysokińska, J. Witkowska, Integracja Europejska. Dostosowania w Polsce w dziedzinie polityki, Warsaw 2004, s. 11-12.

6 M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Kraków 2011, s. 126.

7 Konstytucja RP, Dz.U. z 16 lipca 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

8 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

koncepcja zrównoważonego rozwoju zawierała w sobie integrowanie działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Wynikiem tak szerokiego ujęcia zrównoważonego rozwoju jest Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych,⁹ który realizuje rekomendacje zawarte w dokumentach międzynarodowych zgodnie z zapisami Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰ i jest również spójny ze Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015. Celem Krajowego Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych jest promocja rozwiązań przewidzianych w procedurach przetargowych, które mogą pozytywnie wpłynąć na rozwój ekoinnowacji oraz postaw prospołecznych. Bowiem należy się tutaj przychylić do stwierdzenia Z. Sadowskiego, który określa zrównoważony rozwój jako zrównoważony typ rozwoju, w którym zagrażające w skali światowej warunkom życia następnych pokoleń, narastające ekologicznie koszty rozwoju ulegają eliminacji, dzięki świadomemu nakierowaniu działań gospodarczych ludzi na ochronę środowiska naturalnego.¹¹ W doktrynie zrównoważonego rozwoju podkreśla się, że najważniejszy jest rozwój społeczny, gospodarczy i ekonomiczny. Definicja legalna zrównoważonego rozwoju została zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Przez rozwój zrównoważony należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Wymaga podkreślenia, że w Polsce zasada zrównoważonego rozwoju ma podstawy konstytucyjne, zatem jej charakter jest ustrojowy i zgodnie z nią działać mają wszystkie podmioty administracji publicznej.¹²

III. Nowe podejście do zamówień publicznych a zrównoważony rozwój

Koncepcja zrównoważonego rozwoju przez lata nie była dostrzegana w prawodawstwie dotyczącym zamówień publicznych, zarówno w zakresie norm prawa unijnego, jak również w przepisach krajowych. Sytuacja uległa zmianie wraz ze

9 Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010.

10 Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

11 Z. Sadowski, Dezyderat trwałego rozwoju i warunki jego spełnienia. (Tezy), (w:) A. Pawłowski (red.), Filozoficzne i społeczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju, „Monografie Komitet Inżynierii Środowiska PAN” 2003, vol. 16, s. 14.

12 H. Lisicka, Polityka ochrony środowiska w polityce państwa, (w:) A. Papuziński (red.), Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej, Bydgoszcz 2000, s. 32–35; Z. Bukowski, Lokalna agenda 21, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3, s. 62.

zmianami w sytuacji społeczno-ekonomicznej na świecie oraz pojawieniem się idei zrównoważonego rozwoju, której realizacja została pod koniec lat 90. XX w. uznana za nadrzędny cel UE. Od roku 2000 zaczęto w politykach UE realizować założenia związane z rozwojem Unii Europejskiej, w ramach której miała się ona stać najbardziej konkurencyjną i dynamiczną oraz opartą na wiedzy gospodarką na świecie, mogącą zapewnić zrównoważony wzrost gospodarczy, z większą liczbą i lepszymi miejscami pracy oraz większą spójnością społeczną.¹³ Strategia Lizbońska zapoczątkowała w rozwoju procedur wspierających działania proekologiczne w zakresie formułowania kierunków zmian dotychczasowych działań państw na kontynencie europejski. W strategii zrównoważonego rozwoju wskazano cztery obszary priorytetowe, które wymagały natychmiastowych działań: zmiana klimatu, przyroda i bioróżnorodność, zarządzanie zasobami oraz środowisko i zdrowie. Zmiana dotychczasowych założeń dotyczących kierunku rozwoju Unii Europejskiej wpłynęła także na zmiany w systemie zamówień publicznych, gdzie w celu promowania zrównoważonego rozwoju i wpływania na ochronę środowiska wprowadzono znaczące nowelizacje obu dyrektyw,¹⁴ które dopuściły możliwość brania pod uwagę aspektów ochrony środowiska przy tworzeniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia i specyfikacji technicznych oraz kryteriów oceny ofert.

Najważniejszym przejawem uwzględnienia założeń zrównoważonego rozwoju w zakresie wszystkie elementów procedury udzielenia zamówienia publicznego było włączenie aspektów środowiskowych do procedur, które zostały nazwane „zielonymi” zamówieniami publicznymi. „Zielone” zamówienia publiczne na gruncie europejskim są traktowane jako wspólna inicjatywa państw zaangażowanych w politykę ochrony środowiska, które to realizowały projekty wpływające pozytywnie na środowisko. Definicję „zielonych” zamówień publicznych odnajdujemy w Komunikacie Komisji Europejskiej,¹⁵ gdzie pod tym pojęciem rozumiana jest polityka, w ramach której podmioty publiczne włączają kryteria i/lub wymagania ekologiczne do procedur udzielania zamówień publicznych i poszukują rozwiązań ograniczających negatywny wpływ produktów/usług na środowisko oraz uwzględniających cały cykl życia produktów, a poprzez to wpływają na rozwój i upowszechnienie technologii środowiskowych. Szczegółowe zalecenia dotyczące uwzględniania aspektów środowiskowych zawarte są w dyrektywie 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Podobne zasady zostały wprowadzone w dyrektywie 2004/17/WE koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki

13 J. Radło, Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej, Warszawa 2003, s. 24.

14 Zob. szerzej: Dyrektywa 2004/18 Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz Dyrektywa 2004/17 Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

15 Komunikat KE Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska COM (2008)400.

wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. W preambułach do dyrektyw stwierdza się, iż „podmioty (instytucje) zamawiające, które chcą zdefiniować wymagania dotyczące ochrony środowiska w ramach specyfikacji technicznych danego zamówienia mogą określić aspekty środowiskowe, obejmujące na przykład metody produkcji i/lub specyficzny wpływ grupy produktów lub usług na środowisko”. Zgodnie z dyrektywą 2004/18/WE stosowanie kryteriów środowiskowych w procedurach przetargowych ma na celu promowanie zrównoważonego rozwoju, zapewniając jednocześnie możliwość uzyskania przez instytucje zamawiające zamówienia o najkorzystniejszej relacji jakości do ceny.¹⁶ Dyrektywa przewiduje możliwość uwzględniania kryteriów środowiskowych w poszczególnych fazach procedury udzielania zamówień publicznych, tj. opisie przedmiotu zamówienia, kwalifikacji wykonawców, kryteriach udzielenia zamówienia i warunkach realizacji zamówienia. Tworzenie „zielonego” zamówienia publicznego jako przedmiotu realizacji wspólnej polityki w ramach zamówień publicznych może przybierać różne formy. Niezależnie bowiem, w którym etapie postępowania włączymy aspekty środowiskowe, gdy będą one wynosiły 15%,¹⁷ wówczas będziemy mówili o „zielonym” zamówieniu publicznym. Potencjał zamówień publicznych nakierowanych na realizację celów środowiskowych realizowany na gruncie dyrektywy sektorowej i klasycznej, uszczegółowiono i dokładnie wskazano w komunikacie Komisji Europejskiej pod tytułem Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska naturalnego.¹⁸ Oprócz tego komunikatu, w lutym 2004 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie włączenia aspektów ekologicznych do normalizacji europejskiej.¹⁹ Umożliwia to organom zawierającym umowy zwracanie się o produkty wytwarzane metodami przyjaznymi dla środowiska naturalnego lub przyznawanie dodatkowych punktów produktom wytwarzanym takimi metodami.

Realizacja zrównoważonych zamówień publicznych wzmacnia i uzasadnia działania regulacyjne administracji oraz przyczynia się do kształtowania pozytywnego wizerunku podmiotu realizującego zakupy. Ze względu na interes społeczny, w tym potrzebę poprawy jakości życia oraz stanu środowiska pożądane i celowe jest, aby w zamówieniach publicznych aspekty środowiskowe i społeczne były uwzględniane w jak najszerszym zakresie. Działania administracji publicznej powinny dotyczyć w szczególności wspierania rozwiązań energo-, wodo- i materiałooszczędnych,

16 Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska, Komunikat Komisji Europejskiej COM(2008). 400 z dnia 16 lipca 2008 r.

17 Już określenie kryteriów środowiskowych na poziomie 10% pozwala uznać zamówienie publiczne za „zielone”. Jednakże należy pamiętać, iż zgodnie z Orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Wienstrom, Rs.* Orzeczenie C-448/01, Sprawozdania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 grudnia 2003 r., poziom kryteriów środowiskowych nie powinien przekraczać 45%.

18 Komunikat KE Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska COM (2008)400, s. 17.

19 *Ibidem*, s. 19.

które mogą być atrakcyjne dla zamawiających z uwagi na korzyści ekonomiczne w krótko- i w długookresowej perspektywie.²⁰

IV. Przykłady polityki zrównoważonego rozwoju w opisie przedmiotu zamówienia

Dyrektywy 2004/17²¹ i 2004/18²² zezwalają także na to, by kryteria środowiskowe, poza opisem przedmiotu zamówienia oraz kryteriami oceny ofert, były stosowane do oceny, czy dany wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu. Ponadto pewne rozwiązania przyjazne środowisku mogą być zawarte w umowach podpisanych w wyniku przeprowadzenia procedury zamówienia publicznego, której wzór musi być dostępny dla wykonawców wraz z SIWZ. Te klauzule mogą być zawarte chociażby w określeniu sposobu dostarczenia towarów czy ich transportu. Wybór najwłaściwszego sposobu realizacji „zielonych” zamówień publicznych zależy od samego zamawiającego i jego specyficznych potrzeb w tym zakresie, a także od brzmienia odpowiednich przepisów prawa. Wszędzie tam, gdzie zamawiający ma możliwość wyboru dodatkowych oraz racjonalnych elementów opisu przedmiotu zamówienia w ramach realizacji założeń zrównoważonego rozwoju powinien uwzględnić wymagania ochrony środowiska. Nie zostało to bezpośrednio wyrażone w zapisach p.z.p., które w art. 7 ust. 1 formułuje zasadę prymatu uczciwej konkurencji i równego traktowania.²³ Pomimo braku bezpośredniego wyrażania zasady ochrony środowiska jako zasady obowiązującej zamawiającego podczas opisu przedmiotu zamówienia ma on możliwość swobodnego kształtowania opisu przedmiotu zamówienia. Zarówno opis szczegółowy wyrażony za pomocą dokładnych norm technicznych, jak również opis funkcjonalny dają zamawiającemu możliwość opisywania przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem kryteriów środowiskowych. Przykładem podstawowego kryterium, które może uwzględnić zamawiający, jest posiadanie wdrożonego systemu SZJ [Systemu Zarządzania Jakością] lub ISO, które nie może być warunkiem podmiotowym, czyli konstruowanym na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy p.z.p. Jest to zawsze warunek przedmiotowy, ponieważ SZJ nie odnosi się do wykonawcy, ale do szeroko pojętego wyrobu.²⁴ Pomocnym elementem

20 Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 4.

21 Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z dnia 30.04.2004 r.).

22 Dyrektywy 2004/17 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 134 z dnia 30.04.2004 r.).

23 Art. 7 ust. 1 ustawy p.z.p.; Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców”, (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 t.j.), zwana dalej p.z.p.

24 E. Grabowska-Szweicer, Normy ISO i systemy zarządzania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2008, nr 12, s. 64.

w zakresie opisywania przedmiotu zamówienia z użyciem kryteriów środowiskowych jest cykl życia produktu²⁵ oraz szczegółowa analiza produktu z uwzględnieniem kart produktu.²⁶ W przypadku gdy zamawiający stosują opis funkcjonalny przedmiotu zamówienia, określać w nim mogą sposób oddziaływania na środowisko w kategoriach charakterystyki i wymagań. Jednocześnie do opisu przedmiotu zamówienia mogą wykorzystać szczegółowe specyfikacje określone w ekoetykietach europejskich lub (wielo-) narodowych albo w jakichkolwiek innych ekoetykietach. Jednakże stosowanie opisów przedmiotu zamówienia z wykorzystaniem gotowych ekoetykiet odbywa się pod pewnymi warunkami. Przede wszystkim przedmiotowe etykiety bądź specyfikacje ekologiczne umożliwiają odpowiednie zdefiniowanie dostaw lub usług będących przedmiotem zamówienia. Wymagania dotyczące etykiet określa się na podstawie informacji naukowych, a ekoetykiety przyjmowane są zgodnie z procedurą, w której mogą brać udział wszystkie zainteresowane strony, takie jak instytucje rządowe, konsumenci, producenci, dystrybutorzy oraz organizacje związane z ochroną środowiska, oraz są one dostępne dla wszystkich zainteresowanych stron.²⁷ Jednak choć zamawiający nie może żądać, by dany produkt lub usługa legitymowały się daną ekoetykietą, może jak najbardziej opisać przedmiot zamówienia, wskazując pewne jego cechy, których ekoetykieta jest potwierdzeniem. Żądanie posiadania danej ekoetykiety byłoby naruszeniem zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania (zwłaszcza w sytuacji, gdyby daną ekoetykietą legitymował się tylko jeden lub paru wykonawców). Ekoetykieta nie może być bowiem w zamówieniach publicznych jedynym sposobem potwierdzenia spełniania środowiskowych wymogów.

V. Warunki udziału w postępowaniu a zrównoważony rozwój

Zamawiający ma także dodatkowe możliwości uwzględniania zasad zrównoważonego rozwoju w zakresie kształtowania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dwóch poziomach, w zakresie kształtowania wiedzy i doświadczenia wykonawcy, jak również w zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym. W ustawie p.z.p. wyraźnie podkreślono, iż podmiot, który dopuścił się przestępstwa przeciwko środowisku²⁸ nie może ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego, co należy uznać za pozytywny przejaw

-
- 25 Cykl życia produktu – należy przez to rozumieć wszelkie możliwe kolejne fazy istnienia danego produktu, to jest: badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, produkcję, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie, logistykę, szkolenie, testowanie, wycofanie i usuwanie.
- 26 Karta produktu jest podsumowaniem kryteriów GPP opracowanych dla grupy produktów, nie ma mocy wiążącej, jedynie stanowi pomoc zamawiającym w tworzeniu opisów przedmiotów zamówienia z uwzględnieniem kryteriów środowiskowych.
- 27 Opinia Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, (COM(2011)0896 – C7 0006/2012 – 2011/0438(COD)), s. 14.
- 28 Zob. szerz. T. Czajkowski (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 135-137.

działania ustawodawcy oraz za element wspierania zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie zamawiający ma prawo do wprowadzenia ograniczeń w zakresie ubiegania się o udzielanie zamówienia publicznego w postaci posiadania zaświadczeń dotyczących wnoszenia opłat środowiskowych, posiadania stosownych zezwoleń środowiskowych, wyposażenia służącego ochronie środowiska czy stosowania systemu zarządzania środowiskowego (EMAS lub ISO14001). Oznacza to, że niespełnienie wymagań prawnych w zakresie ochrony środowiska oraz brak propozycji działań przyjaznych środowisku może wyeliminować oferenta z postępowania. Wyjątkową regulacją, bo pozwalającą na ograniczenie kręgu wykonawców niezależnie od przedmiotu zamówienia, wprowadza art. 22 ust. 2., który może stanowić także element wpływający na zrównoważony rozwój społeczeństwa w zakresie zrównoważonego rozwoju społecznego. Na gruncie tego rozwiązania możliwe jest promowanie udziału w zamówieniach publicznych przedsiębiorstw, które zatrudniają osoby niepełnosprawne. Zamawiający może więc zastrzec, że zamówienie będzie dostępne jedynie dla takich wykonawców, u których ponad 50% zatrudnionych pracowników stanowią osoby niepełnosprawne w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych lub właściwych przepisów państw członkowskich UE lub EOG. Warunkiem ograniczenia kręgu wykonawców tylko do takich podmiotów jest odpowiednie upublicznienie warunku w ogłoszeniu o zamówieniu.

Zamawiający pomimo posiadania dużej swobody w zakresie kształtowania wymogów udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jak również w uwzględnianiu zasad zrównoważonego rozwoju musi pamiętać, iż określenie przez niego warunków udziału w postępowaniu musi zapewnić udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy gwarantującemu należyte wykonanie zamówienia.²⁹ W tym celu zamawiający może posłużyć się warunkami wskazanymi w art. 22 ust. 1 ustawy p.z.p., jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z postanowieniem art. 22 ust. 2 ustawy p.z.p. zamawiający nie może określać warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.³⁰ Z możliwości, którą daje art. 22 warto korzystać szczególnie w przypadku udzielania zamówień na tych terenach, które są ekologicznie zagrożone. Takie działanie byłoby też zgodne z ustaloną przez prawo ochrony środowiska funkcją konserwatorską, mającą na celu zachować środowisko w stanie możliwie niezmiennym, uwzględniając oczywiście jego niezbędną eksploatację. Środowiskowe kryteria udziału w postępowaniu mogą dotyczyć właściwego potencjału technicznego wykonawcy lub posiadanego przez wykonawcę doświadczenia, który wykaże, iż realizacja przedsięwzięcia zapewni realizację celów zamawiającego oraz dodatkowo będzie pozytywnie oddziaływała na środowisko, a w konsekwencji przyczyni się

29 Zob. wyrok KIO z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt KIO/UZP 561/08, LEX nr 409179.

30 Zob. *ibidem* oraz wyrok KIO z dnia 16 maja 2008 r., sygn. akt KIO/UZP 423/08, LEX nr 428267.

do zapewnienia realizacji zasad zrównoważonego rozwoju. Rzeczywista realizacja zasad zrównoważonego rozwoju zależy od świadomości zamawiających i jego roli w kształtowaniu standardów wymagań wobec wykonawców.

