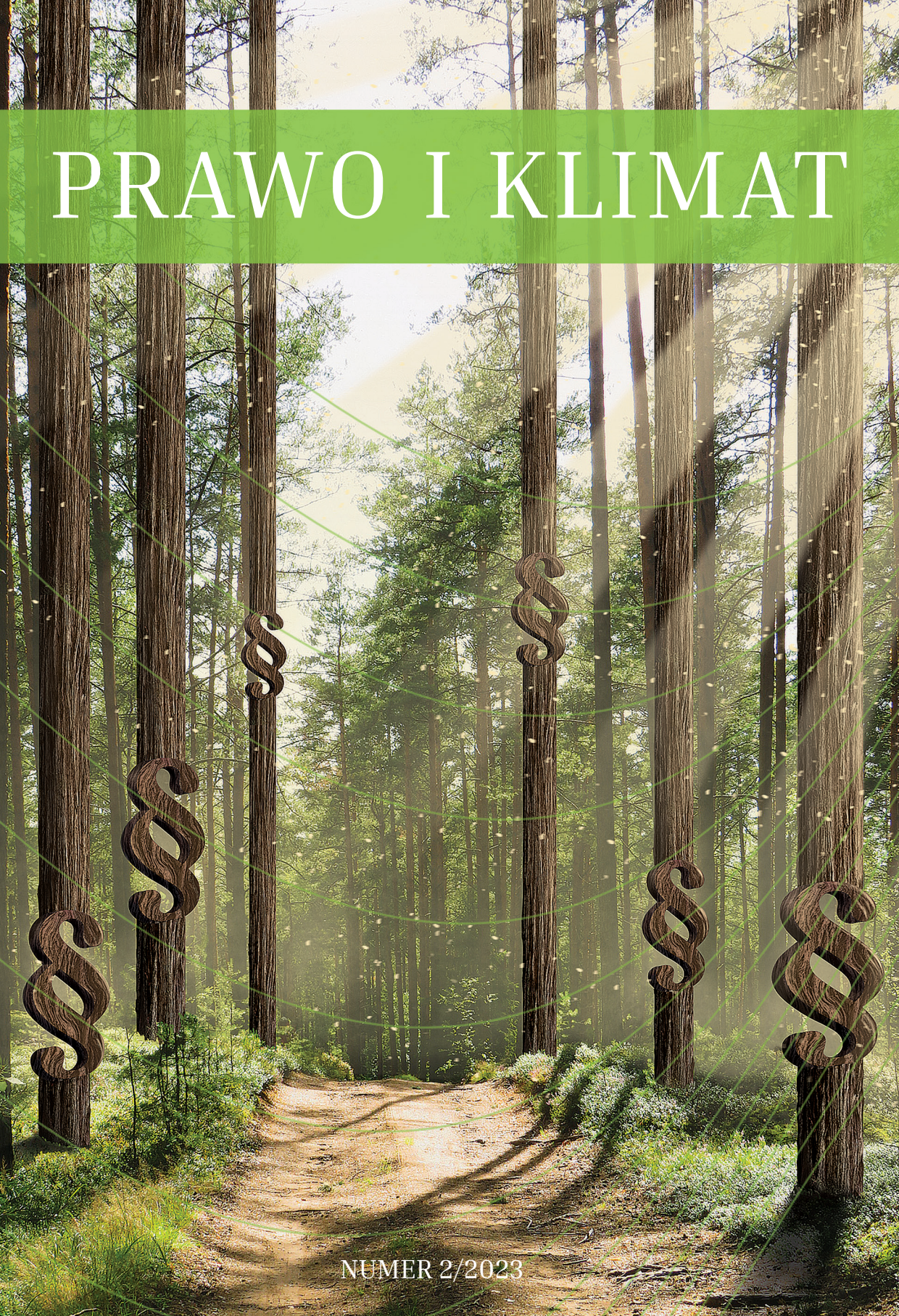


PRAWO I KLIMAT



NUMER 2/2023

PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

NUMER 2/2023



Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

WARSZAWA 2023

PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

REDAKTOR NACZELNY

dr Anna Dalkowska

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Katarzyna Szadkowska-Piergies, Witold Cieśla

SEKRETARZ REDAKCJI

Magdalena Woźniak

ZASTĘPCA SEKRETARZA REDAKCJI

Cezary Wąsik

RADA PROGRAMOWO-NAUKOWA

prof. dr hab. Tomasz Bąkowski – Przewodniczący Rady Programowo-Naukowej

CZŁONKOWIE RADY PROGRAMOWO-NAUKOWEJ

prof. dr hab. Karol Kiczka; dr hab. Czesław Kłak, prof. UP;

dr hab. Agata Kosieradzka-Federczyk; dr hab. Maciej Nyka, prof. UG;

dr hab. Marcin Wielec, prof. UKSW; dr hab. Kamil Zaradkiewicz;

dr hab. Igor Zgoliński, prof. KPSW; dr Mariusz Bobiński;

dr Grzegorz Ociecek; dr inż. Krystian Szczepański;

dr inż. Beata Waszczytko-Miłkowska

KOLEGIUM DORADCZE REDAKCJI

dr Paweł Majdański

PROJEKT OKŁADKI

Wawrzyniec Tyrpa

SKŁAD KOMPUTEROWY

Piotr Pękała

WYDAWCA

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

TŁUMACZENIA

Kancelaria Tłumaczeń Prawnych – Joanna Miler-Cassino

KOREKTA

Katarzyna Zioła-Zemczak

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych, zastrzega sobie prawo redagowania nadesłanych tekstów.

© Copyright by Ministerstwo Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315

Warszawa 2023

Spis treści

Beata Waszczytko-Miłkowska, Jolanta Kamińska-Borak,

Krystian Szczepański, Cezary Wąsik

Określenie ilości i rodzajów produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych stanowiących zaśmiecenie w Polsce jako element realizacji obowiązku Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta.....	11
--	-----------

Determination of the Quantities and Types of Single-Use Plastic Products Littering Poland as an Element of the Extended Producer Responsibility

Jakub Pokoj

Sądowa kontrola planów urządzenia lasu. Uwagi do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21.....	23
---	-----------

Judicial control over forest management plans. Remarks on the judgement of Court of Justice of the European Union from 2nd March, 2023 in Case C-432/21

Hanna Spasowska-Czarny

Prawne i faktyczne działania UE na rzecz wspierania gospodarki wodorowej.....	41
--	-----------

Legal and Factual Actions of the EU to Promote Hydrogen Economy

Anna Dąbrowska

Zaangażowanie Rady Europy na rzecz ochrony środowiska – wybrane aspekty.....	57
---	-----------

The Council of Europe's Commitment to Environment Protection: Selected Aspects

Piotr Zalewski

Radykalizm, ekstremizm i przemoc w ruchu ekologicznym – rozważania o ekoterroryzmie.....	75
---	-----------

Radicalism, Extremism and Violence in the Ecological Movement: Reflections on Eco-Terrorism

Witold Cieśla, Adam Pawlyta

Prawo pierwokupu i prawo nabycia (wykupu)

jako forma administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa107

The Right of Pre-Emption and the Right of Purchase (Buyout)

as a Form of Administration of State-Owned Forests

Barbara Sikoń

Odpowiedzialność społeczna biznesu CSR a prawo

ochrony środowiska naturalnego.....131

The Corporate Social Responsibility (CSR) and the Environmental Protection

Law

Agnieszka Borek

Adaptacja do zmian klimatu w świetle unijnych regulacji,

ze szczególnym uwzględnieniem prawa

klimatycznego – przyczynek do dyskusji.....149

Adaptation to Climate Change in the Light of EU Regulations with Particular

Emphasis on Climate Law: Contribution to the Discussion on this Subject



dr Anna Dalkowska
sędzia NSA
redaktor naczelny „Prawo i Klimat”

Szanowni Państwo,

z przyjemności przekazuję Czytelnikom kolejny numer kwartalnika naukowego „Prawo i Klimat”, którego wydawcą jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

Czasopismo jest zbiorem merytorycznych stanowisk i poglądów naukowców oraz forum wymiany doświadczeń praktyków w zakresie zagadnień społecznych i prawnych, dotyczących klimatu i środowiska, z uwzględnieniem europejskich i międzynarodowych regulacji prawnych.