VI. Podsumowanie

„Zielone” zamówienia publiczne i zrównoważony rozwój są zagadnieniami blisko ze sobą powiązаныmi, jednakże należy podkreślić, iż zrównoważony rozwój jest szerszą koncepcją, ma charakter bardziej ogólny. Polityka „zielonych” zamówień publicznych jest jedynie uprawnieniem zamawiającego, który może wykorzystać ją w ramach procedury realizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nie należy jednak rozdzielać tych dwóch kwestii, bowiem jak wskazano powyżej zamówienia publiczne mogą być przykładem uwzględniania przez zamawiających zasad zrównoważonego rozwoju. Pomimo że usługi, dostawy bądź roboty budowlane mają zaspokajać potrzeby zamawiających, mogą one stanowić efektywny sposób wspierania zrównoważonego rozwoju. Podmioty objęte obowiązkiem stosowania mogą wprowadzając wymagania w zakresie posiadania procedur ochrony środowiska bądź metod produkcji danego wyrobu w rzeczywistości realizować idee zrównoważonego rozwoju. Elementy kryteriów środowiskowych nie mogą jednak wprowadzać ograniczeń w zakresie dostępu do ubiegania się o zamówienia publiczne ani również blokować procedur realizacji zamówień publicznych. W związku z powyższym uwzględnienie elementów idei zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych powinno być świadome i konsekwentne, bowiem jednorazowe działania w zakresie stosowania kryteriów środowiskowych nie przyniosą zakładanego efektu. Zrównoważone zamówienia publiczne oznaczają świadome podejmowanie decyzji dotyczących zakupu, wyboru produktów i usług przyjaznych dla środowiska oraz uwzględnianie społecznych i ekonomicznych konsekwencji naszego wyboru.

**PRINCIPLES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT POLICY
USED IN PUBLIC PROCUREMENT**

This article presents the legal possibilities of integrating sustainable development policy with procedures for the award of a public contracts. Procurement procedure in which the contracting authority makes use of environmental criteria are referred to as green public procurement. Environmental criteria can attach to contractors and may also be a criterion for the evaluation of tenders. The policy of sustainable development can provide a positive change in the quality of goods ordered by public entities. Conscious use of GPP is one of the powers of public authority which enable it to create a public procurement market.

Keywords: sustainable development, public procurement, green public procurement, environmental standard, non-price standard, public authorities

SEKTOR PRYWATNY W ŚWIETLE WIZJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU DLA POLSKIEGO BIZNESU 2050

I. Wprowadzenie

Kryzys w równowadze środowiskowej, który był skutkiem wzmoczonej urbanizacji i rozwoju cywilizacyjnego XX w., zapoczątkował pozytywny trend, dzięki któremu globalna społeczność zaczęła dostrzegać ogromny problem, jakim jest przekroczenie przez ludzi granicy samoregeneracji środowiska. Podkreśla się, iż nasza Planeta zaczęła żyć na „ekologiczny kredyt”.¹ Nadmierna degradacja środowiska oraz konsumpcyjny tryb życia przyczyniły się do zmiany strategii rządzących, którzy zauważyli, że bez zmiany polityki względem środowiska, Ziemia będzie chyliła się ku ekologicznemu upadkowi.

W 1972 roku w Sztokholmie zorganizowano pierwszą konferencję ONZ dotyczącą ochrony środowiska, podczas której uznano ochronę środowiska za integralną część polityki państwa i jedną z jego podstawowych zasad. Utworzono międzynarodową organizację UNEP (*United Nations Environmental Programm* – Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych) – wyspecjalizowaną agencję ONZ. Wy miernym efektem konferencji było podpisanie Deklaracji Sztokholmskiej – która mimo że nie miała rangi aktu prawnego, została uznana za zasadę międzynarodowego prawa zwyczajowego.²

W 1987 roku Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (*World Council of Environment Development*) opublikowała raport „Nasza Wspólna Przyszłość”. W raporcie (zwanym również raportem Brundtland od nazwiska Premier Norwegii) po raz pierwszy zdefiniowano pojęcie zrównoważony rozwój jako termin, „który

1 Informacja prasowa WWF, źródło: <http://www.naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,396728,od-dzis-jedna-ziemia-nie-wystarczy.html> (data dostępu: 13.08.2013 r.).

2 K. Kafel, W gąszczu definicji zrównoważonego rozwoju, Warszawa 2005, s. 78.

zapewnia zaspokojenie potrzeb obecnych pokoleń, nie przekreślając możliwości zaspokojenia potrzeb pokoleń następných.”³ Podstawą funkcjonowania ww. pojęcia jest jednoczesne uwzględnienie trzech aspektów: społeczeństwa, środowiska oraz gospodarki. Pozostają one ze sobą w ścisłej korelacji. Należy podkreślić, iż poruszając się w tym obszarze, mamy do czynienia z procesem łączącym przeszłość oraz teraźniejszość z jednoczesnym oddziaływaniem na wynik i rezultat w przyszłości.⁴

W czerwcu 1992 r., w Rio de Janeiro odbyła się Konferencja ONZ na temat Środowiska i Rozwoju (*United Nations Conference of Environment Development*). Kluczowym zagadnieniem rozpatrywanym podczas obrad była koncepcja zasady zrównoważonego rozwoju. Podczas obrad uchwalono dwie deklaracje: w sprawie Środowiska i Rozwoju, która składa się z 27 zasad oraz o Ochronie Lasów. Przyjęto również dwie konwencje o randze międzynarodowej: Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (*United Nations Convention on Climate Change – UFGCC*) oraz Konwencję o Bioróżnorodności (*Convention of Biological Diversity*).⁵ Przyjęto również Globalny Program Działań – Agenda 21.

W następstwie wdrażania Agendy 21 w 1993 r. powołano Komisję ds. Zrównoważonego Rozwoju (*Commission Sustainable Development – CSD*). W 1997 roku podpisano Protokół z Kioto, który dotyczył redukcji gazów cieplarnianych.

Dziesięć lat po przyjęciu Deklaracji z RIO w 2002 roku odbył się Szczyt Zrównoważonego Rozwoju. Jego celem było odnowienie zobowiązania do realizowania zasad zrównoważonego rozwoju. Przyjęto Plan Wdrożenia z Johannesburga. (JOPI).⁶

II. Future We Want

W czerwcu 2012 r. w Rio de Janeiro odbyła się Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, tzw. drugi „Szczyt Ziemi”. Został on zorganizowany zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 64/236 (A/RES/64/236). Powyższe wydarzenie było pewnego rodzaju rocznicą z okazji 20-lecia Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Środowiska i Rozwoju (UNCED) w Rio de Janeiro i 10-lecia Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju (WSSD) w Johannesburgu.⁷

3 Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, przygotowania do Szczytu RIO plus 20, dokument podstawowy 21 marca 2012 r., s. 2.

4 OECD Insight, Sustainable Development: Linking Economy, Society, Environment 2008, s. 25.

5 M.M. Kenig-Witkowska, Międzynarodowe Prawo Środowiska, Warszawa 2011, s. 321.

6 Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, *op. cit.*, s. 2.

7 J. Jonker, M. Krukowska, Transformacja w kierunku zrównoważonego rozwoju. Siedem zasad koniecznych do wprowadzenia „zielonej gospodarki” – wkład do przygotowań do Rio+20 (Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz Zrównoważonego Rozwoju) w 2012 roku, „Management and Business Administration. Central Europe” 2012, nr 4(117), s. 92-106.

Jak podnosi Pan Jacek Mizak – Dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju w Ministerstwie Środowiska, Rio+20 stanowi raczej umiarkowany sukces. Państwa Członkowskie ONZ potwierdziły swoją dotychczasową politykę na rzecz zrównoważonego rozwoju, przy czym nie udało się osiągnąć żadnego porozumienia o charakterze wiążącym z prawnymi instrumentami do egzekwowania postanowień końcowych. Wynika to przede wszystkim z panujących trendów. Aby sytuacja mogła ulec zmianie, należałoby przeprowadzić reformę zarządzania na szczeblu globalnym. Interesariusze, w związku z ich sytuacją ekonomiczną mają ograniczone możliwości deklarowania wsparcia finansowego, które jest nieodzownym elementem działań zmierzających do budowy gospodarek w duchu zrównoważonego rozwoju. Warto również zauważyć, iż zachowania społeczności międzynarodowej skupiające się na podwyższeniu statusu organizacji, zajmujących się rozwojem przedsiębiorczości zgodnie z założeniami „zielonej gospodarki”, są hamowane przez takie potęgi jak np. USA. Jako przykład można podać tu próbę podwyższenia statusu UNEP. UE chciała ustanowić Globalną Organizację na rzecz Zrównoważonego Rozwoju posiadającą instrumenty prawne pozwalające na egzekucję zobowiązań finansowych, podjętych przez Państwa Członkowskie – co jednak zakończyło się fiaskiem.

Polska, jako jedno z trzech państw (obok Brazylii i Turcji), przedstawiła podczas Konferencji, w ramach *side vent*, dwa pionierskie projekty. Pierwszy, który jest wynikiem współpracy sektora publicznego, z jednoczesnym poparciem i tożsamością kierunków strategicznych przyjętych przez stronę rządową – Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050 (dalej zwana Wizją) oraz drugi – *Green Evo* – który został powołany do życia jako podsumowanie XV Konferencji Stref Klimatycznych w Poznaniu. Wizja definiuje kluczowe sektory działań oraz wskazuje priorytetowe zagadnienia dla biznesu. Można by rzec, że jest ona rozwinięciem strategii Światowej Rady na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (*World Business Council for Sustainable Development* – WBCSD) na szczeblu państwowym. Mimo, że w praktyce długoterminowe planowanie nie odnosi zamierzonych celów, to powyższy raport potwierdza, iż możemy zaobserwować pozytywną tendencję do postrzegania przez przedsiębiorców (zarówno tych dużych, jak i z sektora małych, średnich i mikroprzedsiębiorców) biznesu, który powinien być prowadzony zgodnie z ramami zrównoważonego rozwoju w celu polepszenia życia i zdrowia ludzkiego w zgodzie ze środowiskiem naturalnym oraz na rzecz jego ochrony. *Green Evo* pozwolił zaś na przełamanie negatywnego tabu, że obecność biznesu w strefie rządowej jest niechętnie postrzegana, co od wielu lat stanowi normę w krajach zachodnich. Tak naprawdę założeniem projektu jest promocja sektora przedsiębiorców na szczeblu międzynarodowym, pod parasolem rządowym. Działania państwa stanowią pomoc *de minimis*. Nie polegają na dofinansowaniu sektora prywatnego, a na stworzeniu zaplecza pijarowskiego z naciskiem na szkolenia oraz promocję międzynarodową. Jak podkreśla koordynator projektu „nie dajemy ryby, a jedynie wędkę i uczymy jak

się nią posłużyć aby «połów» był jak najbardziej optymalny i nastawiony na sukces. Projekt skierowany jest do wszystkich przedsiębiorców, którzy mają innowacyjną technologię, funkcjonującą na rynku, a nie mają pomysłu na jej promocję i zaistnienie w świecie”.⁸ Jak zdradził Pan Mizak, projekt ten cieszy się ogromnym zainteresowaniem na szczeblu międzynarodowym. Można by rzec, iż *Green Evo* stanowi markę równoważną ze znakiem jakości. Przykładem działalności objętej *Green Evo* jest chociażby recykling. Polskie technologie pozwalają na produkcję biopaliw z plastikowych butelek – petów, czy też mniej skomplikowane – brykieciarki, które stanowią główne (często jedyne) źródło energii w afrykańskich domach. Podobno zakupieniem praw do takiej formy pomocy przedsiębiorcom jest zainteresowana sama Brazylia, która chciałaby utworzyć własne *Green Evo*. Przy okazji spotkań konferencyjnych Minister Środowiska promował Warszawę jako siedzibę Zielonego Funduszu Klimatycznego (*Green Climate Fund*).

Zauważyć należy, że 20 lat po pierwszym Szczycie Ziemi, diametralnie zmieniły się uwarunkowania i standardy myślenia globalnej społeczności. W 1992 roku, w ogóle nie istniała kwestia sektora prywatnego. Przedsiębiorcy zaczynają zauważać, że prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z normami zrównoważonego rozwoju oraz z należnym szacunkiem i dbałością o stan środowiska wcale nie musi stanowić przysłowiowych „kłód pod nogi”, a może być czynnikiem wpływającym na zwiększenie ich konkurencyjności i poprawę standingu finansowego, zaś rządy dostrzegają, iż realizacja zasad zrównoważonego rozwoju bez sektora prywatnego, który jest wytwórcą ponad 70% dóbr na świecie, jest nierealna i niemożliwa.

Dokument końcowy „*Future We Want*”, podpisany przez ponad 190 państw, stanowi odnowienie postanowień z roku 1992 i ma charakter jedynie polityczny. Daje on podstawy do rozpoczęcia kolejnego, żmudnego procesu. Do 2015 r. zobowiązano się do zdefiniowania Celów Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals – SDG*). Nie mają one za zadanie zastąpienia Milenijnych Celów, a jedynie ich wzmocnienie, uzupełnienie i zaakcentowanie. Jest on jedynie potwierdzeniem dotychczasowej polityki rządów na rzecz zrównoważonego rozwoju. W 283 punktach poruszono kwestie związane z biedą, bezrobociem, podnoszeniem standardów życia i zdrowia ludzkiego, zarządzania zasobami naturalnymi, bioróżnorodnością, zmianami klimatu. Najczęściej pojawiającą się frazą jest „zrównoważony rozwój”. Podkreśla to doniosłość tego pojęcia oraz to, jak bardzo zrównoważony rozwój jest ważny dla kreowania przyszłości. Po raz pierwszy od dwudziestu lat państwa podpisujące dokument zauważyły potrzebę współpracy z sektorem prywatnym na szczeblu rządowym. W pkt 71. dokumentu końcowego akcentuje się, że rządy państw powinny wspierać inicjatywy sektora prywatnego, gdyż tak naprawdę bez aktywno-

8 Źródło: opracowanie własne – rozmowa przeprowadzona 13 sierpnia 2012 r. z Panem Jackiem Mizakiem – Dyrektorem Departamentu Zrównoważonego Rozwoju w Ministerstwie Środowiska.

ści z jego strony niemożliwe jest osiągnięcie założeń „zielonej gospodarki” oraz rozwoju społecznego, gospodarczego w duchu zrównoważonego rozwoju.

III. Sektor prywatny

Transformacja ustrojowa po 1989 r. umożliwiła przekierowanie modelu gospodarki centralnie planowanej w kierunku gospodarki wolnorynkowej. Obalenie monopolu państwa pozwoliło na wzmożoną aktywność firm z sektora prywatnego. Powstawały nowe zakłady pracy oparte na przewadze kapitału prywatnego. Upadek ZSRR i komunizmu na polskich ziemiach stał się pewnego rodzaju fundamentem pod nasze przyszłe członkostwo w strukturach unijnych. Gospodarka przeżywała burzliwy rozkwit, aczkolwiek trzeba podkreślić, iż początkowo konsumentów nie było stać na pojawiające się w sklepach dobra. Sektor prywatny, do którego należy zaliczyć przede wszystkim przedsiębiorców (prowadzących działalność w różnych formach prawnych), zaczynał dopiero „raczkować”.

Przedsiębiorcy nastawiając się jedynie na maksymalizację zysków, nie zauważali takich problemów, jak chociażby ich negatywny wpływ na środowisko. Produkcja charakteryzowała się wysokoemisyjnością, co skutkowało powstawaniem ogromnych ilości odpadów, które *de facto* gromadzone były na składowiskach, co negatywnie wpływa na stan środowiska.

Z upływem lat rządy państw zaczęły dostrzegać, iż nie można skutecznie przeciwdziałać takim problemom, jak głód, bezrobocie, zmiany klimatu, niszczenie środowiska naturalnego, bez aktywnego uczestnictwa sektora prywatnego. Jest on wytwórcą ponad 70% dóbr na świecie, tym samym niemożliwym wydaje się realizowanie zasad zrównoważonego rozwoju bez udziału sektora prywatnego. Należy zauważyć, iż to właśnie omawiany sektor ma przed sobą ogromne wyzwanie, wdrożenia zasad zielonej gospodarki, dzięki czemu może zintensyfikować swoje zyski oraz stać się bardziej konkurencyjnym na rynku, a co za tym idzie, wpłynąć na poprawę jakości życia i zdrowia ludzkiego.

Jak już wcześniej wspomniano, Polska przedstawiła na szczycie w Rio jeden z dwóch projektów – Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050. Jak wskazują autorzy Wizji, dokument ten powstał dzięki współpracy oraz dialogu środowiska z kręgu działaczy PwC, Forum Odpowiedzialnego Biznesu oraz Ministerstwa Gospodarki, przy jednoczesnym wsparciu ze strony 150 przedstawicieli organizacji, instytucji oraz firm. Stanowi on swoistą formę długoterminowej strategii na kanwie zrównoważonego rozwoju. Określa on kluczowe obszary działań, dzięki którym przyszłość będzie opierała się na zrównoważonej gospodarce. Trzeba podkreślić, że co do zasady długoterminowe plany są trudne do zrealizowania. Jednakże aby osiągnąć zamierzony cel, należy podjąć odpowiednie działania już dziś. Wizja przedstawia obecną sytuację społeczno-gospodarczą na globalnej arenie przez

pryzmat uwarunkowań w Polsce. Autorzy powyższego dokumentu wskazują drogę, jaką powinien podążać biznes, a co za tym idzie sektor prywatny, aby dążyć do zbudowania zielonej gospodarki w myśl zasad zrównoważonego rozwoju.

Powyższy dokument wyróżnia sześć kluczowych obszarów dla zrównoważonego rozwoju: kapitał społeczny, kapitał ludzki, infrastruktura, zasoby naturalne, energia oraz jakość państwa i instytucji.

IV. Kapitał Społeczny

Kapitał społeczny, obejmujący pewne normy i wartości społeczne, dające możliwość współpracy na wysokim poziomie, sprzyja biznesowi.⁹ Stanowi on fundament, dzięki któremu możliwe jest budowanie współpracy międzysektorowej. Należy podkreślić, iż nieodzownym elementem więzi ekonomicznych i współpracy międzyludzkiej jest zaufanie społeczne. Bez niego niemożliwe jest stworzenie efektywnego systemu, pozwalającego na wzrost zysków, przy jednoczesnym promowaniu i przestrzeganiu zasad zrównoważonego rozwoju.

Przedsiębiorcy nie posiadają dostatecznej wiedzy na temat swoich konkurentów. Tak naprawdę nie wiedzą, kto i jaką działalność prowadzi na ich własnym „podwórku”. Niewiedza jest barierą blokującą wzrost konkurencyjności na rynku. Ponadto, co warto zaakcentować, prowadzi to do załamania współpracy międzysektorowej. Tym samym niemożliwe jest realizowanie wspólnych celów, również tych związanych z zrównoważonym rozwojem.

Kolejnym, znaczącym problemem jest brak troski o dobro wspólne. Wiązać się to może z uwarunkowaniami historycznymi, mentalnością ludzką, pozostałą po poprzednim systemie. Bez społecznej akceptacji, niemożliwa będzie realizacja zrównoważonego rozwoju. Podyktowane to jest przede wszystkim brakiem zaufania oraz trudnościami w budowaniu prawidłowych relacji interpersonalnych.

Autorzy omawianej Wizji wskazują, że kluczową szansą dla biznesu jest stworzenie konkurencyjnej gospodarki, opartej na kapitale społecznym. Dzięki transferowi nowych technologii oraz wykorzystaniu innowacyjnych rozwiązań możliwy jest rozwój produkcji oraz promowanie nowych produktów i usług.

Aby osiągnąć zamierzone cele, niezbędna jest edukacja na szczeblu podstawowym. Już od najmłodszych lat, powinno się wpływać na świadomość i mentalność ludzką. Czynnikiem wpływającym na pogłębienie świadomości społecznej obok ww. powinna być transparentność przepisów dotyczących chociażby takich zagadnień, jak ochrona środowiska.

Za interesujący pogląd należy również uznać, iż miernikiem społecznej więzi, akceptacji oraz świadomości jest działalność oparta na wolontariacie. To dzięki

⁹ Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050, źródło: www.mg.gov.pl/files/upload/8383/MG_WI-ZJA.pdf (data dostępu: 20.08.2013 r.).

niemu możliwe jest pogłębianie więzi międzyludzkich oraz zrozumienie problemów, z którymi boryka się przeciętny obywatel. Mogłoby to być konkurencyjnym kryterium przy aplikowaniu na dane stanowisko pracy. Takie działania miałyby na celu pogłębianie solidarności społecznej oraz uczenie sumienności i konsekwencji w dążeniu do zamierzonych celów.

V. Kapitał ludzki

Kapitał ludzki stanowi jeden z niematerialnych zasobów, który jest nieodzownym elementem każdej inicjatywy wpływającej na wzrost konkurencyjności oraz jakości świadczonych usług, a co za tym idzie wzrostu gospodarczego.

Czynnikiem negatywnie wpływającym na ten obszar jest niż demograficzny. Polska staje się społeczeństwem starzejącym się. Pęd za karierą, brak odpowiedniej polityki prorodzinnej ze strony państwa sprawia, iż przeciętny Polak w wieku rodzczym zwleka z założeniem rodziny, stawiając na rozwój zawodowy i chęć polepszenia statusu społecznego.

Obecnie liczne uczelnie kształcą na kierunkach chociażby humanistycznych, „produkują” rzesze młodych, ambitnych, aczkolwiek bezrobotnych absolwentów. Polska potrzebuje wyspecjalizowanej kadry, która ukończyła kierunki ścisłe. Taki absolwent jest konkurencyjny na rynku pracy, a tym samym interesujący dla pracodawcy. Ponadto autorzy podnoszą, iż na podkreślenie zasługuje fakt, że dalece pożądanym jest tzw. *life long learning* – nauka przez całe życie. Pozwala to na zachowanie elastyczności i możliwości dostosowania się do panujących norm i reguł.

Warto zauważyć, iż kapitał ludzki jest podstawą dla rozpoczęcia i prowadzenia jakiegokolwiek biznesu. Praca powinna być traktowana jako pewnego rodzaju wartość, postrzegana jako coś pozytywnego.

Sektor prywatny powinien skupić się na podjęciu współpracy na linii – sektor prywatny – publiczny – uczelnie – naukowcy – kapitał społeczny. Pozwoli to na optymalizację kształcenia w kierunku rozwoju i wdrażanie nowych, innowacyjnych technologii. Ponadto biznes mógłby stwarzać możliwości młodym absolwentom do zdobywania praktycznych umiejętności, poprzez płatne staże i praktyki. Warto również podkreślić, iż w ramach takiej współpracy możliwe byłoby wypracowanie pewnego modelu kształcenia przyszłej kadry pracowniczej, pozwalającego na optymalne wykorzystanie ich potencjału.

VI. Infrastruktura

Infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna jest elementem wpływającym na jakość życia ludzi, strukturę zatrudnienia, znoszenie dysproporcji międzyregionalnej. Prawidłowy przepływ wytwarzanych dóbr pozwala na zwiększenie

konkurencyjności danego produktu. Infrastruktura powinna opierać się na zrównoważonym systemie transportowym, który zapewnia dostęp do bezpiecznej komunikacji niezagrażającej życiu i zdrowiu ludzkiemu i środowisku, dzięki efektywnemu funkcjonowaniu oraz ograniczeniu emisji i odpadów.¹⁰

Stan polskich dróg, kolei pozostawia wiele do życzenia. Trzeba podkreślić, iż brak odpowiedniej infrastruktury przyczynia się do ograniczenia napływu inwestycji zagranicznych. Jej budowa oraz unowocześnienie powinno stać się wyzwaniem zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego. Trafnym poglądem jest stwierdzenie, iż należy zmienić sposób myślenia o infrastrukturze, gdyż w drodze do zrównoważonego rozwoju nie powinna ona być celem samym w sobie, a jedynie środkiem pozwalającym na budowę zielonej gospodarki.

VII. Zasoby naturalne

Wzrost gospodarczy wpływający na zwiększenie dobrobytu jest nieoderwalnie związany z wykorzystywaniem zasobów naturalnych ziemi. Pierwsza naukowa definicja omawianego pojęcia została sformułowana w 1910 roku przez G. Piechota.¹¹ Podniósł on, iż za zasoby naturalne należy uważać pięć surowców, które są niezbędne do funkcjonowania cywilizacji: woda, drzewo, węgiel, żelazo i produkty rolne. Bardziej rozbudowaną, współczesną definicję zasobów naturalnych wskazuje Z. Jakubczyk,¹² zgodnie z którą: „pod pojęciem zasobów naturalnych rozumie się bogactwa naturalne (minerały, woda, powietrze, flora czy fauna), siły przyrody oraz walory środowiska decydujące o jakości życia człowieka (przestrzeń geograficzna, piękno krajobrazu, mikroklimat itp.)”.

Problem z nadmierną eksploatacją nieodnawialnych zasobów ziemi, takich jak węgiel, ropa naftowa, żelazo, pierwiastki ziem rzadkich, czy chociażby gaz ziemny, pojawił się wraz z uprzemysłowieniem i burzliwym wzrostem gospodarczym. Zaczęto wykorzystywać ww. zasoby w tak dużym stopniu, iż ich zapasy malały w zatrważającym tempie. Zaczęto dostrzegać, że jeżeli nie wyhamuje się tempa wykorzystywania naturalnego potencjału ziemi, przyszłe pokolenia nie będą miały możliwości korzystania z bogactw naturalnych, gdyż ich źródła zostaną nieodwracalnie wyczerpane. Jak już było wspomniane wyżej, w Raporcie Nasza Wspólna Przyszłość podkreślano, iż obecne działania muszą być zbilansowane i brać pod uwagę sytuację przyszłych pokoleń. Warto podkreślić, iż nadmierna eksploatacja

10 Centrum Zrównoważonego Transportu, „Opinia Centrum Zrównoważonego Transportu nt. projektu Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007–2013”, 2005, Biała Księga 2001 (cyt. za Wizja zrównoważonego rozwoju dla polskiego biznesu 2050).

11 Z. Jakubczyk, Teoretyczne podstawy gospodarowania zasobami naturalnymi, (w:) Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych, B. Fiedor (red.), Warszawa 2002, s. 121.

12 *Ibidem*.

naturalnych zasobów nieodnawialnych, poza ujemnym skutkiem ekonomicznym w ogromnym stopniu oddziałują na środowisko.¹³

Bezpieczeństwo energetyczne Polski opiera się przede wszystkim na złożach węgla kamiennego i brunatnego, które ulegają systematycznemu uszczuplaniu. W Raporcie z lutego 2011 r. NIK prognozuje, iż przy obecnym tempie eksploatacji złóż tych surowców, wystarczy ich jedynie do 2035 r.¹⁴ Mając na uwadze szybkość wyczerpywania nieodnawialnych zasobów naturalnych ziemi, należy podjąć odpowiednie kroki celem ich racjonalnego gospodarowania.

Jak podnoszą autorzy Wizji, to właśnie sektor prywatny powinien aktywnie włączyć się w szereg działań, zmierzających do zahamowania tempa wyczerpywalności, przede wszystkim poprzez edukację w kierunku prawidłowej i racjonalnej gospodarki zasobami naturalnymi. Biznes widzi swoją rolę w uświadomieniu konsumentów o współodpowiedzialności za przyszły deficyt zasobów naturalnych. Należy jasno i wyraźnie wskazać, iż stosowanie zasad racjonalnej gospodarki w efekcie końcowym przynosi ogromne korzyści, zarówno w sferze fiskalnej, jak i w ochronie środowiska. Trzeba uświadamiać przedsiębiorców, że każda działalność ma wpływ na środowisko. Musimy podjąć się edukacji oraz aktywnej motywacji, zmierzającej w kierunku wskazania prawidłowego modelu zrównoważonej produkcji i konsumpcji.

Sektor prywatny potrzebuje przede wszystkim różnego rodzaju zachęt pozwalających na inwestowanie w nowe technologie, transfer wiedzy, edukację. Przedsiębiorstwa powinny dążyć do zwiększenia wykorzystywania surowców pochodzących z odzysku oraz pozyskiwania źródła energii z odpadów.

VIII. Energia

Polski sektor energetyczny w przeważającym stopniu opiera się na wykorzystywaniu kopalin do uzyskiwania energii cieplnej i elektrycznej. Wysoki poziom zapotrzebowania na energię, brak odpowiedniej infrastruktury, uzależnienie od importu gazu oraz ropy naftowej, pogarszający się stan środowiska przy jednoczesnych zmianach klimatycznych, rodzi konieczność przyjęcia zupełnie nowego kierunku w gospodarce energią. Zgodnie z unijnymi założeniami, Polska do roku 2020 powinna ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do roku 1990, zmniejszyć zużycie energii o 20%, zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii o 20%, w tym 10% w transporcie. W 2008 r. UE przyjęła pakiet klimatyczny zawierający prawne instrumenty pozwalające na osiągnięcie powyższych założeń. Polska polityka energetyczna stawia za cel przede wszystkim: wzrost bezpieczeństwa

13 H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996, s. 119-121.

14 Informacje o wynikach kontroli NIK, Warszawa 2011. Źródło: <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-zaopatrzenia-polski-w-wegiel-kamienny-ze-zloz-krajowych.html> (data dostępu: 20.08.2013 r.).

dostaw energii i paliw, poprawę efektywności energetycznej, wzrost wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, zmniejszenie oddziaływania energetyki na środowisko naturalne. Cele polskiej energetyki są zbieżne ze Strategią Rozwoju Kraju 2007-2015, a także z celami Odnowionej Strategii Lizbońskiej i Odnowionej Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE.¹⁵

Polska powinna skupić się przede wszystkim na wdrażaniu nowych technologii, pozwalających na skuteczną i ekonomicznie opłacalną redukcję CO₂. Warto również podkreślić, iż analizując stan infrastruktury przesyłowej, jednoznacznie trzeba stwierdzić, że wymaga ona gruntownej modernizacji i rozbudowy. Ponadto trzeba skupić się na dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych, co w finalnym ujęciu doprowadzi do uniezależnienia przesyłowego od Rosji. Tym samym, aby osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne, należy podjąć działania zmierzające do budowy wewnętrznej sieci przesyłowej oraz zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii (dalej OZE) w założeniach polityki energetycznej kraju.

Podstawowe obowiązki w zakresie wykorzystywania OZE w Polsce regulują przede wszystkim takie akty prawne, jak¹⁶:

- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2012 r. poz. 1059),
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz.U. Nr 156, poz. 969 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1164) wraz z odpowiednimi przepisami wykonawczymi.

Biznes widzi szansę w działaniach mających na celu pozyskiwanie energii z odpadów oraz OZE. Wzorując się na krajach skandynawskich, intratnym rozwiązaniem zarówno dla ludzi, jak i środowiska byłaby budowa spalarni śmieci. Ze składowisk zniknęłyby ogromne hałdy odpadów, a poszczególne gminy zyskałyby energię ciepłą i elektryczną. Jako przykład, można wskazać spalarnię w Högdalen w Sztokholmie. Paliwem wykorzystywanym w tym zakładzie są odpady komunalne i przemysłowe, które dostarczają prąd 80 tys. oraz ogrzewają około 200 tys. gospodarstw domowych. Ww. elektrociepłownia stanowi modelowy przykład współpracy

15 Polityka Energetyczna Polski do 2030 r., Ministerstwo Gospodarki, Załącznik do uchwały 202/209 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.

16 Dane GUS, Raport Energia ze źródeł odnawialnych, Warszawa 2011, s. 34.

PPP, na którym powinna opierać się gospodarka odpadami.¹⁷ W Polsce zaś warto wskazać np. spalarnię odpadów zwierzęcych w Elku. Początkowo zajmowała się ona jedynie utylizacją odpadów niebezpiecznych, aczkolwiek w chwili obecnej jest w trakcie modernizacji infrastruktury, która pozwoli na zasilenie energią elektryczną oraz ciepłą dwóch elckich osiedli. Należy podkreślić, że budowa spalarni śmieci wiązałaby się z koniecznością podniesienia świadomości społecznej oraz zmiany mentalności ludzkiej poprzez działania edukacyjne. Obecnie spalarnie są postrzegane w sposób negatywny. Za trafne należy uznać założenie, iż firmy mogłyby same budować małe, przyzakładowe elektrownie bądź spalarnie odpadów. Jednakże wymaga to doprecyzowania przepisów prawa, a co za tym idzie, aktywnej współpracy sektora prywatnego z sektorem publicznym.

Niemożliwa jest realizacja zasad zrównoważonego rozwoju przez sektor prywatny, bez aktywnego wsparcia ze strony rządowej. Państwo powinno być czynnikiem inicjalnym, ewentualnie wspierającym inicjatywy zmierzające do budowania „zielonej gospodarki” zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Aby sektor prywatny mógł, a przede wszystkim chciał funkcjonować w sposób zrównoważony, z poszanowaniem dla środowiska, państwo musi w sposób aktywny zachęcać, promować oraz wspierać przedsiębiorców. Prawo powinno być transparentne, niezależne od kadencyjności sfery rządzącej. Idealnym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie wzmoczonych konsultacji społecznych, przy projektach ustaw dotyczących chociażby przedsiębiorców. Ponadto należy zacieśnić współpracę w ramach PPP. To w niej pokażają się największy potencjał, pozwalający na budowanie zrównoważonej gospodarki. Pomimo iż każdy z omawianych obszarów jest dalece ważny, trzeba podkreślić, iż to od państwa jako podmiotu o charakterze władczym uzależniona jest jakość i intensywność działań w celu osiągnięcia „zielonej gospodarki”.

IX. Podsumowanie

Ponad 70% dóbr na świecie wytwarzanych jest przez podmioty określane mianem sektora prywatnego. Niemożliwe jest budowanie „zielonej gospodarki” bez aktywnego udziału przedsiębiorstw prywatnych. Należy zauważyć, iż nieodzownym elementem ich współpracy na rzecz dobra ogólnego jest wsparcie ze strony państwa. Przedsiębiorcy posiadający ogromny potencjał, możliwości finansowe, dzięki odpowiedniej motywacji mogą stać się niezastąpionym narzędziem w urzeczywistnianiu zasady zrównoważonego rozwoju, a przede wszystkim w dążeniu do polepszenia życia i zdrowia ludzkiego oraz ochrony środowiska naturalnego. Trzeba podkreślić, iż aby ten potencjał był wykorzystany, niezbędna jest zmiana sposobu myślenia oraz edukacja na szczeblu zarówno rządowym, jak i prywatnym. Przedstawiciele władzy oraz biznesu powinni zrozumieć, iż tylko i wyłącznie aktywna współpraca może da-

17 J. Zientek-Varga, Co zrobić ze śmieciami, *Gospodarka Odpadami*, „Przyroda Polska” 2011, nr 11, s. 27.

wać obopólne korzyści. Sektor prywatny zaczyna dostrzegać dla siebie realną szansę na wzrost konkurencyjności na rynku, przy zastosowaniu zasad i reguł „zielonej gospodarki”.

Ostatnie kryzysy gospodarcze pokazały, iż stosowanie dotychczasowej polityki oraz sposobu gospodarowania nie jest prawidłowe. Wysokoemisyjna gospodarka, działalność prowadzona z brakiem poszanowania dla środowiska oraz zasobów naturalnych czy też nadmierny konsumpcjonizm, powodują wzrost patogenicznych czynników warunkujących kryzys zarówno ten gospodarczy, jak i środowiskowy. Sektor prywatny, który najdotkliwiej odczuwa ich skutki, powinien zacząć poszukiwać alternatywnych rozwiązań pasujących do obowiązującego porządku. Trzeba zacząć inwestować w innowacyjne technologie oraz cały czas zdobywać i poszerzać wiedzę dotyczącą prowadzonej działalności. Może dzięki takim działaniom Polsce uda się uniknąć kryzysu, a sektor prywatny będzie wspierany przez państwo nie tylko finansowo, ale również przez tworzenie transparentnego prawa, sprawiającego, iż „zielona gospodarka” będzie nie tylko intratna dla samego środowiska, ale również dla przedsiębiorców i państwa. Z przeanalizowanych powyżej postulatów zawartych w Wizji, trzeba zaakcentować jedną charakterystyczną cechę, a mianowicie fakt, iż niezbędnym jest poszerzanie posiadanej wiedzy oraz edukacja na różnych szczeblach życia, zarówno prywatnego, jak i zawodowego.

Ponadto warto zaakcentować, że jednym z czynników pozwalających na rozwój społeczno-gospodarczy kraju w duchu zrównoważonego rozwoju jest współpraca i efektywny dialog sektorów nauki, biznesu i administracji. Tylko wspólne działania na tej linii pozwolą na osiągnięcie optymalnych efektów w zakresie tworzenia przejrzystych regulacji prawnych, kreowanie nowych miejsc pracy oraz generowanie zysków z poszanowaniem środowiska oraz zdrowia i życia ludzkiego.