Jest adresowane do przedstawicieli wszystkich zawodów, osób prowadzących badania naukowe, teoretyków oraz praktyków, reprezentantów wymiaru sprawiedliwości, jednostek samorządu terytorialnego, a także do innych podmiotów zajmujących się zawodowo tematyką związaną z klimatem i ochroną środowiska.

Czasopismo nieodpłatnie w formie elektronicznej i papierowej jest dostarczane do sądów, prokuratur, jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli zawodów prawniczych oraz bibliotek uczelni wyższych. Jak najszerszy dostęp do jego treści zagwarantuje także publikacja na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Oddając w ręce Czytelników kolejny numer kwartalnika naukowego „Prawo i Klimat”, pragnę podziękować wszystkim Autorom, Recenzentom, Radzie Programowo-Naukowej, Kolegium Redakcyjnemu oraz pozostałym osobom, dzięki którym możliwa stała się realizacja niniejszego projektu.

Zapraszam wszystkich specjalistów w dziedzinie problematyki związanej z klimatem i środowiskiem do publikowania na łamach naszego czasopisma.

W niniejszym numerze (2/2023) znajdują się artykuły dotyczące problemów badawczych z różnych aspektów klimatu i ochrony środowiska.

Opracowanie rozpoczyna artykuł, w którym przedstawiono problematykę związaną z określeniem ilości i rodzajów produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych stanowiących zaśmiecanie w Polsce jako

elementu realizacji obowiązku Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta. W opracowaniu dokonano porównania ilościowego z informacjami przedstawionymi przez Unię Europejską oraz wskazano, że udział odpadów objętych badaniem, tj. zaśmiecających Polskę i kraje Unii Europejskiej, jest na zbliżonym poziomie.

Tematem kolejnego tekstu jest interesująca kwestia dotycząca sądowej kontroli planów urządzenia lasu na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21, który budzi kontrowersje w kontekście obowiązującego w Polsce prawa i praktyki sądowej. Autor podkreśla, że wyrok TSUE nakłada na Polskę obowiązek dostosowania krajowego porządku prawnego do wymogów zawartych w tymże orzeczeniu. Tymczasem z analizy Autora wynika, że obecnie przepisy prawa krajowego zapewniają społeczeństwu właściwy dostęp do sądu w sprawach planów urządzenia lasu i skuteczną sądową kontrolę planów urządzenia lasu.

W kolejnej publikacji Czytelnicy mogą zapoznać się z problematyką dotyczącą prawnych i faktycznych działań Unii Europejskiej na rzecz wspierania gospodarki wodorowej w związku z kryzysem energetycznym i w konsekwencji zwiększającą się presją na dekarbonizację europejskiej gospodarki, w tym wykorzystanie zielonego wodoru. Autorka wskazuje, że samo odnawialne i jądrowe źródła energii nigdy nie będą w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb energetycznych, dlatego też wodór będzie musiał odegrać kluczową rolę uzupełniającą.

Problematyka związana z ochroną środowiska od dłuższego czasu stanowi przedmiot ożywionej debaty społeczności międzynarodowej. W kolejnym opracowaniu podjęto tematykę dotyczącą aktywności Rady Europy na rzecz ochrony środowiska, która w ramach swojej dotychczasowej działalności prawotwórczej dotykała kwestii ochrony różnorodności biologicznej, zarządzania krajobrazem i zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Autorka podkreśla, że w przeciwieństwie do pozaeuropejskich regionalnych systemów ochrony praw człowieka system Rady Europy nie uznał jeszcze prawa do zdrowego środowiska, które zaliczane jest do tzw. praw trzeciej generacji, natomiast podjęto próby skodyfikowania tego prawa w protokole dodatkowym do Konwencji europejskiej, zgodnie z zaleceniem 2211(2021) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Celem kolejnego artykułu jest przedstawienie etiologii kształtowania się radykalnej myśli ekologicznej rozwijającej się w USA w II połowie XX

w, której manifestacją stały się ekosabotaż i ekoterroryzm, a także krótka charakterystyka zjawisk ekoterroryzmu i terroryzmu ekologicznego jako współczesnego źródła zagrożeń bezpieczeństwa. Rozważania osadzono w kontekście działalności wybranych organizacji i ruchów reprezentujących ekstremizm ekologiczny, których taktyka działania lokuje w głównym nurcie organizacji ekoterrorystycznych.

W kolejnym opracowaniu Autorzy podjęli problematykę prawa pierwokupu oraz prawa nabycia (wykupu), przysługujących Skarbowi Państwa, w celu powiększenia areału zasobów naturalnych o strategicznym znaczeniu, jakimi są lasy państwowe. Przedstawili ciekawą koncepcję określenia go jako formy administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa. Dokonali również próby opisu i oceny funkcjonowania przedmiotowych instytucji z uwzględnieniem praktyki notarialnej i wieczystoksięgowej, proponując *de lege ferenda* zmiany w dotychczasowych rozwiązaniach prawnych.

Kolejna publikacja podejmuje zagadnienie odpowiedzialności społecznej biznesu CSR w kontekście prawa ochrony środowiska naturalnego, tj. wzrostu regulacji prawnych dotyczących ochrony klimatu i środowiska naturalnego na poziomie międzynarodowym, unijnym i krajowym. Autorka podkreśla, że potrzeba wprowadzania zmian w celu zapewnienia skutecznej ochrony klimatu i środowiska naturalnego jest dostrzegana także na poziomie przedsiębiorców. Obecnie coraz więcej przedsiębiorstw efektywnie wprowadza politykę odpowiedzialnego społecznie i ekologicznie rozwoju, zwaną w skrócie CSR. Polityka zarządzania CSR oddziałuje na takie obszary, jak środowisko naturalne, lokalna społeczność, prawa człowieka, bezpieczeństwo i higiena pracy. W opracowaniu przedstawiono aspekty prawne na gruncie przyjętego przez Komisję Europejską w dniu 14 lipca 2021 r. pakietu trzynastu propozycji legislacyjnych „Fit for 55”. Przedmiotowy pakiet legislacyjny stanowi część Europejskiego Zielonego Ładu, którego podstawowym założeniem jest osiągnięcie przez państwa członkowskie UE pełnej neutralności klimatycznej do 2050 r.

Niniejszy numer zamyka artykuł, którego celem jest próba ustalenia definicji i zakresu pojęciowego adaptacji do zmian klimatu na gruncie unijnym oraz prezentacja wniosków i postulatów *de lege ferenda* w odniesieniu do negatywnych skutków zmian klimatu w unijnych dokumentach o charakterze strategicznym, wiążących normach prawnych z zakresu prawa klimatycznego oraz w wybranych obszarach zidentyfikowanych przez Unię jako szczególnie

powiązane ze skutkami zmian klimatu (zarządzanie ryzykiem katastrof, ochrona różnorodności biologicznej, zarządzanie ryzykiem powodziowym).

Zapraszam wszystkich specjalistów, naukowców i praktyków do publikowania na łamach „Prawa i Klimatu”.

Dziękuję wszystkim Autorom, Recenzentom, Radzie Programowo-Naukowej i całemu zespołowi kwartalnika za dotychczasowe zaangażowanie i pracę naukową.