THE PRIVATE SECTOR IN LIGHT OF THE VISION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT FOR POLISH BUSINESS IN 2050

This article is an attempt to depict the private sector against the vision of sustainable development for Polish business in 2050. The author by presenting the key areas described in the vision, points to the correlation between the private sector and the concept of sustainable development and emphasizes that without the introduction of legal instruments for the implementation of the principle of sustainable development, it will not be possible to develop a green economy. An essential element of its development is cooperation within and between the science, business and administration sectors. Creating transparent law is possible only if these three sectors support each other. This will allow for socio-economic development of the state in the spirit of sustainable development.

Keywords: green economy, sustainable development, the private sector

REGULACJE DOTYCZĄCE USŁUG ODBIERANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH ŚWIADCZONYCH PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW NA GRUNCIE USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

I. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (dalej jako u.c.p.g.)¹ jest kolejną próbą przystosowania krajowych przepisów dotyczących odpadów, w tym odpadów komunalnych do porządku unijnego. Wprowadza ona rewolucyjne zmiany do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Tworzony system ma umożliwić w szczególności ograniczenie składowania odpadów, w tym ulegających biodegradacji, jak również osiągnięcie do 2020 r. wymaganych przez dyrektywę 2008/98 poziomów przygotowania do ponownego użycia, recyklingu i odzysku innymi metodami wybranych frakcji materiałowych z gospodarstw domowych.²

W obecnym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi gmina przejęła pełną odpowiedzialność za odpady i system ich zagospodarowania. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami do zadań gminy należy zorganizowanie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i wybór w drodze przetargu podmiotu świadczącego te usługi. Z kolei mieszkańcy ponoszą opłatę na rzecz gminy za świadczone przez nią usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Ustawa ta wprowadza także zmiany w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Od dnia 1 stycznia 2012 r. odbieranie odpadów komunalnych stało się działalnością regulowaną, tzn. że dotychczas

1 Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897, zwana dalej ustawą nowelizującą.

2 M. Duczmal, Najczęściej zadawane pytania. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 3, s. 42

obowiązujące zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych zostały zastąpione wpisem do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Zmiana wymogów formalnych dotyczących prowadzenia tej działalności związana jest z uchynieniem art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o u.c.p.g.,³ który stanowił podstawę do wydawania zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych. Celem artykułu jest omówienie zagadnień dotyczących podejmowania i wykonywania przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

II. Reglamentacja działalności gospodarczej

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej⁴ w art. 6 ust. 1 stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Wyrażona w tym artykule zasada wolności gospodarczej jest zasadą konstytucyjną ujętą w art. 20 Konstytucji RP.⁵ Zawiera ona domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez poszczególne podmioty,⁶ o ile nie zostanie ona ograniczona w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Dlatego też przyjmuje się, że wolność gospodarcza nie jest prawem absolutnym, może być ograniczana przez państwo. Owa ingerencja w swobodę wyboru przedmiotu, miejsca, czasu i formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności gospodarczej stanowi reglamentację działalności gospodarczej.

Reglamentacja działalności gospodarczej nie ma swojej definicji formalnej, dlatego też ustalenie znaczenia tego terminu przysparza sporo trudności, chociażby z uwagi na fakt określenia jej równocześnie mianem funkcji, metody, instrumentu, sposobu, rodzaju czy sfery działalności gospodarczej.⁷ W doktrynie można spotkać różne ujęcia reglamentacji, gdyż brakuje jednej powszechnie akceptowanej definicji. Pomijając dyskusje w doktrynie w tym zakresie należy przyjąć, iż reglamentacja jest ingerencją państwa w sferę gospodarki w celu wywołania w niej skutków uznanych przez organy państwa za pożądane z punktu widzenia interesu publicznego, determinowanego niewątpliwie przez cele inne niż ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego.⁸ Przyczyny reglamentacji działalności gospodarczej nie są jednolite, gdyż uzależnione są od warunków i procesów zachodzących w gospodarce. Można je po-

3 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm., zwana dalej u.c.p.g.

4 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

6 S. Biernat, *Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 9, s. 10.

7 J. Boć, *Pojęcie administracji*, (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 357.

8 T. Kocowski, *O zezwoleniach policyjnych oraz reglamentacyjnych*, (w:) *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, J. Supernat (red.), Wrocław 2009, s. 350.

dzielić na przyczyny o charakterze obiektywnym i subiektywnym. Pierwsza grupa ograniczeń wynika z zagrożeń, jakie związane są z wykonywaniem niektórych rodzajów działalności gospodarczej, jak np. zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzkiego i moralności publicznej czy obronności i bezpieczeństwa państwa lub obywateli.⁹ Drugą grupę tworzą przyczyny wnikające z aktualnej polityki gospodarczej państwa, zobowiązań z członkostwa w międzynarodowych organizacjach gospodarczych.¹⁰ Przesłanki o charakterze subiektywnym, zdaniem R. Biskupa, powinny być stosowane tylko wyjątkowo, kiedy inne środki zmierzające do realizacji założonych przez nie celów zawiodą lub kiedy wymagają tego zobowiązania międzynarodowe dobrowolnie przyjęte.¹¹

Reglamentacja działalności gospodarczej ma na celu wyznaczenie granic swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Ponadto określa zakres ingerencji państwa w tę swobodę. Ingerencja ta powinna być wyznaczona zgodnie z zasadą proporcjonalności, według której ograniczenie wolności gospodarczej powinno być jak najmniejsze i najmniej uciążliwe, a zarazem wystarczające dla realizacji określonego celu, a nadto wykorzystanie tego środka reglamentacji powinno być konieczne.¹²

Przedmiotem reglamentacji działalności gospodarczej są między innymi usługi użyteczności publicznej. Pojęcie użyteczność publiczna zostało określone w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej,¹³ zgodnie z którym gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze usług powszechnie dostępnych. Co do zasady wykonywanie tych zadań należy do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności zadań własnych gminy. Gmina za realizację tych zadań ponosi odpowiedzialność, dlatego też może decydować, czy będzie je wykonywać we własnym zakresie przez gminne jednostki organizacyjne, czy też powierzy ich realizację podmiotom prywatnym. Przekazanie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej następuje w drodze udzielenia przez organ gminy stosownego zezwolenia na rzecz przedsiębiorcy (np. zezwolenie na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków).¹⁴ Wójt jest więc organem reglamentacyjnym w sferze usług o charakterze użyteczności publicznej. Kompetencje reglamentacyjne gminy polegają na wydawaniu bądź odmowie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w określonych dziedzinach na terenie danej gminy. Ponadto gmina może kształtować warunki

9 T. Kocowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 187-188.

10 R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 61.

11 *Ibidem*.

12 A. Powałowski, *Zakres swobody podejmowania działalności gospodarczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 572-573.

13 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

14 M. Szydło, *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 53.

wykonywania tej działalności uchwalając akty o charakterze generalnym. Istotne jest przy tym to, że rozwiązania owych aktów znajdują wyraz w treści aktów indywidualnych – w zezwoleniach. Kształtowanie warunków wykonywania działalności gospodarczej w danej sferze użyteczności publicznej może być postrzegane jako swoiste rozszerzenie zakresu reglamentacji wolności gospodarczej, ale także jako element organizowania usług na rynku lokalnym.¹⁵

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poddaje reglamentacji usługi związane z utrzymanie czystości i porządku, do których należy między innymi odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przedmiotem reglamentacji jest więc działalność polegająca na odbieraniu odpadów komunalnych, przy czym przez odpady komunalne należy rozumieć odpady w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.¹⁶ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 tej ustawy przez odpady komunalne rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Ponadto definicja ta wskazuje, że zmieszane odpady komunalne pozostają nadal zmieszanymi odpadami komunalnymi, nawet jeśli zostały one poddane czynności przetwarzania odpadów, która nie zmieniła w sposób znaczący ich właściwości.

Zarówno przed nowelizacją ustawy o u.c.p.g., jak i w obowiązującym stanie prawnym przedsiębiorca, których chciał podjąć działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych musiał spełnić warunki przewidziane przepisami ustawy. Przede wszystkim musiał uzyskać zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych, a obecnie wpis do rejestru działalności regulowanej.

III. Wpis do rejestru działalności regulowanej

Ustawa nowelizująca, jak już podkreślano, wprowadziła zmiany w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych. W świetle art. 9b ust. 1 u.c.p.g. działalnością w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest działalność regulowana w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Działalność regulowana jest najmniej uciążliwą formą ograniczania swobody działalności gospodarczej. Do jej podjęcia niezbędne jest spełnienie szczególnych warunków przewidzianych w ustawie o u.c.p.g. oraz uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej. Działalność ta nie wymaga więc uzyskania in-

15 B. Popowska, Reglamentacja i określenie przez gminy warunków wykonywania usług użyteczności publicznej. Wpływ na konkurencję i kontrola sądów, (w:) H. Nowicki, W. Szwajdler (red.), Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej, Toruń 2009, s. 347.

16 Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21.

dywidualnego aktu administracyjnego – zezwolenia na wykonywanie działalności w omawianym zakresie.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym podstawą podjęcia działalności w zakresie odbierania odpadów jest uzyskanie przez przedsiębiorcę wpisu do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Obowiązek uzyskania wpisu powstaje z chwilą, gdy podmiot podjął decyzję o zamiarze wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów. Spełnienie tego warunku musi nastąpić przed fizycznym rozpoczęciem jej wykonywania, w przeciwnym razie taką działalność należy uznać za nielegalną, niezgodną z przepisami prawa.

Zgodnie z treścią art. 65 u.s.d.g. przedsiębiorca, który zamierza podjąć działalność gospodarczą musi złożyć pisemny wniosek oraz oświadczenie o spełnianiu warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 9c ust. 4 u.c.p.g. również wskazuje, iż podstawą działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest spełnienie wymogów materialnych i formalnych, a co niewątpliwie wiąże się z obowiązkiem złożenia stosownego oświadczenia oraz wniosku o wpis do rejestru. Treść oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych powinna zawierać w szczególności potwierdzenie, że podmiot ubiegający się o wpis zna i spełnia warunki przewidziane przepisami u.c.p.g. Oświadczenie to powinno być zgodne ze stanem faktycznym, przy czym należy zauważyć, że zarówno ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie przewidują sankcji karnych za niezgodne z prawdą oświadczenie. Weryfikacja prawidłowości złożonego oświadczenia następuje dopiero *ex post*, a więc już w trakcie wykonywania działalności przez przedsiębiorcę. Konsekwencją kontroli *ex post* jest to, iż organ rejestrowy w momencie dokonywania wpisu do rejestru jest obowiązany jedynie do sprawdzenia, czy oświadczenie złożone przez wnioskodawcę spełnia warunki formalne przewidziane w przepisach ustawy o u.c.p.g. Wpis do rejestru działalności regulowanej jest zatem czynnością materialno-techniczną o charakterze deklaratoryjnym, ponieważ po stronie przedsiębiorcy nie powstaje żadne uprawnienie w związku z uzyskaniem wpisu.¹⁷

Wykonywanie działalności w zakresie odbierania odpadów, jak już zostało powiedziane, jest uzależnione od spełnienia szczególnych wymagań określonych w ustawie o u.c.p.g. Jednakże w tym miejscu należy się zastanowić, czy dla zadośćuczynienia warunkom wykonywania tej działalności wystarczy spełnienie wymagań określonych w art. 9d u.c.p.g. i rozporządzeniu wykonawczym do tego przepisu wydanym przez Ministra Ochrony Środowiska.¹⁸ Zdaniem M. Górskiego spełnienie

17 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 listopada 2012 r., sygn. akt III SAB/ GI 19/12.

18 Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczególnych wymagań w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, Dz.U. z 2013 r., poz. 122.

warunków wykonywania działalności wiąże się nie tylko z obligatoryjnym wypełnieniem wymagań przewidzianych art. 9d i rozporządzeniu, ale także ze spełnieniem obowiązków dotyczących sposobu prowadzenia działalności określonych w art. 9 e-h tej ustawy. Autor ten stwierdzenie to opiera na wykładni językowej odpowiednich przepisów ustawy i wynikającym z niej założeniu, że warunki, o których mowa w art. 9c ust. 4 u.c.p.g., to coś szerszego niż wymagania, do których odnosi się art. 9d u.c.p.g. Jego zdaniem, ustawodawca w art. 9d celowo użył słowa wymagania zamiast warunki, aby podkreślić, iż ich spełnienie nie jest wystarczające do właściwego zgodnego z prawem wykonywania tej działalności. Dlatego aby oświadczenie o spełnieniu warunków wykonywania działalności było zgodne z ustawą, przedsiębiorca zobowiązuje się w nim do spełnienia konkretnych wymagań w momencie przystąpienia do wykonywania działalności, jak i do przestrzegania wymaganych obowiązków w trakcie prowadzenia działalności.¹⁹

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakładają na przedsiębiorców cały szereg nowych obowiązków, które muszą wypełniać, aby wykonywać działalność zgodnie z jej postanowieniami. Ich katalog został rozszerzony w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów i przewiduje następujące obowiązki dla podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości:

1. Przekazywanie odebranych od właścicieli nieruchomości selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z hierarchią postępowania z odpadami określoną w ustawie o odpadach (w przypadku niedopełnienia przez właściciela nieruchomości obowiązku w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych przedsiębiorca przyjmuje je jako zmieszane odpady komunalne i powiadamia o tym gminę);
2. Przestrzeganie zakazu mieszania selektywnie zebranych odpadów komunalnych ze zmieszanyimi odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości. Przedsiębiorca, który miesza selektywnie zebrane odpady komunalne podlega karze pieniężnej zgodnie z art. 9x ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.;
3. Osiągnięcie w danym roku kalendarzowym poziomów odzysku i recyklingu oraz zmniejszania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji deponowanych na składowiskach odpadów. W przypadku przyjęcia przez gminę obowiązków właściciela nieruchomości za osiągnięcie odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu oraz redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji w stosunku do strumienia odpadów komunalnych odebranych od właściciela nieruchomości z terenu gminy odpowiada bezpośrednio gmina. Jako faktyczny dysponent odpadów odebranych od właściciela nieruchomości ponosi wyłączną odpowiedzialność za odpady komunalne

19 M. Górski, Zasady dokonywania wpisu, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 3, s. 30

odebrane przez zorganizowany przez siebie system dobierania odpadów komunalnych;

4. Przekazanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania, odebranych od właściciela nieruchomości, do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, wskazanej w uchwale w sprawie realizacji wojewódzkiego planu.

Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej, jak słusznie uważa M. Górski,²⁰ ma dwie różne podstawy prawne i wynikające z nich dwie odrębne formy prawne. W związku z czym wykreślenie z rejestru może mieć charakter porządkowy lub sankcji administracyjnej. Według tego autora wykreślenie o charakterze porządkowym odnosi się do sytuacji, w której przedsiębiorca zamierza zakończyć wykonywanie działalności objętej wpisem i powiadamia o tym właściwy organ rejestrowy. Wówczas takie wykreślenie następuje na wniosek zainteresowanego podmiotu. Zgodnie z treścią art. 9i u.c.p.g. ustawodawca wyznaczył przedsiębiorcy termin 14-dniowy na złożenie wniosku o wykreślenie z rejestru liczony od dnia trwałego zaprzestania wykonywania tej działalności. A więc trwale zaprzestanie wykonywania działalności należy uznać za podstawę złożenia przedmiotowego wniosku. Termin trwale, zdaniem M. Górskiego, należy interpretować jako faktyczne wycofanie się przedsiębiorcy z działalności na terenie danej gminy. Autor ten zauważa, że trwale zaprzestanie wykonywania działalności nie można wiązać z sytuacją, w której przedsiębiorca stracił możliwość prowadzenia tej działalności z prawnego punktu widzenia, np. przetarg na odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych rozstrzygnięto na jego niekorzyść. Rozróżnienie tych dwóch sytuacji ma wpływ na konsekwencje prawne niezłożenia wniosku o wykreślenie z rejestru w terminie, a ich zastosowanie będzie wynikać z przeprowadzonej oceny, czy zaprzestanie wykonywania działalności ma cechy trwałości.²¹ W razie stwierdzenia przez organ rejestrowy trwałego zaprzestania wykonywania działalności przedsiębiorca, bez żadnej sankcji prawnej, zostanie wykreślony z rejestru na podstawie art. 9j ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.²² Ponadto należy podkreślić, iż ta forma wykreślenia z rejestru ma charakter czynności materialno-technicznej dokonywanej przez organ rejestrowy na wniosek zainteresowanego podmiotu.

Zdaniem M. Górskiego,²³ wykreślenie z rejestru o charakterze sankcji administracyjnej ma miejsce wtedy, gdy przedsiębiorca nie wykonuje w należyty sposób obowiązków nałożonych na niego przepisami prawa. Oceny tej dokonuje wójt, bur-

20 M. Górski, Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej, „Przegląd Komunalny” 2012, nr 4, s. 24

21 *Ibidem*.

22 W. Radecki, Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2012, s. 227.

23 M. Górski, Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru..., *op. cit.*

mistrz, prezydent miasta biorąc pod uwagę zarówno przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wykreślenie z rejestru następuje więc w przypadkach, o których mowa w art. 71 ust. 1 u.s.d.g. oraz art. 9j ust. 2 u.c.p.g., gdy²⁴:

- 1) wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem;
- 2) stwierdzono, że przedsiębiorca nie spełnia wymagań określonych dla podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;
- 3) stwierdzono, że przedsiębiorca po raz drugi przekazuje zmieszane odpady komunalne, odpady zielone lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych;
- 4) przedsiębiorca, który nie działa na podstawie umowy lub nie świadczy usługi odbierania odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki, w kolejnym roku kalendarzowym nie osiągnął poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania.

Sankcja administracyjna w tym przypadku polega na zakazie wykonywania działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych, przy czym porównując przepisy tych dwóch ustaw można mówić o różnym charakterze represyjnym tych sankcji. Stwierdzenie naruszeń przepisów prawa na podstawie art. 71 ust. 1 u.s.d.g. skutkuje tym, że organ rejestrowy, tzn. wójt, burmistrz, prezydent miasta obligatoryjnie wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności, która na mocy ust. 2 podlega natychmiastowemu wykonaniu. Zdaniem W. Radeckiego, mamy tu do czynienia z sytuacją określoną w art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a. – bez konieczności nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu. Od decyzji przysługuje wprawdzie odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skarga do sądu administracyjnego, ale wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji.²⁵ Wydanie decyzji o zakazie wykonywania działalności jest jednoznaczne z wykreśleniem przedsiębiorcy z rejestru z urzędu, jak również skutkuje koniecznością wykreślenia ze wszystkich rejestrów gminnych, w których dany przedsiębiorca uzyskał wpis.²⁶ Ponadto należy zauważyć, że przedsiębiorca będzie mógł ubiegać się o ponowne wpisanie do rejestru dopiero po upływie trzech lat od dnia wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności.

24 J. Jerzmański, Komentarz do nowych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Odpady komunalne po nowelizacji z 1 lipca 2011, Warszawa 2011, s. 33.

25 W. Radecki, Ustawa o utrzymaniu..., *op. cit.*, s. 227.

26 M. Górski, Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru..., *op. cit.*

Z kolei wykreślenie z rejestru na podstawie art. 9j ust. 2 u.c.p.g. nie jest uzależnione od uprzedniego wydania przez organ rejestrowy decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem. Dlatego też, zdaniem W. Radeckiego i M. Górskiego, art. 9j ust. 2 tej ustawy należy traktować autonomicznie. Wykreślenie z rejestru nie jest decyzją administracyjną, a jedynie czynnością faktyczną wójta, burmistrza, prezydenta miasta, której można przypisać status czynności materialno-technicznej. W związku z powyższym nie przysługuje od niej odwołanie, jak ma to miejsce w przypadku decyzji o zakazie wykonywania działalności, co niewątpliwie osłabia pozycję prawną przedsiębiorcy. Można jednak argumentować, że wykreślenie z rejestru jest czynnością z zakresu administracji publicznej, dlatego też kontrola takiego rozstrzygnięcia powinna być realizowana w trybie art. 3 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,²⁷ które podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.²⁸

IV. Podsumowanie

Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy nowelizującej wprowadzenie rejestru działalności regulowanej ma się przyczynić do zwiększenia wolności gospodarczej w Polsce w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ponieważ uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej jest łatwiejsze, niż uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych. Organ rejestrowy nie będzie sprawdzał zgłoszonych danych, informacji i dokumentów przed dokonaniem wpisu do rejestru, a może je sprawdzić dopiero *ex post*. Zatem sama deklaracja o spełnieniu warunków do prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych będzie wystarczająca do rozpoczęcia tej działalności.²⁹ Kwestia ta jest mocno dyskusyjna, gdyż z jednej strony wpis do rejestru działalności regulowanej jest niewątpliwie pewnym ułatwieniem dla przedsiębiorców, ale z drugiej strony jego uzyskanie nie uprawnia do jej wykonywania, gdyż przedsiębiorca przed jej rozpoczęciem musi wygrać przetarg na odbieranie odpadów komunalnych i zawrzeć z gminą umowę na świadczenie usług. Jednakże należy zauważyć, że sytuacja ta odnosi się do przedsiębiorców, którzy zamierzają prowadzić działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Gmina staje się zatem jedynym nabywcą usługi na danym lokalnym rynku odbioru odpadów komunalnych. We wprowadzonym modelu odbiór odpadów komunalnych jest finansowany przez gminę z podatku od śmieci po-

27 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

28 W. Radecki, Ustawa o utrzymaniu, *op. cit.*, s. 230-231; M. Górski, Wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru, *op. cit.*

29 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3670, s. 16.

bieranego od wytwórców odpadów.³⁰ Ponadto wprowadzenie trybu przetargowego ograniczy konkurencję na rynku odbierania odpadów komunalnych. Przetarg może wygrać tylko jeden podmiot spełniający warunki określone w SIWZ. Będzie on świadczyć usługi na terenie całej gminy, o ile nie zostanie ona podzielona na sektory. Taka sytuacja może doprowadzić do wyeliminowania przedsiębiorców prowadzących działalność konkurencyjną na danym rynku, co spowoduje brak rzeczywistej konkurencji w przypadku kolejnych przetargów, do których może brakować zainteresowanych.³¹

30 P. Brzeziński, Problematyka udzielania przez gminy zamówień publicznych podmiotom zewnętrznym na odbiór odpadów komunalnych, „Państwo i Prawo” 2014, nr 4, s. 37.

31 D. Wałkowski, 10 problemów prawnych związanych z nowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 4, s. 79.

LEGAL REGULATIONS WITH REGARDS TO THE SERVICE OF MUNICIPAL WASTE COLLECTION PROVIDED BY ENTREPRENEURS UNDER THE ACT ON MAINTAINING CLEANLINESS AND ORDER IN MUNICIPALITIES

The amended act of 1 July 2011 introducing changes to the act on maintaining cleanliness and order in municipalities and to some other acts, amounted to significant alterations in the waste management system. One of them concerns amendment to the regulation of economic activity in regards to the collection of municipal waste. Thus the permission for the aforementioned services has been replaced by the obligation to obtain entry to the Record Book of Economic Activities. This solution undoubtedly benefits entrepreneurs since the procedures which led to the administrative decision are no longer required. The aim of the article is therefore to discuss the conditions of undertaking and performing the activities by entrepreneurs in regards to the collection of municipal waste on the basis of entry to the Record Book of Economic Activities.

Keywords: municipal waste, regulated activity, entrepreneur

NATURA 2000 JAKO DZIAŁANIE NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Szeroko rozumiany zrównoważony rozwój jest ostatnio przedmiotem dociekań wielu naukowców zajmujących się prawem ochrony środowiska. Definicja legalna owego pojęcia została zamieszczona w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.¹ Przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 p.o.ś.). Jak zauważył K. Gruszecki w komentarzu do ustawy prawo ochrony środowiska, znaczenie ustawowych definicji zawartych w art. 3 p.o.ś. znacząco wykracza poza jej ramy i ma bardzo duże znaczenie praktyczne.² Zdaniem B. Rakoczego, zrównoważony rozwój nie powinien być definiowany, lecz powinien stanowić klauzulę generalną, ponieważ koncepcja zrównoważonego rozwoju jest na tyle obszerna i bogata, że ujęcie definicyjne pozbawia jej tych atrybutów. Co więcej, Autor twierdzi, iż umieszczenie definicji zrównoważonego rozwoju w ustawie prawo ochrony środowiska ogranicza tę definicję jedynie do problemów ochrony środowiska. B. Rakoczy nazywa zasadę zrównoważonego rozwoju „złotym środkiem” w rozwiązaniu konfliktu pomiędzy różnymi wartościami, przy czym jedną z nich jest właśnie ochrona środowiska.³ Środowisko jest przykładem dóbr publicznych. Zatem należy zaznaczyć, że z założenia dobra publiczne mają charakter nieodpłatny, nikogo nie można wykluczyć z korzystania z tego dobra i przysługują każdemu. W związku z tym, dobro to powinno być otoczone ochroną w taki sposób, aby mogło służyć współczesnej, jak i przyszłej ludzkości. Przykładem formy ochrony przyrody gwarantują-

1 Dz.U. z 2014 r. poz. 1322, t.j., dalej jako: „p.o.ś.”.

2 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, wydanie III, Stan prawny na 1.06.2011 r., dostęp: Lex.

3 J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008, s. 48.

cej racjonalną gospodarkę przyrodniczą (w tym jej ochronę) jest sieć Natura 2000, na terenie której możliwy jest zrównoważony rozwój. Natura 2000 jako działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju przejawia się przede wszystkim przez tworzenie regulacji prawnych. W prawie międzynarodowym podaje się, że konwencja z Ramsar⁴ z 1971 r., konwencja bońska⁵ i berneńska⁶ z 1979 r. oraz konwencja o różnorodności biologicznej z Rio de Janeiro⁷ z 1992 r. przyczyniły się do ochrony zasobów przyrodniczych. W prawie europejskim z kolei są to dyrektywa ptasia⁸ i dyrektywa siedliskowa,⁹ które stały się fundamentem utworzenia sieci Natura 2000.

Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie zarysu problematyki funkcjonowania obszarów Natura 2000 oraz ich związku z zasadą zrównoważonego rozwoju. Kluczowe będzie wskazanie jej istoty oraz zbadanie, czy możliwe jest dokonywanie inwestycji na obszarach objętych właśnie tą formą ochrony przyrody.

Środowisko przyrodnicze Europy, jak również całego świata ulega ciągłym zmianom wynikającym z rozwoju cywilizacyjnego. W związku z tym równowaga przyrodnicza jest zachwiana, co skutkuje m.in. zmniejszaniem się różnorodności biologicznej, zanikaniem poszczególnych gatunków. Zagrożenia płynące z rozwoju cywilizacji spowodowały tworzenie się idei prawnej ochrony przyrody i jej zasobów. Działania te w poszczególnych krajach postępowały w zróżnicowanym tempie. Nie ma wątpliwości, że przynależność do organizacji międzynarodowych czy ugrupowań o charakterze integracyjnym ułatwiają podjęcie i koordynację działań na rzecz rozwoju spójnej ochrony przyrody. W przypadku Europy impulsem do rozwoju spójnej polityki ochrony dziedzictwa przyrodniczego jest proces integracji europejskiej, w ramach którego stworzono sieć Natura 2000. W doktrynie wyróżnia się podział obszarów Natura 2000 na aspekt europejski oraz aspekt polski.

I. Aspekt prawny Natury 2000 w świetle prawa unijnego

Kluczowym wyzwaniem współczesnego świata jest ochrona środowiska rozumiana *sensu largo* polegająca m.in. na zrównoważonym wykorzystywaniu zasobów środowiska, sprawiedliwym podziale korzyści czerpanych z zasobów genetycznych

4 Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24.

5 Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17.

6 Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie 19 września 1979 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263.

7 Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

8 Dyrektywa Rady 79/409/EWG Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków, Dz.U. WE L 103 z 25 kwietnia 1979 r., która zastąpiona została nową Dyrektywą 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

9 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. WE L 206 z 22 lipca 1992 r.

oraz ochronie bioróżnorodności.¹⁰ Aby możliwe było osiągnięcie wymienionych celów w ramach istniejącej wspólnoty europejskiej przyjęta została w 1979 r. tzw. dyrektywa ptasia (zastąpiona w 2009 r. dyrektywą ptasią skonsolidowaną) jako akt prawa ściśle powiązany i rozwijający wizję działań w odniesieniu do ptaków. Natomiast w 1992 r. przyjęta została tzw. dyrektywa siedliskowa, która zobowiązała państwa członkowskie Unii Europejskiej do wprowadzenia podstaw prawnych dla rozwoju sieci obszarów chroniących zagrożone w skali europejskiej gatunki roślin, zwierząt i rodzaje siedlisk przyrodniczych. Wymienione wyżej dyrektywy są podstawą prawną funkcjonowania Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 (dalej jako: „ESEN 2000”). Sieć ta z założenia ma umożliwić realizację spójnej polityki ochrony zasobów przyrodniczych na obszarze Unii Europejskiej. Spójna polityka w tym zakresie to stworzenie obszarów specjalnej ochrony ptaków (dalej jako: „OSO”) oraz specjalnych obszarów ochrony siedlisk (dalej jako: „SOO”). Polska, jak i inne państwa wstępujące do Unii Europejskiej zobowiązały się do wyznaczania obszarów Natura 2000. Zatem należałoby wyjaśnić najważniejsze idee wynikające z wymienionych dyrektyw w stosunku do Sieci Natura 2000.

Dyrektywa ptasia nakłada na państwa członkowskie Unii obowiązek podjęcia działań, które zapewnią trwałą egzystencję dziko żyjącym gatunkom europejskim awifauny (czyli ogółu ptaków zamieszkujących dany obszar, środowisko lub żyjących w określonej epoce geologicznej¹¹). Z załącznika I do tej dyrektywy wynika obowiązek ochrony w formie OSO 180 gatunków ptaków wymierających bądź zagrożonych wyginięciem, głównie wskutek niekorzystnych zmian zachodzących w typowych dla nich siedliskach. Ma to na celu zapewnienie im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania (art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej).

Druga z nich – dyrektywa siedliskowa – zobowiązuje kraje unijne do ochrony naturalnych typów siedlisk gatunków roślin i zwierząt, jako nadrzędnego działania w celu zachowania populacji w ich naturalnym środowisku. W załączniku I tej dyrektywy określono liczbę siedlisk, w tym siedlisk priorytetowych, których ochrona wymaga wyznaczenia SOO ze względu na ich rzadkość i/lub zagrożenie. Ponadto, w załączniku II zamieszczono gatunki fauny i flory objęte SOO, wśród których są również gatunki priorytetowe. Zgodnie z przepisami dyrektywy siedliskowej każde państwo członkowskie powinno brać udział w tworzeniu Natury 2000 proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, wyznaczając tereny stanowiące SOO (art. 4 i 5 dyrektywy siedliskowej).

Zarówno OSO, jak i SOO tworzą sieć Natura 2000. Nazwa tej koncepcji ochrony wynika z pierwotnie planowanej daty zakończenia wyznaczania tej sieci, która miała przypadać na rok 2000. Jak zauważył A. Bołtromiuk, ESEN 2000 nie zastępuje istniejących wcześniej krajowych systemów obszarów chronionych, lecz

10 A. Bołtromiuk, M. Kłodziński, *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, Warszawa 2011, s. 78.

11 Słownik języka polskiego, tryb dostępu: [<http://sjp.pl/awifauna>] (data dostępu: 4.05.2013 r.).

powinna je uzupełniać, dając podstawę do zachowania przyrodniczego dziedzictwa przyrodniczego w skali kontynentu.¹²

Ponadto ESEN 2000 to swego rodzaju system najcenniejszych przyrodniczo obszarów połączonych ze sobą korytarzami ekologicznymi. Jako główny cel sieci podaje się: utrzymanie różnorodności biologicznej zarówno poprzez ochronę i odtworzenie rzadkich siedlisk i gatunków, ale także przez zachowanie charakterystycznych, powszechnie jeszcze występujących układów przyrodniczych, uznanych za cenne ogólnoeuropejskie dobro publiczne.

II. Aspekt prawny Natury 2000 w świetle prawa polskiego

Przepisy unijne stanowiące podstawę dla tworzenia sieci Natura 2000 zostały wprowadzone do polskiego prawodawstwa ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.¹³ Na podstawie tej ustawy, Natura 2000 stała się najmłodszą prawną formą ochrony przyrody w Polsce. Niewiele osób jednak wie, iż przygotowania do wprowadzenia obszarów „naturowych” w Polsce rozpoczęły się już pod koniec lat 90. XX w. Sporządzono wtedy wstępne analizy zasobów siedlisk i gatunków wymagających ochrony w sieci, a także prowadzono negocjacje odnośnie uzupełnienia przepisów unijnych o siedliska i gatunki wymagające ochrony w Polsce, a nieobecne w krajach starej Unii Europejskiej i w związku z tym nieobjęte ochroną ówczesnego prawa unijnego.¹⁴

Zgodnie z art. 5 pkt 2b u.o.p. obszar Natura 2000 to obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Z ustawy o ochronie przyrody wynika także, iż Natura 2000 obejmuje:

- 1) obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), czyli obszary wyznaczone, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju (art. 5 pkt 3 u.o.p.);
- 2) specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO), czyli obszary wyznaczone, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków (art. 5 pkt 19 u.o.p.), oraz

12 A. Boltromiuk, M. Kłodziński, Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego..., *op. cit.*, s. 78.

13 Dz.U. z 2014 r. poz. 1101, dalej jako: „u.o.p.”.

14 Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, tryb dostępu: [<http://natura2000.gdos.gov.pl/strona/natura-2000-w-polsce>] (data dostępu: 4.05.2013 r.).

- 3) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, czyli projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk, zatwierdzone przez Komisję Europejską w drodze decyzji, które w regionie biogeograficznym, do którego należą, w znaczący sposób przyczyniają się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także mogą znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego. Natomiast w przypadku gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty jest obszar w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, charakteryzujący się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia lub rozmnażania (art. 5 pkt 2c u.o.p.).

Pomimo iż Natura 2000 stanowi odrębną formę ochrony przyrody, to w związku z art. 25 ust. 2 u.o.p. wynika, iż może ona obejmować część lub całość obszarów i obiektów podlegających już ochronie w formie parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Jak stwierdza A. Kazimierska-Patrzyzna obszar Natura 2000 zostaje objęty wówczas podwójnym reżimem prawnym – właściwym dla danej formy ochrony, istniejącej na tym terenie oraz reżimem wynikającym z ustawy o ochronie przyrody – specjalnie dla obszarów Natura 2000 (art. 33 ust. 1 u.o.p.).¹⁵ Naturę 2000 od innych form ochrony przyrody różni to, że chroni ona nie całość przyrody, lecz jej część i zawsze ma swój wyodrębniony cel – ochronę ważnych w skali europejskiej siedlisk i gatunków. Dlatego też możliwa jest lokalizacja inwestycji na tych terenach, pod warunkiem, że takie działania nie wpływają w znaczący sposób negatywnie na gatunki i siedliska, ze względu na które został wyodrębniony obszar Natura 2000. Obszarowe formy ochrony przyrody, do których należy Natura 2000 zdaniem A. Habudy wpisują się w definicję obszaru specjalnego, oznaczającego pewien wycinek przestrzeni wyodrębniony ze względu na potrzebę realizacji określonych celów państwowych, realizowanych przez administrację państwową. Na terenie obszaru specjalnego obowiązuje szczególny reżim prawny.¹⁶ Jak zostało podkreślone w doktrynie, każdy z obszarów specjalnych ma regulację prawną zmierzającą do zapewnienia realizacji celu, dla którego utworzono rodzaj obszaru specjalnego, zaś w pozostałym zakresie obowiązuje reżim prawny powszechny.¹⁷ Reżim prawny obszarów Natura 2000 zmierza do tego, aby chronić konkretne siedliska i gatunki, ze względu na których istnienie wyznaczono taką formę ochrony przyrody.

15 A. Kazimierska-Patrzyzna, *Obszary Natura 2000 jako instytucja prawnej ochrony różnorodności biologicznej*, (w:) M. Górski, *Prawo ochrony różnorodności biologicznej*, Warszawa 2013, s. 116.