Z życzeniami przyjemnej lektury

Redaktor Naczelny

dr Anna Dalkowska

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Anna Dalkowska

Beata Waszczytko-Miłkowska¹

Jolanta Kamińska-Borak²

Krystian Szczepański³

Cezary Wąsik⁴

Określenie ilości i rodzajów produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych stanowiących zaśmiecenie w Polsce jako element realizacji obowiązku Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta

Streszczenie

Celem badań było określenie ilości i rodzajów produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych objętych dyrektywą SUP⁵, stanowiących zaśmiecenie w Polsce. Przedstawione w artykule dane ilościowe i rodzajowe odpadów stanowiących zaśmiecenie, powstałych z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, są pierwszymi tego typu w Polsce. Dokonano porównania ilościowego z informacjami przedstawionymi przez Unię Europejską. Zidentyfikowano, że udział odpadów objętych badaniem w odpadach zaśmiecających w Polsce i krajach Unii Europejskiej jest na zbliżonym poziomie. Oszacowanie ilości tych odpadów ma charakter zarówno praktyczny, jak i naukowo-badawczy. Stanowi podstawę dla realizacji celów Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta w zakresie zmniejszenia niepożądanych skutków zaśmiecenia, podjęcia działań mających na celu ograniczenie zaśmiecenia oraz ponoszenia odpowiedzialności przez producentów za gospodarowanie odpadami w całym cyklu życia produktów zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Słowa kluczowe: odpady, produkty jednorazowe z tworzyw sztucznych, rozszerzona odpowiedzialność producenta, zaśmiecenie, SUP, tworzywa

Słownik

Kategorie nadrzędne – wyodrębnione w dyrektywie SUP kategorie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych według podobnego źródła zastosowania, cech użytkowych lub rodzaju materiału.

¹ Doktor inżynier, pracownik Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie

² Doktor inżynier, pracownik Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie

³ Doktor inżynier, Dyrektor Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie

⁴ Pracownik Ministerstwa Klimatu i Środowiska, zastępca sekretarza redakcji kwartalnika „Prawo i Klimat”; ORCID: 0000-0001-9385-9620.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.U.E.L. z 2019 r. Nr 155, str. 1), (dalej jako: dyrektywa SUP).

P_T – produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych.

ROP – rozszerzona odpowiedzialność producenta.

Zaśmiecenie – porzucanie odpadów w miejscach publicznych.

Determination of the Quantities and Types of Single-Use Plastic Products Littering Poland as an Element of the Extended Producer Responsibility

Abstract

The purpose of the study was to determine the quantity and types of single-use plastic products covered by the Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment (the SUP Directive), which constitute littering in Poland. The quantitative and type data presented in the article on littering from single-use plastic products is the first of its kind in Poland. A quantitative comparison was made with information published by the European Union. The share of litter covered by the study in the overall waste in Poland and in the countries of the European Union has been identified to be at a similar level. The estimation of the volume of this litter is of both practical as well as research significance. It provides the grounds for achieving the objectives of Extended Producer Responsibility in terms of reducing the undesirable effects of littering, taking action to reduce littering, and holding producers responsible for waste management throughout the life cycle of products in accordance with current legislation.

Keywords: waste, single-use plastic products, extended producer responsibility, littering, extended producer responsibility, SUP, plastics

1. Wprowadzenie

Gospodarka odpadami to ważny element każdej krajowej gospodarki, jednocześnie jeden z najważniejszych obszarów systemu polityki ochrony środowiska. Ilość wytwarzanych odpadów wzrasta z każdym rokiem, co stanowi duże wyzwanie w ich zagospodarowaniu oraz w podejmowaniu efektywnych działań mających na celu ich ograniczenie. Szczególną uwagę należy zwrócić na produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (P_T). Ich dostępność, atrakcyjność finansowa i wizualna, jak również komfort użytkowania powoduje, że są to produkty często wybierane przez konsumentów. Powszechność, a w konsekwencji ilość P_T, stanowi o problemie zagospodarowania odpadów.

Potrzeba dbałości o stan środowiska zawarta jest w najważniejszej w porządku prawnym Konstytucji RP⁶. Już sam fakt umiejscowienia ochrony

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

środowiska w art. 5 Konstytucji jako jednej z istotnych zasad funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej pozwala stwierdzić, że podejmowanie działań służących ochronie środowiska, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, posiada mocne ugruntowanie w wymiarze prawnym. Problem zaśmiecenia dotyczy również całej Unii Europejskiej. Główną odpowiedzialność prawodawstwa unijnego na problem zaśmiecenia jest dyrektywa⁷ wprowadzająca systemowe rozwiązanie w postaci Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, która w art. 8 wskazuje odpowiedzialność producenta za odpad powstający z jego produktu.

Badania własne przeprowadzone w 2022 r. wykazały, że odpady powstałe z P_T zaśmiecają miejsca publiczne, w tym również środowisko naturalne. Lasy, parki, plaże, przystanki komunikacji to tylko kilka przykładów miejsc szczególnie narażonych na zaśmiecenie. Opady stanowiące zaśmiecenie nie podlegają oddzielnej sprawozdawczości w ramach systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Opady te nie zostały jak dotąd przebadane tak pod względem ich ilości, jaki rodzaju. Brak dedykowanej sprawozdawczości poświęconej odpadom porzucanym. Różnorodność organizacji systemów uprzątnięcia miejsc publicznych nie pozwala w łatwy sposób oszacować skali problemu.

Przedstawione badania mają również istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji obowiązków wynikających z ROP. Stanowią narzędzie do oszacowania stawek opłat, które powinni ponosić wprowadzający, właśnie za uprzątnięcie miejsc publicznych z odpadów powstałych z ich produktów.

2. Badania jako realizacja normatywnego obowiązku

Dyrektywa odpadowa, wskazując minimalne wymagania w art. 8a dla ROP, określiła ramy funkcjonowania systemu. Jednym z głównych założeń jest zasada „zanieczyszczający płaci”. To na przedsiębiorcy wprowadzającym w tym przypadku jednorazowe produkty z tworzywa sztucznego powinna spoczywać odpowiedzialność ich końcowego zagospodarowania jako odpadu. Dyrektywa SUP jest również kluczowym dokumentem wpływającym na system gospodarki odpadami. Definiuje ona problem zaśmiecenia środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem tworzyw sztucznych wskazując, że największy udział mają właśnie P_T . Dyrektywa SUP uzupełnia ROP, zauważając

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz.U.E.L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.) (dalej jako: dyrektywa odpadowa).

potrzebę partycypacji przedsiębiorców w uprzątnięciu odpadów powstających z P_T . Konsekwencją przyjętych regulacji na poziomie unijnym jest ich implementowanie do polskiego prawa. Za sprawą nowelizacji ustawy⁸ Polska wprowadziła wymagane dyrektywą SUP przepisy. Jednym z kluczowych dla problematyki zaśmiecenia miejsc publicznych odpadami powstałymi z P_T jest artykuł 3k. ust. 1 wspomnianej ustawy. Nakłada on na przedsiębiorców wprowadzających do obrotu P_T obowiązek ponoszenia opłat na pokrycie kosztów ich uprzątnięcia, transportu oraz zagospodarowania. Zgodnie z art. 3l ustawy⁹ w drodze rozporządzenia zostaną określone stawki tych opłat.

Omawiane w artykule badanie jest punktem odniesienia do określenia stawek corocznej opłaty ponoszonej przez wprowadzających za uprzątnięcie danego rodzaju odpadów powstających z P_T . Wykonana analiza pozwala wyeliminować dobrowolność przy ustaleniu wysokości opłat i urzeczywistnić stawkę corocznej opłaty, aby była ona proporcjonalna. Wyczerpuje to zasadę „zanieczyszczający płaci” i stanowi istotne narzędzie w realizacji omawianych powyżej przepisów.