16 A. Haduba, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 28.

17 J. Boć, E. Samborska-Boć, *Obszary specjalne*, (w:) *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 280.

W doktrynie podnosi się stanowisko, że tworzenie nowej formy ochrony przyrody nie było konieczne, bo cele zawarte w dyrektywach: ptasiej i siedliskowej mogły być realizowane na podstawie dotychczasowego katalogu form ochrony przyrody. Żaden z przepisów wymienionych w dyrektywach nie zawiera wyraźnego obowiązku utworzenia przez władze krajowe nowej formy ochrony przyrody, ponieważ mowa tam o utworzeniu spójnej europejskiej sieci ekologicznej. Stąd można mówić, iż Natura 2000 to nazwa sieci specjalnych obszarów ochrony położonych na terenie państw członkowskich UE, a nie nakazana przez ustawodawcę wspólnotowego nowa krajowa forma ochronna.¹⁸

III. Natura 2000 a zrównoważony rozwój – czy to możliwe?

Z jednej strony funkcjonowanie sieci Natura 2000 obwarowane jest regulacjami prawnymi dotyczącymi warunków ochrony OSO i SOO, zaś z drugiej nie zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej czy inwestycji na terenach objętych siecią, o ile nie wywierają one wpływu mogącego znacząco oddziaływać na środowisko objęte siecią N2000 (art. 36 u.o.p.). Zatem nasuwa się pytanie, skąd wynika wrogie nastawienie wobec „obszarów naturalnych”. Powstanie sieci Natura 2000 w Polsce budziło wiele emocji. Wobec tej koncepcji wykształciły się dwa stanowiska: pierwsze skupiające zwolenników, drugie – przeciwników. Poniżej przedstawię najczęściej przytaczane argumenty przez te grupy.

Argumenty „za” tworzeniem obszarów Natura 2000 przedstawił m.in. dr Piotr Otawski. Jego zdaniem, program Natura 2000 ma ważny wpływ na planowanie rozwoju lokalnego w gminach oraz w procesie inwestycyjnym. Społeczeństwo niekiedy błędnie postrzega konsekwencje tworzenia takich obszarów, co jest podstawą do blokowania wszelkich inwestycji. Jednak dane statystyczne wskazują, że 95% decyzji wydawanych przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska zezwala na realizację inwestycji na obszarach „naturalnych” lub w ich otoczeniu. Współcześnie władze wielu samorządów z faktu posiadania obszarów Natura 2000 potrafią uczynić atut, np. poprzez realizację strategii produktu lokalnego, turystycznego czy produkcji żywności ekologicznej.¹⁹ Z obecności obszaru Natura 2000 można czerpać wiele korzyści. Przede wszystkim wzmaga to promocję regionu. Przykładem na potwierdzenie tego argumentu jest Dolina Biebrzy. Dzięki obszarom Natura 2000 w regionie tym obserwuje się wzrost liczby turystów krajowych, jak i zagranicznych. Utworzenie obszaru Natura 2000 niesie możliwości rozwoju szeroko rozumianej turystyki, począwszy od gospodarstw agroturystycznych po wzrost znaczenia produktów eko-

18 J. Jerzmański, Nowa ustawa o ochronie przyrody, „Zeszyty Komunalne” 2005, nr 1, s. 42 oraz A. Haduba, Status obszarów Natura 2000 w prawie polskim i unijnym, (w:) A. Bołtromiuk, M. Kołodziejki, Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski, Warszawa 2011, s. 113-114.

19 Wywiad z dr. Piotrem Otawskim – Zastępcą Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (8.12.2011 r.), dostęp: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/natura-2000-fakty-i-mity,22288,1> (data dostępu: 5.05.2013 r.).

logicznych i regionalnych. Konsekwencją tego jest napływ nowych inwestycji, które dodatkowo napędzają mechanizmy ożywienia i rozwoju regionalnego. Kolejną korzyścią wynikającą z ustanowienia obszaru Natura 2000 są dodatkowe profity finansowe ze specjalnych programów rolnośrodowiskowych skierowane do podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne. Zauważono także, iż stworzenie obszaru „naturowego” spowodowało wzmocnienie tożsamości regionalnej i poczucia odpowiedzialności za zamieszkiwane tereny, a w konsekwencji zmieniło niekorzystne często tendencje migracyjne polskich kadr.²⁰ Ponadto, Natura 2000 jest formą ochrony przyjazną człowiekowi. Na terenach tych nie obowiązują zakazy skierowane do ludzi, np. „zakaz wstępu do lasu”. Preferuje się jednak wykorzystywanie metod gospodarki tradycyjnej, przykładowo: ochrona łąk poprzez wypas czy ich wykaszanie.²¹

Argumentem przytaczanym przez przeciwników jest niekorzystny wpływ obszaru Natura 2000 na sytuację ekonomiczną regionu i jego mieszkańców. Przykładowo: budowa ośrodka wypoczynkowego w centrum siedliska z sieci Natura 2000 nie może być zrealizowana, gdy negatywnie wpływa na gatunki i siedliska.²² W związku z tym chroniona jest bioróżnorodność, jednak kosztem nowych miejsc pracy, potencjalnych zysków z turystyki. Przeciwnicy twierdzą także, iż Natura 2000 nie zawsze jest impulsem rozwoju gospodarczego. W związku z tym, jeżeli zostanie wykazany negatywny wpływ przedsięwzięcia na przedmiot ochrony objęty siecią Natura 2000, to w przypadku braku rozwiązań alternatywnych oraz nadrzędnego interesu publicznego przedsięwzięcia takiego nie można zrealizować. Niewątpliwie ważnym argumentem przeciwko sieci Natura 2000 jest to, że na rekompensaty dla tych, którzy ponoszą dodatkowe koszty i tracą potencjalne korzyści z tytułu nowych ograniczeń oraz na tworzenie i utrzymanie obszarów „naturowych” przeznaczają się niewielkie środki. Do tego dochodzą obawy, iż wprowadzenie nowych ograniczeń gospodarczych, np. w postaci konieczności sporządzania oceny oddziaływania planowanych inwestycji na środowisko może spowolnić rozwój tych terenów oraz wydłużyć czas realizacji danych przedsięwzięć.²³

Jak zauważono w piśmiennictwie, zachowanie równowagi między potrzebami ochrony środowiska a rozwojem gospodarczym jest możliwe, aczkolwiek wymaga dialogu i wzajemnego zrozumienia racji zgłaszanych interesów społecznych, jak i prywatnych. Ponadto, w Polsce dominuje pogląd, iż ochrona przyrody generalnie przeszkadza w rozwoju. Myśl ta została silnie ugruntowana na szczeblu samorządowym i wynikała z braku wiedzy na temat funkcjonowania systemu Natura 2000, jej wad i zalet oraz z braku kompromisu pomiędzy władzami samorządowymi a pod-

20 Dostęp: <http://www.portfel.pl/pdf/art847>: (data dostępu: 5.05.2013 r.).

21 Dostęp: http://www.azr.gig.eu/sites/default/files/AZR_prezentacja%20_siec%20NATURA_LT.pdf (data dostępu: 7.05.2013 r.).

22 *Ibidem*.

23 A. Boltromiuk, Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych, Białystok 2011, s. 162-163.

miotami zaangażowanymi w wytyczanie granic sieci, a także braku kadry wykwalifikowanej w znajomości sieci N2000.²⁴

Wydaje się, iż można znaleźć kompromis pomiędzy rozwojem gospodarczym a ochroną przyrody na obszarach Natura 2000. Warto zauważyć, że ta forma przyrody dopuszcza pewne działania człowieka na terenach objętych siecią. Zgodnie z art. 36 ustawy o ochronie przyrody, działalność gospodarcza, rolnicza, leśna, łowiecka, rybacka oraz turystyczna na obszarach „naturowych” jest dopuszczalna pod pewnymi warunkami. Mianowicie, planowana inwestycja bądź działalność nie powinna wywierać negatywnego wpływu na siedliska przyrodnicze oraz gatunki zwierząt i roślin, do ochrony których została utworzona ESEN 2000. Jak podaje piśmiennictwo, Natura 2000 nie ma cech tradycyjnych form ochrony przyrody (np. rezerwat), z których wynika, iż działalność ludzka jest zabroniona. Podkreśla się, że priorytetem ESEN 2000 jest zapewnienie równowagi między rozwojem gospodarczym a ochroną i poszanowaniem różnorodności biologicznej.²⁵ Co więcej, dopuszcza się nawet inwestycje negatywnie oddziaływujące na przyrodę, w sytuacji gdy istnieje nadrzędny interes publiczny i brak alternatywnego rozwiązania (art. 34 u.o.p.). W takim jednak przypadku należy dokonać kompensacji przyrodniczej, która zapewni właściwe funkcjonowanie sieci Natura 2000. Jeśli istnieje podejrzenie, że dana inwestycja może mieć znaczący negatywny wpływ na gatunki i siedliska objęte ochroną w ramach sieci, wtedy obowiązkowe jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko według zasad określonych w ustawie prawo ochrony środowiska.

IV. Zrównoważony rozwój a ochrona środowiska

Istnieje wiele definicji zrównoważonego rozwoju. Jedna z nich podaje, iż zrównoważony rozwój to sposób gospodarowania uwzględniający zaspokojenie potrzeb obecnych, jak i przyszłych pokoleń, łączący się z racjonalnym wykorzystaniem środowiska przyrodniczego, zapewniający poprawę jakości życia i stanu samego środowiska.²⁶ Można tutaj zauważyć podobieństwo do definicji ustawowej, a nawet stwierdzić, że zakres obu jest identyczny. W piśmiennictwie zauważa się trzy wymiary zrównoważonego rozwoju²⁷:

- ekonomiczny (rozwój gospodarczy, produkcja dóbr i usług zaspokajających potrzeby ludzkie);
- społeczny (m.in. zapewnienie odpowiedniego poziomu dobrobytu, zaspokojenie potrzeb materialnych i niematerialnych);

24 A. Bołtromiuk, Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo..., *op. cit.*, s. 162.

25 Dostęp: http://www.natura2000.efort.pl/pliki/2012/dzialalnosc_gosp_natura2000.pdf (data dostępu: 7.05.2013 r.).

26 B. Piontek, Koncepcja zrównoważonego i trwałego rozwoju Polski, Warszawa 2002, s. 51.

27 T. Poskrobko, Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych, Białystok 2011, s.149.

- ekologiczny (ochrona środowiska i zachowanie równowagi biologicznej, jego produktywności i bioróżnorodności).

Dla formy ochrony przyrody, jaką jest Natura 2000 kluczowe znaczenie będzie miał wymiar ekologiczny. W związku z tym zrównoważone użytkowanie terenów chronionych powinno być tak prowadzone, aby:

- uniknąć trwałego zniekształcenia lub zniszczenia cennych przyrodniczo elementów i ekosystemów, w tym różnorodności biologicznej;
- doprowadzić do odtworzenia elementów wcześniej zdegradowanych lub utraconych.

Z powyższego wynika to, że wszelkie działania mające na celu ochronę cennych przyrodniczo obszarów nie powinny prowadzić do pogorszenia jakości życia osób i społeczności zamieszkujących te tereny.²⁸

Inne źródła podają, iż w odniesieniu do sieci Natura 2000 zrównoważony rozwój powinien być rozumiany jako dążenie do równego i trwałego dostępu społeczności całego kraju, poszczególnych regionów oraz społeczności lokalnych do wartościowego, czystego oraz bezpiecznego środowiska. Co więcej, zrównoważony rozwój wyznaczany jest przede wszystkim przez:

- dostosowanie skali ingerencji w środowisko do jego naturalnej odporności na zanieczyszczenia i zakłócenia;
- zachowanie zdolności do odtwarzania zasobów naturalnych lub zastępowanie ich substytutami, przy wyraźnej preferencji wykorzystania zasobów odnawialnych;
- zachowanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej;
- zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego.²⁹

W każdej z przytoczonych wyżej definicji zauważalne jest podobieństwo do definicji legalnej z p.o.ś. We wszystkich została wyrażona idea ochrony środowiska dopuszczająca rozwój na obszarach objętych siecią Natura 2000, ale z poszanowaniem fauny i flory tam występującej.

V. Podsumowanie

Rozpatrując funkcjonowanie sieci Natura 2000 w aspekcie zrównoważonego rozwoju można dojść do wniosku, iż idea ochrony przyrody właśnie w tej formie ma kluczowe znaczenie dla zachowania bioróżnorodności kontynentu europejskiego

28 *Ibidem*, s. 149.

29 Oficjalna strona internetowa „Natura 2000 a turystyka”, dostęp: http://natura2000.org.pl/e-szkolenia/e9-zrownowazony-rozwoj-obszarow-natura-2000-2/zrownowazony_rozwoj (data dostępu: 5.05.2013 r.).

(innymi słowy, jest to zachowanie dziedzictwa przyrodniczego Europy, czyli cennych siedlisk przyrodniczych i gatunków). Warto też podkreślić, iż ESEN 2000 nie zastępuje istniejących wcześniej krajowych systemów obszarów chronionych, lecz je uzupełnia.

Działania podejmowane w ramach sieci Natura 2000 są realizacją zasady zrównoważonego rozwoju, ponieważ sprzyjają rozwojowi tych terenów, jednocześnie nie powodując negatywnego wpływu na środowisko. Dlatego też gospodarowanie w sąsiedztwie obszarów chronionych (w tym obszarów Natura 2000) jest możliwe, ale pod warunkiem uwzględniania wrażliwości chronionych na tych obszarach gatunków i siedlisk oraz unikania istotnych dla nich zagrożeń. W Polsce dostępność terenów chronionych dla trwałego zagospodarowywania jest ograniczona w niewielkim stopniu. Dotyczy to także dostępności komercyjnej, a więc przynoszącej korzyści materialne inwestorom i organizatorom.

Ponadto, posiadanie na swoim terenie obszaru przyrodniczego uznanego za cenny w skali całej Unii Europejskiej jest postrzegane jako miejsce, gdzie występuje wysoka jakość życia. Ochrona obszarów cennych przyrodniczo zawsze musi się wiązać z ograniczeniem rozwoju gospodarczego na obszarach „naturowych”. Dlatego też z uwagi na duży zasięg przestrzenny sieci na jej obszarach lub w bezpośrednim sąsiedztwie zlokalizowanych jest wiele podmiotów wykorzystujących obszary Natura 2000 do innych celów niż ochrona środowiska, np. rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, turystyki czy rekreacji.

Nadal w społeczeństwie istnieje negatywne nastawienie do sieci Natura 2000, które moim zdaniem wynika z braku wiedzy na ten temat. Dlatego też instytucje różnych szczebli zaangażowały się w tworzenie różnego rodzaju szkoleń z zakresu funkcjonowania obszarów „naturowych” skierowanych do określonych podmiotów.³⁰

Jak podają dane Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, obecnie w Polsce sieć Natura 2000 zajmuje prawie 1/5 powierzchni lądowej kraju. W jej skład wchodzi: 845 obszarów specjalnej ochrony siedlisk oraz 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków. Zauważa się, że nadal nie wszystkie gatunki i siedliska są wystarczająco chronione i wskazano konieczność uzupełnień, których skala jest już jednak niewielka w porównaniu do początkowych braków.

30 Przykładowe szkolenia: „E-Natura 2000” organizowane przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska, dostęp: <http://e-natura2000.pl/> (data dostępu: 5.05.2013 r.), inne szkolenia tryb dostępu: <http://natura2000.org.pl/e-szkolenia/> (data dostępu: 5.05.2013 r.).

NATURA 2000 AS AN ACTION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Nature protection in the form of the Natura 2000 network has undoubtedly had an influence on sustainable development. The author presents some of the problems that can arise when considered in the context of European and Polish regulations, having regard to the functioning of the Natura 2000 sites. Also presented are the advantages and disadvantages of this form of conservation. The content of this paper seeks to answer the question of whether a 'golden' medium can be found between the Natura 2000 form of nature conservation and economic development of the sites covered. This work aims to show that it is possible to do business in Natura 2000 areas consistent with the principle of sustainable development.

Keywords: sustainable development, special areas of conservation habitats, special bird protection areas, advantages and disadvantages of the Natura 2000 network

UWARUNKOWANIA PRAWNE NADZORU NAD LASAMI NIESTANOWIĄCYMI WŁASNOŚCI SKARBU PAŃSTWA

I. Wprowadzenie

Problematykę prawa leśnego normuje kilkanaście ustaw oraz aktów wykonawczych, z czego podstawowym aktem prawnym regulującym zasady gospodarki leśnej i stanowiącym zarazem istotę prawa leśnego jest ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444 z późn. zm.), zwana dalej ustawą o lasach. Zdania na temat tego, czym w istocie jest prawo leśne i jakie zajmuje ono miejsce w systemie prawa są wśród przedstawicieli nauki prawa podzielone. Według prof. B. Rakoczego, prawo leśne ze względu na swoją specyfikę podmiotowo-przedmiotową może być uznawane za kompleksową gałąź lub dziedzinę prawa.¹ Zdaniem prof. W. Radeckiego, prawo leśne w systemie prawa należy traktować jako element prawa ochrony przyrody *sensu largo*, a tym samym zalicza on prawo leśne do części szczególnej prawa ochrony przyrody.²

Zgodnie z definicją ustawodawcy zawartą w art. 3 ustawy o lasach za las uważa się grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony, a także grunt przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków oraz inne grunty związane z gospodarką leśną (m.in. zajęte pod budynki).

Według sporządzonego w czerwcu 2012 r. Raportu o stanie lasów w Polsce 2011³ powierzchnia wszystkich lasów w Polsce wynosiła 9143,6 tys. ha, co odpowiada lesistości kształtującej się na poziomie 29,2% (według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku). W strukturze własnościowej lasów w Polsce zdecydowaną

1 B. Rakoczy, (w:) B. Rakoczy (red.), Wybrane problemy prawa leśnego, Warszawa 2011, s. 10-11.

2 W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012, s. 27-28.

3 Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Raport o stanie lasów w Polsce 2011, Warszawa 2012, s. 7, <http://www.lasy.gov.pl/dokumenty/raporty/raport-o-stanie-lasow-2011/view>, (data dostępu: 30.03.2013 r.).

większość stanowią lasy publiczne (81,3%), do których zalicza się lasy pozostające w zarządzie PGL Lasy Państwowe (77,4%), parków narodowych (2,0%), należące do gmin (0,9%) oraz inne lasy należące do Skarbu Państwa (1,0%). Pozostałą część stanowią lasy niepubliczne (18,7%), wśród których wyodrębnia się lasy stanowiące własność osób fizycznych (17,6%) oraz inne lasy prywatne (1,1%).⁴ Przedmiotem dalszych rozważań niniejszego opracowania będą uwarunkowania prawne związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, a więc nad lasami niepublicznymi.