3. Identyfikacja produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych

Produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, zwane dalej P_T , zdefiniowane są w art. 3 dyrektywy SUP. W aspekcie praktycznym P_T cechuje wykonanie z tworzyw sztucznych¹⁰ i możliwość jednorazowego użycia. Nie ma przy tym znaczenia, jaka ilość tworzyw sztucznych znajduje się w produkcie. Dyrektywa SUP ma zastosowanie do wskazanych w jej załączniku kategorii nadrzędnych P_T . Kategorie nadrzędne są istotne z punktu widzenia przypisania konkretnych środków, w tym ustanowienie ROP, służących realizacji celów dyrektywy SUP. Obowiązkami wynikającymi z ROP są **objęte następujące kategorie nadrzędne P_T** : pojemniki na żywność, paczki i owijki, pojemniki na napoje o pojemności do 3 litrów, kubki na napoje, lekkie plastikowe torby na zakupy, chusteczki nawilżane, balony oraz wyroby tytoniowe z filtrem i filtry sprzedawane do używania z wyrobami tytoniowymi.

⁸ Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1903 z późn. zm.).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Art. 3 pkt. 1 dyrektywy SUP.

W wytycznych Komisji¹¹ doprecyzowano najważniejsze definicje dyrektywy SUP i wprowadzono kryteria identyfikacji poszczególnych kategorii nadrzędnych i wskaźniki identyfikacji konkretnych produktów. Przedstawiono przykłady obrazujące zastosowane kryteria. Dzięki temu każdą kategorię łatwo jest zidentyfikować i odróżnić od innych produktów poprzez wskazanie cech szczególnych. Kryteria uwzględniają cechy użytkowe produktu, rozróżniają zawartość (żywność/napoje), przeznaczenie i specyfikę materiału (np. grubość materiału toreb oraz charakterystyczne elementy, formy oraz kształty). Dodatkowe wskaźniki przypisane do każdej kategorii umożliwiają jednoznaczną ocenę, czy P_T jest objęty dyrektywą SUP.

Charakteryzując P_T objęte ekspertyzą, dla pojemników na żywność istotnym kryterium jest możliwość bezpośredniego spożycia żywności, co wiąże się z kształtem pojemnika, oraz możliwość spożycia bezpośrednio po otwarciu pojemnika bez dalszej obróbki żywności. Paczki i owijki można odróżnić od pojemników dzięki łatwej zmianie kształtu opakowania po dodaniu lub usunięciu zawartości. Pojemniki wykonane są ze sztywnych materiałów, natomiast paczki i owijki z elastycznych.

Podstawowym elementem odróżnienia pojemników na żywność od pojemników, butelek i kubków na napoje jest zawartość odpowiednio produktu w postaci żywności, bądź napoju. Płynna konsystencja wskazuje, że mamy do czynienia z napojem. Napój odróżniamy od żywności również dzięki jednostkom charakteryzującym ilość produktu (jednostki pojemności lub masy).

Rozróżnienia zakrętek od wieczek i pokrywek dokonuje się za pomocą wskaźników charakteryzujących cechy użytkowe i charakterystyczne elementy lub formy oraz kształty. Decydujące są tu: możliwość ponownego zamknięcia, posiadanie gwintu lub innych cech określonych wskaźnikiem. Wskaźniki dotyczące lekkich toreb na zakupy jednorazowego użytku to grubość materiału poniżej 50 mikronów, eliminująca praktycznie możliwość wielokrotnego wykorzystania, oraz oferowanie klientowi lub dystrybuowanie w punkcie sprzedaży (dystrybucji).

Dyrektywa SUP obejmuje zakresem stosowania wszystkie lekkie plastikowe torby na zakupy¹². Jako balony określa się balony z wyjątkiem przezna-

¹¹ Zawiadomienie Komisji – Wytyczne Komisji dotyczące produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. U. UE. C. z 2021 r. Nr 216, str. 1).

¹² Art. 3 pkt 1c) dyrektywy 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. U. L 365 z 31.12.1994, s. 10).

czonych do użytku przemysłowego lub innych profesjonalnych zastosowań, które nie są rozprowadzane wśród konsumentów (brak definicji), przy czym podaje się dodatkowe wskaźniki ułatwiające identyfikację balonów.

Chusteczki nawilżane to wykonane z polimerów syntetycznych lub polimerów naturalnych chemicznie zmodyfikowanych – w tym uprzednio nawilżone – chusteczki przeznaczone do higieny osobistej i uprzednio nawilżone chusteczki do użytku domowego. Nazwa kategorii produktu i cechy użytkowe określają jednoznacznie przynależność do kategorii produktu. Wyroby tytoniowe oznaczają wyroby tytoniowe z filtrami i filtry sprzedawane do używania z wyrobami tytoniowymi przeznaczone dla konsumentów, składające się, nawet częściowo, z tytoniu, w tym zmodyfikowanego genetycznie. Główne kryteria dla tej kategorii produktu objętego zakresem dyrektywy SUP: produkt jest wyrobem tytoniowym¹³ i produkt zawiera filtr (papieros, cygaro) lub produkt jest oddzielnym filtrem do używania z wyrobami tytoniowymi: np. filtry papierosowe lub minifiltry.

4. Metodyka badań

Rzeczywiste zidentyfikowanie rodzaju odpadów powstałych z P_T wymagało przeprowadzenia badań laboratoryjnych mających na celu określenie składu materiałowego odpadów stanowiących zaśmiecenie w Polsce. Próbkami odpadów przeznaczone do badań zostały pobrane z terenów wyznaczonych w standardzie geograficznym, administracyjnym i krajobrazowym (dane publikowane¹⁴), gdzie wytypowane zostały lokalizacje publiczne w: miastach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców, miastach liczących poniżej 50 tys. mieszkańców, wsiach, lasach, parkach miejskich oraz na plażach bałtyckich. W każdej z 46 lokalizacji wyznaczono 6 obszarów publicznych (chodnik, ulica, podłoże piaszczyste na plaży morskiej, podłoże leśne, teren zielony, alejki itp.). Średnia powierzchnia jednego obszaru wynosiła 800 m². Przed rozpoczęciem poboru prób w terenie przygotowano „mapki lokalizacyjne” wskazujące dokładną lokalizację i powierzchnię obszaru objętego badaniem. Sporządzona została „instrukcja poboru prób”. Pobór prób odbywał się poprzez

¹³ Art. 2 pkt. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 127, str. 1 z późn. zm.).

¹⁴ B. Waszczyłko-Miłkowska et al., *Assessment of waste amounts collected through the public system of waste collection and during clean-up activities in public spaces in Poland*, „Environmental Protection and Natural Resources” 2022, no. 4, pp. 11–18.

manualne podniesienie odpadu bezpośrednio z wytypowanej powierzchni i włożenie go do worka na próbę. Do worka zostały zebrane wszystkie odpady, z wyjątkiem odpadów o dużych rozmiarach, takich jak opona, telewizor czy gruz. W takim przypadku pobierający próbę przekazywał informacje o rodzaju zidentyfikowanego odpadu o dużych rozmiarach na dołączonej do instrukcji etykiecie „informacje dodatkowe”. Na każdy worek, w którym znajdowała się pobrana próba odpadów, została naklejona etykieta stanowiąca metrykę i umożliwiającą identyfikację miejsca i obszaru badawczego pobranej próby. Z wytypowanej powierzchni zostały zebrane wszystkie odpady, niezależnie od ich ilości rozumianej jako waga, objętość czy sztuki. Jeśli w określonej lokalizacji ilość podniesionych odpadów nie mieściła się do jednego worka, użyte zostały kolejne worki z naklejonymi etykietami. Liczba pobranych prób odpadów, przekazanych do laboratorium, wyniosła 92.

4.1. Badania ilościowe i jakościowe

Przed rozpoczęciem badań personel wyznaczony do badań laboratoryjnych został przeszkolony w zakresie identyfikacji odpadów powstałych z P_T objętych niniejszym badaniem. Sporządzono „Wytyczne do przeprowadzenia badań laboratoryjnych w zakresie morfologii odpadów mających na celu oszacowanie ilości odpadów powstałych z niektórych produktów jednorazowego porzuconych w miejscach publicznych”. W wytycznych:

- określono, jakie produkty należy rozumieć poprzez P_T ,
- wskazano kryteria identyfikacji poszczególnych kategorii,
- przedstawiono przykłady obrazujące zastosowane kryteria.

Przeprowadzono szkolenia praktyczne personelu mające na celu poprawną identyfikację produktów. Sporządzone zostały „Laboratoryjne protokoły z badań morfologicznych” dla każdego wytypowanego lokalizacyjnie obszaru. Protokół zawierał podstawowe informacje w zakresie: lokalizacja, data poboru i badań laboratoryjnych, liczba worków w danym obszarze, waga opakowań transportowych, waga netto, waga brutto, ciężar właściwy. W zakresie informacji dotyczących składników morfologicznych protokół zawierał: rodzaj opakowania, symbol oznakowania¹⁵, rodzaj materiału, waga. Dostarczone do laboratorium próby podlegały ewidencji masowej. Pojedyncze próby wysypywano każdorazowo na czystą folię rozłożoną na stole la-

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 września 2014 r. w sprawie wzorów oznakowania opakowań (Dz. U. poz. 1298).

boratoryjnym. Wyszczególniony zespół manualnie rozsortowywał odpady na składniki morfologiczne w podziale na poszczególne rodzaje produktów. W niniejszym artykule przedstawiono dane dotyczące ilości i rodzaju kategorii nadrzędnej, (tabela 1), które podlegają ROP. Zidentyfikowane rodzaje kategorii podlegały ewidencji wagowej z dokładnością ± 1 g. Obliczono udział masowy zidentyfikowanych kategorii w pobranych próbach.

5. Rodzaje i ilości produktów w Polsce

Odnosząc masę każdej kategorii nadrzędnej do łącznej masy odpadów dla danej próbki, obliczono udział masowy poszczególnych kategorii nadrzędnych w łącznej masie odpadów. Dla wszystkich próbek wyznaczono statystyki opisowe zgodnie ze standardowymi wzorami, (dane publikowane¹⁶).

Na podstawie oszacowanych ilości odpadów porzuconych w miejscach publicznych (dane publikowane¹⁷) obliczono ilości odpadów objętych niniejszym badaniem. Jak wskazano w badaniu, ilość odpadów zaśmiecających w zależności od 3 wariantów masowych, wynosiła odpowiednio 97,1 tys. Mg, 109,6 tys. Mg oraz 114,4 tys. Mg. W badaniu własnym przyjęto wariant uśredniony stanowiący średnią arytmetyczną z 3 wariantów masowych, wynoszący 107 tys. Mg, (tabela 1). Udział odpadów objętych niniejszym badaniem w odpadach zaśmiecających środowisko wynosił 19%. Największy udział, wynoszący 7,085%, odnotowano dla pojemników na napoje, najniższy dla balonów (0,070%).

Tabela 1. Udział i ilości produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych stanowiących zaśmiecenie w Polsce.

Kategoria nadrzędna	Udział masowy [%]	Ilość [Mg]
pojemniki na posiłki	3,245	3 472,15
paczki i owijki	3,760	4 023,20
pojemniki na napoje o pojemności do 3 l	7,085	7 580,95
kubki na napoje, w tym ich pokrywki i wieczka	0,524	560,68
lekkie plastikowe torby na zakupy	0,482	515,74
chusteczki nawilżane	1,282	1 371,74

¹⁶ B. Waszczyłko-Miłkowska et al., op. cit.

¹⁷ Ibidem.

Kategoria nadrzędna	Udział masowy [%]	Ilość [Mg]
balony	0,070	74,90
wyroby tytoniowe z filtrami zawierającymi tworzywa sztuczne	1,325	1 417,75
filtry zawierające tworzywa sztuczne sprzedawane do używania z wyrobami tytoniowymi	1,265	1 353,55
SUMA:		20 370,66

6. Porównanie danych dla UE i Polski

Wyniki badania porównano z danymi pochodzącymi ze sprawozdania¹⁸ sporządzonego dla Komisji Europejskiej, w którym ocenia się ilość i udział poszczególnych produktów, uznanych za 10 najczęściej zbieranych odpadów jako zaśmiecenie. Szacowana roczna ilość zaśmiecenia w Europie wyniosła 312 tys. Mg, w Polsce 20,4 tys. Mg. Oznacza to, że zaśmiecenie pochodzące z Polski stanowi ok. 6,5% zaśmiecenia w całej UE. Odnotowano, że udział masowy odpadów powstałych z P_T w zaśmieceniu, wynoszący w Polsce 19,0%, jest zbliżony do średniego poziomu dla krajów członkowskich UE (16,1%).

Jak wskazali autorzy sprawozdania UE, analizowane dane są uśrednione dla wszystkich krajów UE, a wartości jedynie szacunkowe. Wnioskuje się, że zidentyfikowane różnice ilościowe mogą wynikać z zakresu analizowanych danych. W sprawozdaniu UE analizie poddano tylko dostępne dane pochodzące z badań przeprowadzonych w przeszłości oraz informacje gminne. Jak wskazują autorzy, badania przeprowadzone w przeszłości nie dotyczyły odpadów zaśmiecających. W badaniu własnym przeprowadzono badania terenowe i laboratoryjne, analizie poddano ilości i rodzaje wytwarzanych odpadów w Polsce oraz zastosowano metodykę identyfikującą obszary zaśmiecone w całym kraju. W oszacowaniu ilości odpadów zaśmiecających uwzględniono również roczną sezonowość wpływającą na skalę zaśmiecenia w poszczególnych obszarach Polski.

W tabeli 2 zestawiono wskaźniki zaśmiecenia wyrażone ilością produktów zaśmiecających przypadającą na mieszkańca Europy i Polski. Znaczące

¹⁸ Directorate-General for Environment (European Commission), Eunomia, ICF, Environment policy and protection of the environment, 2018 (dalej jako: sprawozdanie UE).

różnice odnotowano dla kubków na napoje wraz z pokrywkami i wieczkami, gdzie wskaźnik dla Polski był 16 razy mniejszy niż na mieszkańca UE.

Tabela 2. Wskaźniki zaśmiecania w UE i Polsce [kg/M]

Produkty	UE	Polska
wyroby tytoniowe z filtrami zawierającymi tworzywa sztuczne	0,01	0,04
butelki na napoje z PET	0,37	0,18
kubki na napoje wraz z zakrętkami	0,16	0,01
pojemniki na żywność wraz z pokrywkami	0,11	0,09
paczki i owijki z PP	0,02	0,10

7. Podsumowanie

Próba oszacowania skali zaśmiecania miejsc publicznych w Polsce jak dotąd nie była podejmowana. Unikalność omawianych badań oraz zasadność ich wykonania wynikająca z potrzeby prawa stanowią o wartości przeprowadzonej analizy. Dzięki obliczeniu masy odpadów z P_T stanowiących zaśmiecenie oraz w dalszej kolejności kosztów ich uprzątnięcia można określić jedną ze składowych stawki opłaty na pokrycie kosztów zagospodarowania odpadów powstałych z produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych oraz utworzenia i utrzymania publicznych systemów zbierania tych odpadów. Odnosząc ilość konkretnych odpadów stanowiących zaśmiecenie do ilości wprowadzonych tych produktów na rynek, można określić właściwe proporcje opłaty. Obecnie koszty uprzątnięcia zaśmiecania odpadami pochodzącymi z P_T obciążają systemy gminne, czyli mieszkańców. Przyjęte przepisy SUP zobligują przedsiębiorców do systemowej partycypacji w kosztach m.in. uprzątnięcia miejsc publicznych z odpadów powstałych z P_T . Przyjmując założenie, że jedna butelka PET o pojemności 0,5 l waży z nakrętką ok. 18 g, to dla stawki 0,20 zł za 1 kg wprowadzonego tworzywa sztucznego opłata wyniesie ok. 0,0036 zł. Dla przykładu 100 takich butelek PET będzie obciążonych opłatą w wysokości jedynie 36 groszy. Biorąc pod uwagę nadrzędny cel omawianych regulacji, czyli ochronę środowiska, nie wydaje się, aby obciążenia nałożone

na przedsiębiorcę w tym przypadku finansowe były nieproporcjonalne czy niezasadne.