Przyjmuje się, że las pełni trzy podstawowe funkcje. Po pierwsze las pełni funkcję ochronną, która wiąże się ściśle z ochroną powietrza (absorpcja zanieczyszczeń, w tym pyłów i dwutlenku węgla oraz produkcja tlenu), gleby (ograniczanie lub zatrzymywanie erozji gleb) i wód (regulacja stosunków wodnych, tworzenie odpowiedniego mikroklimatu). Po drugie spełnia funkcję produkcyjną, która polega na dostarczaniu drewna, podstawowego surowca, stanowiącego odnawialne źródło energii oraz runa leśnego). Po trzecie pełni również funkcję społeczną, która polega na tym, że z jednej strony las jest miejscem pracy, z drugiej zaś stanowi dla zdecydowanej części społeczeństwa przestrzeń odpoczynku, rekreacji czy uprawiania sportu. Prawodawca w ustawie o lasach wyraźnie podkreśla wiodącą rolę ochronnej funkcji lasu, podporządkowując jej dwie pozostałe – świadczy o tym chociażby mnogość przepisów, które służą jej realizacji, a nierzadko wiążą się one z drastycznym ograniczeniem pozostałych dwóch funkcji, nakładając na właścicieli lasów szereg obowiązków (m.in. art. 9, 10, 12, 13 ustawy o lasach). Aby wyegzekwować nałożone na właścicieli obowiązki (przede wszystkim związane z ochronną funkcją lasu), ustawodawca wprowadził instytucję nadzoru, która w przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa pełniona jest przez starostów (art. 5 ustawy o lasach).

Nie sposób przecenić roli i znaczenia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Wynika to m.in. z udziału lasów znajdujących się w prywatnych rękach w ogólnej powierzchni leśnej poszczególnych województw, szczególnie widocznej na obszarze centralnej i wschodniej Polski. Największy udział lasów prywatnych w ogólnej powierzchni leśnej województwa występuje w województwie mazowieckim (43,8% ogólnej powierzchni lasów województwa). Równie znaczący udział występuje na terenie województwa małopolskiego (43,7%) i lubelskiego (40,5%). Niewiele mniejszy udział lasów prywatnych w ogólnej powierzchni leśnej województwa występuje w województwie łódzkim (33,7%), czy podlaskim (32,4%).⁵ Często w powiatach tych województw powierzchnia lasów niepublicznych ponad dwukrotnie przekracza powierzchnię lasów publicznych. Stan ten z jednej strony jest efektem realizacji przyjętego przez Radę Ministrów 23 czerwca 1995 roku Kra-

⁴ *Ibidem*, s. 7.

⁵ *Ibidem*, s. 9.

jowego Programu Zwiększania Lesistości,⁶ który zasadniczo opiera się aktualnie o nowe zalesienia właśnie na gruntach prywatnych, z drugiej zaś, na znacznym zahamowaniu na przestrzeni ostatnich lat przekazywania gruntów rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych poszczególnym nadleśnictwom. Natomiast poważnymi utrudnieniami w prowadzeniu racjonalnej gospodarki leśnej jest znaczne rozdrobnienie (ponieważ przeciętna powierzchnia lasu, przypadająca na jednego właściciela stanowi w Polsce w chwili obecnej około 1,4 ha⁷) oraz duża liczba właścicieli lasów prywatnych, co stanowi poniekąd efekt, uzasadnionej m.in. względami historycznymi, niechęci właścicieli lasów prywatnych do zrzeszania się. Wszystkie powyższe czynniki powodują szereg problemów – w tym przede wszystkim natury prawnej – związanych z właściwym nadzorem nad lasami niepaństwowymi, a które będą stanowić przedmiot dalszych rozważań.

II. System nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych

W praktyce zdecydowana większość starostów korzysta z uprawnienia wynikającego z art. 5 ust. 3 ustawy o lasach i zleca – w drodze porozumień – pełnienie nadzoru, właściwym miejscowo nadleśniczym. Fakt ten potwierdzają dane pochodzące z ewidencji Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku. Na jej terenie powierzchnia lasów prywatnych wynosi łącznie 218 677 ha,⁸ z czego nadzór nad powierzchnią 170 827 ha (78%) lasów niepaństwowych powierzono nadleśniczczym.⁹ Starostowie samodzielnie pełnią nadzór nad lasami o powierzchni 47 850 ha (22%).¹⁰

Czym w istocie jest nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych syntetycznie opisał już w literaturze przedmiotu M. Geszprych, wskazując że: „Nadzór nad gospodarką leśną jest działalnością aktywną, polegającą na możliwości władczego wkroczenia w działalność właścicieli lasów, w celu korygowania ich działalności. Nadzór jest czynnością prawną (wykonywaną zawsze na podstawie i w granicach prawa), dokonywaną w formie określonych środków nadzoru. Czynność ta pociąga za sobą przewidziane przepisami prawa skutki prawne, np. zmuszenie właściciela lasu do wykonywania prac pielęgnacyjnych oraz wszelkie konsekwencje prawne z tego faktu wynikające, np. nałożenie grzywny w przypadku niewywiązywania się z nałożonych obowiązków.”¹¹

6 Ministerstwo Środowiska, Krajowy Program Zwiększania Lesistości, Aktualizacja 2003 r., Warszawa, maj 2003 r., s. 9, http://www.mos.gov.pl/artykul/326_lesnictwo/296_krajowy_program_zwiekszenia_lesistosci.html, (data dostępu: 30.03.2013 r.).

7 P. Gołos, (w:) P. Gołos (red.), Poradnik dla właścicieli lasów, Sękocin Stary 2011, s. 12.

8 Źródło: Dane z ewidencji RDLP w Białymstoku.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*.

11 M. Geszprych, (w:) P. Gołos (red.), Poradnik dla właścicieli lasów, Sękocin Stary 2011, s. 55.

Zgodnie z przepisami ustawy o lasach zadania realizowane przez nadleśniczych w lasach niepaństwowych mogą obejmować: 1) prowadzenie powierzonych przez starostów spraw nadzoru nad gospodarką leśną (art. 5 ust. 4 ustawy o lasach), 2) pomoc udzielaną właścicielom lasów przez nadleśniczych (art. 35 ust. 2-5 ustawy o lasach), 3) wspomaganie działalności organów administracji publicznej (m.in. art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1 pkt 2, art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o lasach).

Sposób realizacji zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną określają odpowiednio: 1) porozumienia zawierane ze starostami – w przypadku przejęcia nadzoru przez nadleśniczych (porozumienia te zawierają przede wszystkim zakres nadzoru, sposób jego realizacji oraz wynagrodzenie), 2) szczegółowe przepisy ustawy o lasach, rozporządzenie Ministra Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskiwania drewna (Dz.U. Nr 36, poz. 201) oraz odpowiednio ustalenia Krajowego Programu Zwiększania Lesistości.¹²

Zgodnie z obecnym brzmieniem ustawy o lasach do powierzanych przez starostów właściwym miejscowo nadleśniczemu spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa należą: 1) ustalanie zadań z zakresu wyciętu drzew, ponownego zakładania upraw leśnych, przebudowy drzewostanów, pielęgnowania i ochrony lasów, w tym również ochrony przeciwpożarowej (art. 13 ustawy o lasach), 2) nakładanie w drodze decyzji określonych zadań na właścicieli lasów niepaństwowych w przypadku niewykonywania przez nich obowiązków wynikających z art. 9 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o lasach (art. 9 ust. 2 ustawy o lasach), 3) zarządzanie, z urzędu lub na wniosek nadleśniczego, wykonywania zabiegów ochronnych w lasach zagrożonych (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach), 4) cechowanie drewna i wystawianie właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskanego drewna (art. 14a ust. 3 ustawy o lasach), 5) określanie decyzją (na podstawie inwentaryzacji stanu lasu) zadań z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobionych, o powierzchni do 10 ha (art. 19 ust. 3 ustawy o lasach), 6) nadzorowanie wykonywania zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasu (art. 22 ust 5 ustawy o lasach), 7) wydawanie (na wniosek właściciela lasu) decyzji w sprawie pozyskania drewna niezgodnego z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach (art. 23 ust. 4 ustawy o lasach), 8) nakazywanie w drodze decyzji właścicielom lasów wykonywania obowiązków określonych w art. 13 ustawy o lasach, albo zadań zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, w przypadku, gdy właściciele lasów tych obowiązków i zadań nie wykonują (art. 24 ustawy o lasach).

12 Ministerstwo Środowiska, Krajowy Program Zwiększania Lesistości, Aktualizacja 2003 r., Warszawa, maj 2003 r., s. 9, http://www.mos.gov.pl/arttykul/326_leśnictwo/296_krajowy_program_zwiekszenia_lesistosci.html, (data dostępu: 30.03.2013 r.).

Do wyłącznej kompetencji starostów (w związku z czym nie mogą być one przekazywane w drodze porozumień nadleśniczym) należą: 1) wydawanie na wniosek właściciela lasu prywatnego (po wcześniejszym zaopiniowaniu przez nadleśniczego) decyzji w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o lasach (art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o lasach), 2) wydawanie decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny na wniosek właściciela lasu o powierzchni do 10 ha (art. 13 ust. 2-3 ustawy o lasach), 3) wydawanie na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu – zaopiniowany wcześniej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – decyzji w sprawie przyznania środków z budżetu państwa na całkowite lub częściowe pokrycie kosztów zalesiania gruntów (art. 14 ust. 5 ustawy o lasach), 4) uznawanie lub pozbawianie charakteru ochronnego lasu (art. 16 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach), 5) zlecenie sporządzania uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach), 6) zlecenie przeprowadzania inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych, o powierzchni do 10 ha (art. 21 ust. 2 ustawy o lasach), 7) wydawanie decyzji w sprawie uznania lub nieuznania składanych zastrzeżeń i wniosków do wyłożonego projektu uproszczonego planu urządzenia lasu (art. 21 ust. 5 ustawy o lasach), 8) zatwierdzanie uproszczonych planów urządzenia lasu po zaopiniowaniu przez właściwego miejscowo nadleśniczego (art. 22 ust. 2 ustawy o lasach).

III. Praktyczne problemy związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa

Podstawowym problemem związanym z prowadzeniem gospodarki leśnej i nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa jest brak uproszczonych planów urządzenia lasu (w kompleksach leśnych powyżej 10 ha) lub danych inwentaryzacji stanu lasu (w kompleksach leśnych poniżej 10 ha). Ustawodawca w wielu przepisach ustawy o lasach, przykładowo w art. 23 czy 24, uzależnia wykonywanie określonych obowiązków, czy zadań związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej od istnienia tych dokumentów. W pierwotnym brzmieniu ustawy o lasach ustawodawca w art. 79 wyznaczył pięcioletni okres przejściowy, zadaniem którego było „zapobieżenie powstaniu luki w prawie wynikającej z braku planów urządzenia lasu (...). Przepis ten określił nie tylko to, kto i w jakim terminie jest zobowiązany do sporządzenia takich planów (ust. 1 i 2), ale także wskazał na właściwość organów w zakresie gospodarowania i ochrony lasów w czasie do przyjęcia nowych planów (ust. 3).”¹³ Ze względu na upływ czasu artykuł ten w kolejnych nowelizacjach ustawy o lasach został pominięty, jednakże obecnie zamieszczony

13 W. Radecki, *Ustawa o..., op. cit.*, s. 383-384.

jest w obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 grudnia 2010 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o lasach (Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59). Brak uproszczonych planów urządzenia lasu lub danych inwentaryzacji stanu lasu znacząco ogranicza możliwość prowadzenia nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Ograniczenie to sprowadza omawiany nadzór *ipso iure* jedynie do wykonywania przez właścicieli lasów niepaństwowych obowiązków samoistnych wynikających wprost z ustawy o lasach (art. 9, 13, 14a, czy 24). W praktyce jednak bardzo często realizowane są również pozostałe obowiązki – te, które wynikają z nieistniejących planów urządzenia lasu lub danych inwentaryzacji stanu lasu – w przeciwnym razie mielibyśmy bowiem do czynienia z absurdalnym i niedopuszczalnym rozumowaniem, sprowadzającym się do sytuacji, w której – zgodnie z literą prawa – wskutek braku wyżej wymienionych dokumentów, niemożliwym stałoby się prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej i zapewnienie ciągłości użytkowania lasów niepaństwowych.

Kolejny poważny problem prawny wynika z niekonsekwencji ustawodawcy, która znajduje swój wyraz w nieprecyzyjnym brzmieniu art. 21 ustawy o lasach. Artykuł ten przewiduje, iż plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu dla lasów będących w zarządzie Lasów Państwowych sporządzany jest na zlecenie i koszt Lasów Państwowych (art. 21 ust. 1 pkt 1), dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych sporządzany jest na zlecenie starosty (art. 21 ust. 1 pkt 2), a dla pozostałych lasów, na zlecenie i koszt właścicieli (art. 21 ust. 1 pkt 3). Literalne brzmienie pkt 2 ust. 1 art. 21 ustawy o lasach określa jedynie podmiot, na zlecenie którego sporządzane są te dokumenty, nie określając jednak na czyj koszt. W związku z powyższym pojawiły się przypadki kwestionowania przez Regionalne Izby Obrachunkowe zasadności ponoszenia przez starostów kosztów na opracowanie tych dokumentów, efektem czego były przypadki zaprzestania zlecenia ich wykonywania.

Szereg problemów, w tym prawnych, związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wykazała kontrola NIK, której efektem było opublikowanie w 2011 roku Informacji o wynikach kontroli realizacji przez starostów zadań gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.¹⁴ Z informacji tam zawartych wynika m.in., że: 1) w 6 starostwach (na 24 kontrolowane w całej Polsce) dokonano zmiany 49,74 ha lasu na użytki rolne na podstawie niepełnego i nierzetelnego materiału dowodowego, 2) w 3 starostwach odnotowano 64 przypadki zaniechania czynności egzekucyjnych wobec właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali decyzji administracyjnych starostów i nadleśniczych, zobowiązujących do wykonania zabiegów ochronnych i hodowlanych, 3) na terenie 4 starostw stwierdzono, że 35 właścicieli lasów dokonało nielegalnego i dewastacyjnego wy-

14 Naczelną Izbę Kontroli, Informacja o wynikach kontroli realizacji przez starostów zadań gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, Białystok 2011, s. 10-14, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2935,vp,3709.pdf>, (data dostępu: 06.04.2013 r.).

rębu drzewostanu – w takich przypadkach starostowie byli zobowiązani do powiadomienia organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, czego nie zrobili.¹⁵

Innymi problemami związanymi z prowadzeniem wyżej wymienionego nadzoru są ponadto: 1) stały niedobór środków w budżetach starostw, co skutkuje zbyt niskim poziomem stawek, który nie pozwala na pełny nadzór (w praktyce skutkuje to odstąpieniem od pełnionego przez nadleśniczych nadzoru po wyczerpaniu środków oraz odwlekaniem w czasie zlecenia opracowywania uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu), 2) przypadki traktowania przez starostów spraw nadzoru jako mało istotne (w przypadku niezlecenia nadzoru nadleśniczym, w starostwach często powierza się sprawy związane z gospodarką leśną nieodpowiednio przygotowanym pracownikom lub pracownikom bez odpowiednich kwalifikacji), 3) wspomniana już we wstępie, utrudniająca nadzór fragmentacja kompleksów leśnych oraz wielka liczba właścicieli, 4) wciąż częsty brak uregulowania prawnego stosunków własnościowych nieruchomości leśnych (np. brak ksiąg wieczystych).

IV. Podsumowanie

W świetle obecnego stanu prawnego zasadną wydaje się kolejna nowelizacja ustawy o lasach, która stworzyłaby prawne możliwości prowadzenia właściwej gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w przypadku braku uproszczonych planów urządzenia lasu, czy decyzji inwentaryzacyjnych (brak tych dokumentów stanowi duży problem w prowadzeniu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, co w konsekwencji może prowadzić do dewastacji lasów prywatnych). We wcześniejszym brzmieniu ustawy o lasach sytuację tę regulował art. 79, który obecnie został pominięty. Konieczne jest również doprecyzowanie, z jakich środków ma być finansowane sporządzanie uproszczonych planów urządzenia lasu lub danych inwentaryzacji stanu lasu (problem niekonsekwencji ustawodawcy w art. 21 ustawy o lasach).

Na rozwój trwale zrównoważonej gospodarki leśnej wpłynęłoby prowadzenie jej na większych obszarach. Sprzyjałoby temu zrzeszanie się właścicieli lasów w stowarzyszenia prywatnych właścicieli lasów, co z kolei ułatwiłoby pozyskiwanie środków pomocowych, w tym pochodzących z UE, które pozwoliłyby realizować programy środowiskowe, wpływające na zrównoważony rozwój. Środki te mogłyby również kompensować utracone korzyści z tytułu udostępniania tych lasów społeczeństwu, np. dla celów rekreacyjnych.

Lasy niepubliczne powinny, wzorem lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, pełniej wypełniać wszystkie funkcje lasu trwale zrównoważonego. W praktyce

15 *Ibidem*, s. 14.

jest to trudne do osiągnięcia ze względu na naturalną dla właścicieli prywatnych lasów chęć szybkich zysków, bez większego angażowania się w zabiegi pielęgnacyjne, rozłożone dodatkowo na wiele lat (co minimalizuje rentowność gospodarki leśnej). Jednak działania zmierzające do zwiększenia właściwego merytorycznie, skutecznego i pełnego nadzoru winny przynieść pewną poprawę stanu lasów niepublicznych, a w konsekwencji wpłynąć na zwiększenie ich roli w pełnieniu funkcji pozagospodarczych. Aby to osiągnąć niezbędne jest zwiększenie środków finansowych, jakimi dysponują starostowie na pełnienie nadzoru. Wskazane byłoby ponadto jasne określenie wszystkich kompetencji nadleśniczych – w przypadku zlecenia im nadzoru, zwłaszcza ich uprawnień administracyjnych (np. do wydawania decyzji wiążących właścicieli lasów prywatnych).