Bibliografia

Akty prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 127, str. 1 z późn. zm.).
3. Dyrektywa 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. U. L 365 z 31.12.1994, s. 10).
4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów (Dz. U. UE. L. z 2008 r. Nr 312, str. 3 z późn. zm.).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 155, str. 1).
6. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1903 z późn. zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 września 2014 r. w sprawie wzorów oznakowania opakowań (Dz. U. poz. 1298).
8. Zawiadomienie Komisji – Wytyczne Komisji dotyczące produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz. U. UE. C. z 2021 r. Nr 216, str. 1).

Książki i artykuły naukowe:

1. Directorate-General for Environment (European Commission), Euno-mia, ICF, *Environment policy and protection of the environment*, 2018.
2. Waszczyłko-Miłkowska B. et al., *Assessment of waste amounts collected through the public system of waste collection and during clean-up activities in public spaces in Poland*, „Environmental Protection and Natural Resources” 2022, no. 4.

Jakub Pokoj¹

Sądowa kontrola planów urządzenia lasu. Uwagi do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21

Streszczenie

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie o sygn. C-432/21 budzi kontrowersje w kontekście obowiązującego w Polsce prawa i praktyki sądowej. Nakłada on na Polskę obowiązek dostosowania krajowego porządku prawnego do wymogów zawartych w tymże orzeczeniu. Z przeprowadzonej analizy wynika, że już obecnie przepisy prawa krajowego zapewniają społeczeństwu właściwy dostęp do sądu w sprawach planów urządzenia lasu i skuteczną sądową kontrolę planów urządzenia lasu. Dostosowując prawo krajowe do wyroku TSUE, polski ustawodawca powinien sformułować założenia dotyczące sądowej kontroli planów urządzenia lasu, ze szczególnym uwzględnieniem trybu zaskarżenia, kręgu osób uprawnionych do zaskarżenia oraz zakresu zaskarżenia.

Słowa kluczowe: gospodarka leśna, plan urządzenia lasu, kontrola sądowa, Konwencja z Aarhus

Judicial control over forest management plans. Remarks on the judgement of Court of Justice of the European Union from 2nd March, 2023 in Case C-432/21

Summary

Judgement of the Court of Justice of the European Union from 2nd March, 2023 in Case C-432/21 raises controversy in the context of Polish legal system and judicial practice. The judgment obliges Poland to adapt domestic legal order to requirements enlisted in the aforementioned judgement. An analysis indicates that the law already in force provides the society with proper access to court in cases of forest management plans and it provides efficient judicial control over forest management plans. While adjusting Polish legal system the Polish legislator ought to implement model assumptions regarding judicial control over forest management plans, with particular emphasis on procedure to file a claim, definition of concerned persons and scope of claims.

Keywords: forest management, forest management plan, judicial control, the Aarhus convention

¹ Doktor, pracownik Zakładu Historii Prawa Polskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. ORCID: 0000-0001-7266-5552.

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie dotyczy kwestii sądowej kontroli planów urządzenia lasu w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie o sygn. C-432/21. Analiza zostaje ograniczona do kwestii zarzuconego Rzeczypospolitej Polskiej wykluczenia sądowej kontroli planów urządzenia lasu. W artykule przedstawione zostały uwagi do wskazanego orzeczenia TSUE, zarówno w aspekcie *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*, w odniesieniu do problemu sądowej kontroli nad planami urządzenia lasu. Opisany został stan obecny, interpretacji poddany został wyrok TSUE, jak i wskazano ramy rozwiązań legislacyjnych, dopuszczalnych w świetle omawianego orzeczenia.

Poza przedmiotem niniejszego postępowania pozostają zatem zarzuty w zakresie wprowadzenia przez Rzeczpospolitą Polską do systemu krajowego przepisów, zgodnie z którymi gospodarka leśna prowadzona w oparciu o dobrą praktykę nie narusza żadnych przepisów dotyczących ochrony przyrody na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory² i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa³. W związku z pełną implementacją dyrektyw siedliskowej i ptasiej mocą przepisów rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej⁴, które wchodzi w życie dnia 26 kwietnia 2023 r., należy uznać, iż ustawodawca krajowy skutecznie usunął uchybienie wytknięte przez TSUE w wyroku z dnia 2 marca 2023 r.

Należy wskazać, że §2 ust. 2 wzmiankowanego rozporządzenia nakazuje właścicielowi lasu lub osobie przez niego wskazanej podczas przygotowywania działań w zakresie gospodarki leśnej dokonanie przeglądu dostępnych danych w celu sprawdzenia występowania gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy siedliskowej oraz gatunków ptaków objętych ochroną lub potencjalnych miejsc ich występowania w lesie, w którym będą prowadzone te działania (pkt 2) oraz nie wcześniej niż dwa tygodnie przed przystąpieniem do działań w zakresie gospodarki leśnej przeprowadzenie wizji terenowej w lesie, w którym będą prowadzone te działania, w celu sprawdzenia

² Dz.U.UE.L.1992.206.7; dalej: „dyrektywa siedliskowa”.

³ Dz.U.UE.L.2010.20.7; dalej: „dyrektywa ptasia”.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 672.

występowania gatunków wymienionych w załączniku IV dyrektywy siedliskowej oraz gatunków ptaków objętych ochroną lub potencjalnych miejsc ich występowania (pkt 3). Uznać należy zatem, że Rzeczpospolita Polska już w momencie wydania przez TSUE C-432/21 dopełniła wymogów dotyczących prawidłowej gospodarki leśnej w kontekście dyrektyw siedliskowej i ptasiej, przy czym regulacja ta wejdzie w życie z dniem 26 kwietnia 2023 r.

Komisja Europejska wniosła w skardze do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej m.in.: na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 216 ust. 2 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵, art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r.⁶, ponieważ wykluczyła możliwość zaskarżenia przez organizacje ochrony środowiska przed sądem planów urządzenia lasu.

Wyrokiem z dnia 3 marca 2023 r. w sprawie o sygn. akt C-432/21 TSUE stwierdził, m.in. że poprzez zaniechanie przyjęcia wszelkich przepisów ustawodawczych niezbędnych do zapewnienia organizacjom ochrony przyrody możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem skutecznego zbadania pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus.

2. Obowiązujący stan prawny

Problematyka planów urządzenia lasu uregulowana jest w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷. Zgodnie z przepisem art. 22 ust. 1 u.l. „Minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza plan urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. Plany urządzenia lasu *de lege lata* nie są zatem zatwierdzane

⁵ Dz.U.UE.C.2007.303.1.

⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 (dalej jako: Konwencja z Aarhus).

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 672 Tekst jedn.: (dalej jako: u.l.).

w drodze decyzji administracyjnej. Przepisy ustawy o lasach nie precyzują również żadnej szczególnej ścieżki zaskarżania planów urządzenia lasu.

Czynność zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie następuje w drodze decyzji administracyjnej, co potwierdza utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2014 r.:

„Zatwierdzanie przez ministra do spraw ochrony środowiska planów urządzenia lasu, które to lasy są własnością Skarbu Państwa jest tym samym czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, a więc czynnością ze sfery dominium, a nie imperium”⁸. Na poparcie tego stanowiska w doktrynie podnosi się również, że „Zatwierdzanie planu urządzenia lasu decyzją należy zakwestionować, gdyż w relacjach nadrzędności i podrzędności nie ma miejsca na decyzje administracyjne”⁹.

Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny również w nowszym orzecnictwie, wskazując, że:

„w sprawach dotyczących zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla poszczególnych nadleśnictw nie jest prowadzone postępowanie administracyjne na podstawie przepisów k.p.a. Działania podejmowane w ramach stosowania art. 22 ust. 1 Uł są czynnościami o charakterze wewnętrznym wynikającymi ze stosunku podległości, a zatem nie stanowią aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej (...) zatwierdzenie planu przez Ministra jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery dominium, a więc zarządzania własnością Skarbu Państwa, czyli tzw. działania „właścicielskie”, a nie imperium”¹⁰.

De lege lata zupełnie nieuprawnione są zatem twierdzenia, jakoby

„Zatwierdzenie powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej, w której dodatkowo orzeka się o prawach i obowiązkach jednostki. Muszą zatem istnieć gwarancje procesowe do kontroli zatwierdzenia projektów planów lub odmowy zatwierdzenia”¹¹.

⁸ Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12, LEX nr 1522467.

⁹ D. Danecka, W. Radecki, *Komentarz do art. 22*, [w:] D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. III, LEX/el. 2021.

¹⁰ Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2020 r., sygn. II OSK 649/20, LEX nr 2979529.

¹¹ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 22*, [w:] B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX/el. 2011.

W kontekście indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej można ewentualnie rozpatrywać uproszczone plany urządzenia lasu – z całą pewnością jednak nie w przypadku planów urządzenia lasu, gdyż w tych przypadkach zachodzi stosunek pośredniej nadrzędności ministra właściwego do spraw środowiska nad nadleśniczym.

W obu jednak przypadkach, tj. planów urządzenia lasu (art. 22 ust. 1 u.l.) oraz uproszczonych planów urządzenia lasu (art. 22 ust. 2 u.l.) ustawodawca w sposób wyraźny posłużył się sformułowaniem „zatwierdza”. Biorąc pod uwagę jasny zwrot zawarty w obu omawianych przepisach, należy stwierdzić, że w omawianym przypadku należy zastosować dyrektywy wykładni językowej, jako wystarczające do zdekodowania treści normy prawnej¹². Skoro zatem ustawodawca wskazał, że plan urządzenia lasu jest zatwierdzany – bez dookreślenia, że następuje to w trybie decyzji administracyjnej – to stwierdzić należy, iż brak jest przesłanek do przyjęcia formy decyzji administracyjnej jako właściwej dla czynności zatwierdzenia planu urządzenia lasu.

Konsekwencją wewnętrznego charakteru planów urządzenia lasu i braku przysługiwania czynności zatwierdzenia przymiotu decyzji administracyjnej jest brak zaskarżalności czynności zatwierdzenia planu urządzenia lasu w trybie administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Bynajmniej nie oznacza to jednak, że w obecnym porządku prawnym zaskarżenie planu urządzenia lasu nie jest możliwe.

W pierwszej kolejności należy wskazać na przepis art. 44 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 środowisko¹³. Przepis ten przyznaje organizacjom ekologicznym prawo do udziału w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prawo wniesienia odwołania administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a także prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na taką decyzję. Z uwagi jednak na fakt, iż wskazany przepis dotyczy kontroli w trybie administracyjnym i sądowoadministracyjnym, to nie znajduje on zastosowania w przypadku zatwierdzenia planu urządzenia lasu.

¹² Zgodnie z zasadą subsydiarności innych rodzajów wykładni względem językowej. Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72-74.

¹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1029.

Podkreślić należy jednak, iż procedurze sporządzania planu urządzenia lasu przewidziano udział społeczeństwa, chociażby umożliwiając zgłaszanie przez społeczeństwo uwag do treści prognozy oddziaływania planu urządzenia lasu na środowisko oraz zapewniając czynny udział w debacie nad zgłoszonymi do prognozy uwagami Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹⁴.

Skuteczną drogę do kwestionowania zarówno poszczególnych czynności z zakresu gospodarki leśnej, jak i samego planu urządzenia lasu zapewnia z kolei przepis art. 323 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁵. Przepis art. 323 ust. 1 p.o.ś. pozwala każdemu, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, możliwość żądania od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, zapewniona jest zaś możliwość żądania zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Natomiast na mocy art. 323 ust. 2 p.o.ś. katalog podmiotów, którym przysługuje roszczenie, został rozszerzony o Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje ekologiczne – w przypadkach, gdy zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego.

Uzupełniając należy wskazać, iż realizacja planu urządzenia lasu może zostać skutecznie zablokowana również na czas trwania postępowania sądowego toczącego się na podstawie art. 323 p.o.ś., do czasu jego rozstrzygnięcia, a to w postępowaniu zabezpieczającym uregulowanego w art. 730 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹⁶. W praktyce postępowanie zabezpieczające służy tzw. organizacjom ekologicznym do punkowego blokowania czynności z zakresu gospodarki leśnej w ramach realizowanych przez te podmioty kampanii zmierzających do realizacji określonych

¹⁴ A. Wójcicka-Rosińska, D. Rosiński, *Prognoza oddziaływania na środowisko planu urządzenia lasu*, „Las Polski” 2011, s. 23, s. 19.

¹⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 (dalej jako: p.o.ś.).

¹⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 (dalej jako: k.p.c.).

celów, jak np. powołanie parku narodowego w Bieszczadach¹⁷ czy też zmierzających do rozszerzenia Białowieskiego Parku Narodowego¹⁸.

W postanowieniu z dnia 8 listopada 2021 r. wydanym w drugiej ze wskazanych spraw Sąd Okręgowy w Warszawie w trybie zabezpieczenia zakazał Nadleśnictwom Białowieża, Browsk i Hajnówka podejmowania w przyszłości wycinki drzew (pozyskania drewna) w określonych drzewostanach oraz nakazał pozostawienie (nieusuwanie) w przyszłości wszystkich wyciętych ponad stuletnich drzew do całkowitej mineralizacji. W rzecznym postanowieniu Sąd Okręgowy wskazał, że

„Zabezpieczenie roszczenia niepieniężnego może nastąpić w każdy sposób, jaki stosownie do okoliczności będzie odpowiedni. W powołanym przepisie ustawodawca przykładowo wskazał, iż możliwe do wykorzystania są sposoby przewidziane dla zabezpieczeń pieniężnych oraz sposoby wskazane w pkt 1–5, co nie wyklucza możliwości zastosowania innych, nieznanymi kodeksowi sposobów, jakie sąd uzna za odpowiednie. Odpowiedni sposób zabezpieczenia to taki, który z jednej strony zapewni należytą ochronę uprawnionego, z drugiej strony nie obciąży obowiązanej ponad potrzebę oraz będzie pozostawał w związku z przyszłą realizacją roszczenia o tyle, o ile ma zapewnić zaspokojenie dochodzonego żądania”¹⁹.

Jakkolwiek tak szeroki zakres postanowienia zabezpieczającego wskazuje jednoznacznie, iż *de facto* zmierza ono do zaspokojenia roszczenia, co w świetle art. 731 k.p.c. powinno wyłączyć możliwość udzielenia zabezpieczenia, to orzeczenie to jednoznacznie wskazuje, iż *de lege lata* istnieją prawne instrumenty pozwalające na nieskrępowaną kontrolę sądową nad planami urządzenia lasu. W konsekwencji stwierdzić należy, iż rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21 w zakresie dotyczącym zarzuconego Rzeczypospolitej Polskiej braku umożliwienia zaskarżania planu urządzenia lasu jest wadliwe. Rozstrzygnięcie to nie znajduje pokrycia w obowiązującym w Polsce stanie prawnym.

¹⁷ Por. np. sprawę wstrzymania czynności z zakresu gospodarki leśnej w postępowaniu zabezpieczającym w Nadleśnictwie Lutówka w Bieszczadach: <https://www.prawo.pl/prawo/gawrowanie-niedzwiedzia-a-wycinka-lasu-wyrok,519174.html> [dostęp: 14.04.2023].