Na podkreślenie w tym miejscu zasługuje ponadto fakt, na który nauka prawa leśnego, szerzej prawa ochrony przyrody *sensu largo*, czy nawet prawa ochrony środowiska, jak dotąd nie położyła należytego nacisku. Styczna, wspomnianych we wstępie, trzech klasycznych funkcji lasu (wywodzących się nie tylko z nauki leśnictwa, ale również z praktyki prowadzenia gospodarki leśnej i sięgających swymi korzeniami początków XIX wieku), tzn. ochronnej, produkcyjnej i społecznej – a więc racjonalne wyważenie nakładających się kolejno na owe funkcje lasu interesów – ekologicznych, ekonomicznych i zbiorowości – oddaje istotę zasady zrównoważonego rozwoju. W rzeczywistości jednak należy pamiętać o tym, że wyważenie tych trzech interesów jest niezwykle trudne, a wręcz niemożliwe. O ile więc pojęciem zrównoważonego rozwoju po raz pierwszy posłużono się podczas Konferencji Sztokholmskiej w 1972 roku,¹⁶ o tyle genezy tej zasady należy szukać znacznie wcześniej – przynajmniej na początku XIX wieku w nauce i praktyce niemieckiego leśnictwa, która swoje rozwinięcie i pełny wymiar znalazła w polskim leśnictwie początku XX wiek.

16 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 44.

LEGAL CONDITIONS OF SUPERVISION OVER PRIVATE FORESTS

The aim of this study is to comment on the administrative supervision over private forests in Poland, as well to analyze legal issues concerning this supervision. The role of private forests in Poland is really significant (ca. 19% of Polish forests are private). Unfortunately, in comparison to national forests, the majority of them are neglected. This situation is influenced by many factors including: the avidity of owners, disintegration, not enough care and improper as well as incomplete supervision. Malfunctioning supervision is typically a result of insufficient financial resources. In addition, where the supervision is conducted by forest managers, formal-legal ambiguities may arise. The range and efficacy of supervision can be expanded by allocating more funds and making adjustments in current legal regulations. These actions should improve the status of private forests and also increase their anticipated role in sustainable development.

Keywords: private forests, administrative supervision, sustainable development, legal problems

RECENZJA KSIĄŻKI

Andrzej Zoll

ZOLLOWIE. OPOWIEŚĆ RODZINNA

Wydawnictwo Literackie, Kraków 2011 (ss. 520)

Praca „Zollowie. Opowieść rodzinna” autorstwa Andrzeja Zolla, przepięknie wydana w 2011 r. przez Wydawnictwo Literackie¹, to książka należąca do nurtu pamiętnikarsko-wspomnieniowego, w którym od dawna reprezentowani są prawnicy – swoje wspomnienia pozostawili potomnym np. Fryderyk Zoll – „Wspomnienia Fryderyka Zolla (1865-1948)”, oprac. I. Homola Skąpska, Zakamycze, Kraków 2000; Stefan Holewiński – „Stefana Holewińskiego wspomnienia”, Zakamycze, Kraków 1998; czy Stefan Grzybowski – „Wspomnienia Stefana Grzybowskiego”, Zakamycze, Kraków 1999.

Andrzej Zoll to postać niezwykle zasłużona dla polskiego życia publicznego; profesor prawa karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, uczestnik obrad „Okrągłego Stołu” (jako ekspert „Solidarności”), szef Państwowej Komisji Wyborczej, którą kierował w trakcie pierwszych wyborów prezydenckich i dwukrotnie podczas wyborów parlamentarnych. Od roku 1993 przez cztery lata pełnił Andrzej Zoll funkcję prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zaś w 1998 r. został przewodniczącym Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. W 2000 roku powołany został na stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich IV kadencji (sprawowanie tej właśnie funkcji ceni sobie najbardziej). Profesor Zoll jest autorem ponad 250 prac z zakresu prawa karnego, prawa konstytucyjnego i filozofii prawa oraz współtwórcą polskiego kodeksu karnego z 1997 roku; otrzymał doktoraty *honoris causa* Uniwersytetu w Moguncji, Uniwersytetu w Wilnie oraz Akademii Medycznej we Wrocławiu.

Książka profesora Zolla jest kroniką rodu Zollów, uzupełnioną o fakty z życia autora. Czytelnika, zwłaszcza miłośnika pamiętników i rodzinnych sag, uderza precyzja i dokładność, z jaką Andrzej Zoll przedstawia dzieje rodziny, która przybyła do Polski na początku XIX wieku i szybko uznała ją za nową ojczyznę. Saga rodu Zollów jest egzemplifikacją ciekawego zjawiska, zaświadcza jak niezwykle silnie kultura polska oddziaływała na przybyszy z zagranicy (z Niemiec, Austrii, Węgier czy Anglii – z tych krajów pochodzą założyciele polskiej gałęzi rodziny Zollów) i jak wielką była jej asymilująca moc.

Książka ukazuje, że losy rodu Zollów spłotyły się mocno z historią Polski, która nieustannie obecna jest w tle opowieści rodzinnej. Zollowie ginęli w polskich po-

1 A. Zoll, *Zollowie. Opowieść rodzinna*, Kraków 2011.

wstaniach: Ludwik Zoll (brat pradziadka autora) to powstaniec styczniowy, który gdy ranny dostał się do domu, po opatrzeniu obrażeń zażądał od narzeczonej brata odśpiewania mu pieśni „Boże, coś Polskę” i uciekł z powrotem do powstania, gdzie zginął śmiercią bohatera, a jego pogrzeb stał się wielką narodową manifestacją; w powstaniu warszawskim polegli dwaj starsi bracia Andrzeja – Fryderyk i Feliks. Przedstawiciele rodu Zollów modernizowali polskie drogi i rolnictwo, stawiali mosty, unifikowali i kodyfikowali polskie prawo i stawiali na czele wielu polskich instytucji państwowych.

Bohaterowie rodzinnej sagi Zollów uczestniczą w wielkiej historii Polski i przyjaźnią się z wielkimi Polakami – na kartach książki pojawiają się wybitni malarze Jan Matejko czy Józef Mehoffer – przyjaciele pradziadka autora. Brat dziadka autora, Józef, pozował jako dziecko do postaci cherubinków malowanych przez mistrza Jana na głównej nawie Kościoła Mariackiego, zaś inny brat dziadka, siedmioletni wówczas Antoś, zapytany, czy podoba mu się właśnie wystawiany, najnowszy obraz Matejki, odpowiedział krótko: *rama jest prześliczna*. Józef Mehoffer z kolei namalował portret pradziadka autora.

Dowiadujemy się z książki, że jeden z Zollów – Antoni (ten który pozował Matejce) zaprzyjaźniony był blisko z pisarzem Kornelem Makuszyńskim. Wśród nieprzeciętnych osobowości pojawia się w opowieści także Piotr Skrzynecki z „Piwnicy pod Baranami”, z którym blisko związana była siostra autora Teresa (Andrzej Zoll przytacza anegdotę, jak to Skrzynecki, poproszony przez Teresę o autograf, podpisał się jej, owszem – na swoim dowodzie osobistym; dziś, jako oryginalna pamiątka, dowód ten pozostaje w zbiorach rodzinnych Zollów). Jest tu obecna Izabela Czajka-Stachowicz, muza artystów międzywojnia, czy profesor Andrzej Szczeklik, wybitny humanista, najczęściej cytowany za granicą polski lekarz i jednocześnie autor wyjątkowych pod względem literackim książek o medycynie. Czytelnika zaskoczyć może też fakt, że blisko spokrewniony z Andrzejem Zollem jest słynący z ciętego dowcipu dziennikarz Wojciech Mann.

Saga rodu Zollów ma pewne walory pracy naukowej – oparta jest na starannie opracowanym, przemyślanym planie, respektującym warunki podziału logicznego – nie ma tu zbędnych powtórzeń czy dłużyzn, śródtytuły są dobrane niezwykle trafnie, a każdy kolejny akapit znajduje się na właściwym miejscu (autor ujawnia, że na początku swojej pracy dydaktycznej zajmował się właśnie logiką). Historia rodzinna została ujęta w ramy czterech rozdziałów: I – „Moja rodzina, czyli galeria Zollów”, II – „Zollowie – żołnierze”, III – „Służba publiczna i działalność naukowa”, IV – „Moja działalność publiczna”. Książkę zamyka dodatek w postaci drzewa rodowego, który pomaga czytelnikowi orientować się w skomplikowanej genealogii Zollów, skomplikowanej zwłaszcza przez fakt, że przez ostatnie dwa stulecia niemal każdy pierworodny syn Zollów otrzymywał imię Fryderyk.

Już lektura pierwszych stron pracy pozwala stwierdzić, że autorem jest prawnik – profesor, a nie profesjonalny literat, zawodowy „opowiadacz historii”; opisy fak-

tów przeważają tu zdecydowanie nad opisem emocji, przeżyć i uczuć. O przyznaniu prymatu faktom świadczy choćby sposób, w jaki opisał Andrzej Zoll własne wesele: „Wesele urządzili nam wujostwo (...). Ach, cóż to było za wesele! Zjechała cała moja najbliższa, liczna rodzina i bawiliśmy się do białego rana!” (s. 184). Świadectwa niezwykłego kronikarskiego zacięcia autora można mnożyć: podaje dokładne daty i miejsca narodzin i śmierci członków swojej rozległej rodziny, daty i miejsca zawarcia przez nich małżeństw, drobiazgowo określa miejsca ich pochówku (przy czym znamienne jest, że większość Zollów spoczywa w jednym z dwóch rodzinnych grobowców – starym lub nowym). Niezmiennie podaje też profesor dane o wykształceniu Zollów, ich małżonków i dzieci – gdzie, kiedy i na jakiej uczelni podjęli studia (nawet wtedy, gdy ich nie ukończyli) i jaki tytuł czy stopień naukowy uzyskali.

Ze szczególną atencją pisze autor o Zollach – profesorach (różnych dyscyplin – archeologach, lekarzach czy leśnikach oraz, oczywiście, prawnikach) odnotowuje też niezwykle fakt, że aż 19 kolegów z klasy gimnazjalnej jego ojca, Fryderyka, uzyskało tytuły profesorskie. Postaci ojca poświęca autor sagi wiele miejsca: ukończył studia rolnicze i choć równolegle przez dwa lata studiował prawo, jednak jego pasją okazała się nauka o organizacji i zarządzaniu. Syn ukazuje go jako człowieka, który umiał poradzić sobie w każdej, najtrudniejszej nawet sytuacji. Po wojnie ojciec Andrzeja Zolla z powodu działalności w AK miał coraz większe problemy ze znalezieniem pracy – poszukując na owe problemy remedium, odnalazł w sobie talent rzeźbiarski, wziął udział w konkursie na rzeźby, które miały zdobić dach odbudowywanego pałacu Branickich i konkurs ten wygrał.

Autor wspomnień pisze drobiazgowo o pasjach każdego z Zollów, nawet gdy pasje te są dalekie od jego osobistych zainteresowań – odnotowuje na przykład, że jeden z członków rodziny jest znanym za granicą ekspertem od muzyki hip-hopowej. Z kolei o pasji kronikarskiej samego autora sagi świadczy fakt, że udało mu się w poszukiwaniu protoplasty rodu dotrzeć aż do 1520 roku. Paulus Zoll, osiadły w okolicach Stuttgartu zajmował się najpewniej uprawą winorośli – profesja ta najczęściej pojawia się we wzmiankach o dawnych Zollach i tym tłumaczy profesor Zoll swoje zamiłowanie do wina.

Innym często wybieranym zawodem jest zawód prawnika – zachowała się pisana po łacinie w XVIII w. rozprawa doktorska Jakuba Henryka Zolla. Z bliższych krewnych autora, pierwszym w rodzinie doktorem prawa został w 1868 r. brat prapradziadka autora, Zygmunt Zoll. Wśród rodzinnych pamiątek jest sporządzone przezeń po polsku, na użytek egzaminu doktorskiego, zestawienie zawierające tezy ze wszystkich dziedzin prawa, a wśród nich taka oto: „władza męża w małżeństwie nie da się ze stanowiska filozofii prawa usprawiedliwić” (s. 25). Przodek Andrzeja Zolla był prekursorem równouprawnienia kobiet, ale same kobiety rodu Zollów także nie bały się zmian: to dzięki nim polski stał się pierwszym, domowym językiem, a rodzina dokonała konwersji na katolicyzm.

Oprócz przywiązania Zollów do uprawy winorośli i zawodu prawnika, wylania się z kart książki ich wielkie przywiązanie do tradycji. Po pierwsze, dzięki sile tradycji, w polskiej gałęzi rodu pierwotny syn zwyczajowo otrzymuje imię Fryderyk, po drugie – żaden Zoll nie wchodzi do wody 29 czerwca: „Pamiętam z dzieciennych lat przestrogi ojca, który zakazywał mnie i mojemu starszemu rodzeństwu pływania w dzień świętych Piotra i Pawła, czyli 29 czerwca. Tłumaczył, że tego właśnie dnia utopiło się dwóch Zollów. Ten ojcowski zakaz często stwarzał często problemy, szczególnie dla mojego brata Józka, reprezentanta Polski w waterpolo, i siostry, Marysi, która była mistrzynią Warszawy w pływaniu stylem klasycznym” (s. 14-15).

„Tradycja” czy „zwyczaj” to terminy, które niezwykle często pojawiają się w książce i mogą być uważane za swoiste „słowa – klucze” sagi; znamienne, że autor zawsze wypowiada się o danej tradycji z sentymentem – pisze na przykład o swojej staroświeckiej kindersztubie, niepozwalającej mu zająć miejsca po prawej stronie towarzyszącej mu kobiety, czy o tradycji, wedle której to aniołek, nie Święty Mikołaj przynosi dzieciom prezenty pod choinkę. Zollowie przywiązują się do dat; autor książki i dwójka jego rodzeństwa ślub wzięła tego samego dnia, 18 kwietnia, bo to – jak ustalono – data szczęśliwa. Przywiązaniem do rodzinnej tradycji wytłumaczyć można też zamiłowanie Zollów do uprawiania rozmaitych sportów – „w każdym pokoleniu sport uprawia kilku przedstawicieli rodu” – nie tylko amatorsko, ale też zawodowo, często ze sporymi sukcesami. Do ulubionych dyscyplin członków rodziny należą sporty wodne, zwłaszcza kajakarstwo i wioślarstwo, sporty zimowe i, w czasach współczesnych, samochodowe. Kuzyn ojca, Tadeusz był pionierem motoryzacji, siostra Zofia uprawiała narciarstwo biegowe, będąc jedną z najlepszych biegaczek z nizin, zaś brat Józef w latach sześćdziesiątych osiągał świetne wyniki w rajdach samochodowych.

Z dumą pisze Andrzej Zoll o społecznikowskich pasjach swojej rodziny – siostra Maria, lekarka, zorganizowała na wzór francuski pierwszą w Polsce lecznicę i aptekę dla bezdomnych i wykluczonych. Wcześniej działalności dobroczynnej poświęciła się jego prababka Helena z Seelingów Zollowa, matka Fryderyka zwanego młodszym, wybitnego cywilisty. Z kolei pradziadek Fryderyk, zwany starszym, sprawujący przez 20 lat funkcję radnego Krakowa, koncentrował się na zagadnieniach pomocy społecznej i zwany był w lokalnej prasie „trybunem ludzkich łez niedoli”.

Powodem, dla którego Andrzej Zoll spisał opowieść rodzinną, są wedle autora liczne pytania młodych Zollów o szczegóły z życia ich przodków, stawiane na rodzinnych zjazdach, które odbywają się regularnie co trzy lata. Jednak innym powodem może być siła rodzinnej tradycji – Zollowie mieli zwyczaj opisywać wydarzenia ze swego życia, w rozmaitej formie, dziadek Fryderyk młodszy opublikował wspomnienia, inni sporządzali notatki dla potomków.

Profesor Zoll pięknie wspomina swoich własnych profesorów i ubolewa, że dziś środowisko akademickie nie jest zintegrowane, brakuje spotkań młodych adeptów nauki ze starszymi. Nie może dziwić, że wiele miejsca poświęca autor profesorom

prawa, swojemu pradziadkowi i dziadkowi, rektorom Uniwersytetu Jagiellońskiego. Fryderyk Zoll „starszy” to znany w Europie badacz i znawca prawa rzymskiego, którego rozprawy do dziś są cytowane w pracach z zakresu prawa rzymskiego. Fryderyk Zoll „młodszy” – dziadek Andrzeja Zolla to rektor UJ od 1912 roku, współtwórca krakowskiej szkoły prawa cywilnego.

Z uwagi na fakt, że profesor jest aktywnym uczestnikiem życia publicznego, jego wypowiedzi o postaciach pojawiających się w książce cechuje wstrzeźliwość i umiarkowanie. Kilkukrotnie jednak wypowiada się on na tematy polityczne ostrzej i wprost: tak pisze na przykład o działalności swojego szkolnego kolegi, Janusza Korwin-Mikkego: „Janusz należał do grona moich bliskich kolegów, z którymi często spotykałem się poza szkołą. Graliśmy namiętnie w brydża i w tej dziedzinie Janusz był niedościgłym mistrzem. To wyjątkowo inteligentny człowiek, znakomity karykaturzysta życia politycznego. Należy jednak, tak jak teraz, trzymać go jak najdalej od samej polityki. Biorąc w niej czynny udział, dosyć już narobił szkód (...). Oddać Januszowi Korwin-Mikkemu władzę, to tak, jakby zlecić Mleczcze namalowanie polichromii w kościele Mariackim. Lepiej, żeby pozostał przy pisaniu bardzo inteligentnych felietonów, w których zwraca uwagę na niewątpliwie ważne problemy polityczne i społeczne” (s. 179-180).

Wielu osobom przedstawionym w książce profesor Zoll dziękuje, jednak piękniej pisze o roli, jaką odegrał w jego życiu Tadeusz Mazowiecki: „Uważam pana Mazowieckiego, za jedną z najwybitniejszych osób jakie miałem szczęście w życiu poznać, i traktuję go jako jeden z moich drogowskazów” (s. 205).

„Zollowie. Opowieść rodzinna” to książka niezwykle ciekawa – przedstawia historię wybitnego rodu na tle wyjątkowych wydarzeń historycznych, obok faktograficznie ujętej historii poszczególnych ludzi, przedstawicieli rodziny Zollów, opisuje historię w skali „makro”. Saga rodu Zollów to opowieść o sile tradycji i niekonwencjonalna lekcja historii Polski, to lektura „lekka”, która czytelnika wciąga nie tylko z uwagi na opisane fakty i anegdoty, ale także ze względu na pisarski styl autora – Andrzej Zoll często bywa tu autoironiczny i ujawnia, co niektórych może zaskakiwać, duże poczucie humoru.

*Dr Katarzyna Doliwa
Uniwersytet w Białymstoku*