¹⁸ Por. np. sprawę wstrzymania czynności z zakresu gospodarki leśnej w postępowaniu zabezpieczającym w Nadleśnictwie Białowieża, Browsk i Hajnówka: <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art19132091-sad-wydal-zakaz-wycinek-w-puszczy-bialowieskiej> [dostęp: 14.04.2023].

¹⁹ Postanowienie SO w Warszawie z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. IV C 264/18, LEX nr 3358764.

3. Wnioski z wyroku TSUE C-432/21

Dążąc do dostosowania prawa polskiego do zgodności z rozstrzygnięciem TSUE zawartym w wyroku z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21 w zakresie zaskarżalności planów urządzenia lasu należy ustalić, jakie wymogi TSUE stawia Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie regulacji, które w ocenie TSUE miałyby umożliwić zaskarżanie planów urządzenia lasu na drodze sądowej. Z perspektywy ustalenia wymaganych przez TSUE ram przyszłej regulacji umożliwiającej społeczeństwu zaskarżanie planu urządzenia lasu szczególnie istotne znaczenie mają pkt. 174, 176-177, 179 oraz 184-187 omawianego wyroku TSUE.

W punkcie 174 wyroku C-432/21 TSUE wskazał

„Co się tyczy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, postanowienie to ogranicza zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu środków odwoławczych, o których mowa w tym artykule, ponieważ jego celem jest przyznanie zainteresowanej społeczności „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości” obejmującego organizacje ochrony środowiska spełniające wymogi określone w art. 2 ust. 5 tej konwencji (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochronárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 58)”.

Na mocy art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do zapewnienia „zainteresowanej społeczności”²⁰ dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami art. 6 Konwencji z Aarhus. Konwencja wymaga przy tym, by dostęp społeczeństwa do zaskarżalności był „szeroki”, co wskazuje na konieczność stosowania wykładni rozszerzającej dostęp skargi. Przepis art. 6 Konwencji z Aarhus wymaga natomiast, by Rzeczpospolita Polska zapewniała społeczeństwu szeroki udział w procedurach podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska

Stosownie do pkt. 176 wyroku TSUE:

„należy stwierdzić, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus przewiduje obowiązek zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem

²⁰ Czyli takiej, która: ma wystarczający interes lub powołuje się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego wymagają tego jako przestanki.

o skuteczne zbadanie pod względem merytorycznym²¹ i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, o ile plany te są objęte zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej”.

Natomiast w pkt. 177 TSUE wskazał, że „uregulowanie przewidujące taki dostęp do sądu musi spełniać wymogi jasności i precyzji stawiane w dziedzinie prawa ochrony środowiska zgodnie z orzecznictwem Trybunału”.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej

„Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny (...) właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

TSUE przyjął zatem apriorycznie, bez uprzedniej analizy zakresu planu urządzenia lasu oraz procedury jego przyjmowania – a przynajmniej tak wynika z treści omawianego orzeczenia – że plan urządzenia lasu może w sposób istotny oddziaływać na środowisko i w związku z tym powinien podlegać sądowej kontroli pod kątem ochrony środowiska.

W pkt. 179 wyroku C-432/21 TSUE skonstatował, że

„W szczególności w odniesieniu do art. 22 ust. 1 ustawy o lasach, który przewiduje, że minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza plan urządzenia lasu, Komisja powołała się w skardze na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (...) zgodnie z którym ów akt zatwierdzenia nie stanowi decyzji administracyjnej mogącej być przedmiotem zaskarżenia przed sądem”.

Wniosek ten jest słuszny i poprawnie uzasadniony, co zostało wykazane w części pierwszej niniejszego artykułu. Należy jednak zważyć, że sam fakt braku przymiotu decyzji administracyjnej w przypadku aktu zatwierdzenia planu urządzenia lasu nie został przez TSUE oceniony negatywnie. Wywieść należy z tego wniosek, że TSUE nie przesądził, iż jedyną właściwą ścieżką sądowej kontroli planu urządzenia lasu powinien być tryb sądownoadministracyjny.

²¹ Słowo „merytoryczny” występuje w oficjalnym tłumaczeniu wyroku TSUE na język polski. Wydaje się, że właściwszym tłumaczeniem angielskiego słowa „substantive” byłoby „materialny” lub „materialnoprawny”.

W pkt. 184–187 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odniósł się natomiast do regulacji art. 323 p.o.ś., wskazując, że

„należy stwierdzić z jednej strony, że przepis ten ogranicza się do przyznania prawa do występowania przed tym sądem każdemu, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda. Tymczasem art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, który przyznaje dostęp do wymiaru sprawiedliwości członkom zainteresowanej społeczności, nie przewiduje w tym względzie przesłanki dotyczącej bezpośredniego zagrożenia szkodą z powodu bezprawnego oddziaływania na środowisko. Z drugiej strony wspomniany art. 323 Prawa ochrony środowiska nie przewiduje możliwości badania legalności planów urządzenia lasu pod względem merytorycznym²² i formalnym, lecz pozwala jedynie żądać przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem szkodą lub jej wystąpieniem. Jeżeli okaże się to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, można żądać zaprzestania działalności leżącej u podstaw zagrożenia. Wynika z tego, że informacje przedstawione Trybunałowi przez Rzeczpospolitą Polską nie pozwalają uznać, że ten środek zaskarżenia umożliwia skuteczne zapewnienie możliwości poddania przez organizacje ochrony środowiska planów urządzenia lasu objętych zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej kontroli sądowej pod względem merytorycznym i formalnym przyjmowania tych planów”.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w niezbyt przekonująco i niedostatecznie uargumentowany sposób stwierdził zatem, że przepis art. 323 p.o.ś. nie zapewnia dostatecznej, a więc zgodnej z Konwencją z Aarhus, ścieżki zaskarżenia planów urządzenia lasu. Mimo tych oczywistych mankamentów omawianego orzeczenia, Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do zastosowania się do wyroku TSUE z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie o sygn. C-432/21 poprzez odpowiednie zmodyfikowanie prawa krajowego.

W tym kontekście należy wskazać, że co prawda wyroki TSUE wywierają bezpośredni skutek w polskim (krajowym) porządku prawnym zgodnie z art. 260 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej²³, to jednak za kwestionowany przez Trybunał przepis art. 22 ust. 1 u.l. nadal obowiązuje. Orzeczenie TSUE ma zatem ten skutek, że Rzeczpospolita powinna podjąć działania celem dokonania w krajowym porządku prawnym takich zmian, by

²² Ponownie należy się opowiedzieć za tłumaczeniem „substantive” jako „materiałny” lub „materialnoprawny”.

²³ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

wskazane przez TSUE niezgodności z prawem międzynarodowym i unijnym) zostały usunięte z polskiego porządku prawnego. Wyrok TSUE zatem

„jest wyłącznie wyrokiem stwierdzającym naruszenie. Nie jest natomiast tytułem wykonawczym, ani nie kształtuje bezpośrednio żadnej sytuacji prawnej. Dla państwa wynika z niego jedynie obowiązek zaprzestania naruszania traktatu. TSUE nie może tym wyrokiem sam uchylić państwowego środka uznane-go za sprzeczny z traktatem”²⁴.

Rzeczpospolita Polska może zatem skorzystać z wszelkich instrumentów prawnych, by doprowadzić kwestię zaskarżalności planów urządzenia lasu do stanu zgodności z prawem międzynarodowym i europejskim. Sposoby działania, metody przyjmowania poszczególnych rozwiązań czy też oznaczanie instrumentów prawnych nie należą do kompetencji TSUE i Polska, jako państwo członkowskie, ma w tym zakresie swobodę ograniczoną jedynie interpretacją przepisów zaprezentowaną w omawianym wyroku TSUE.

W tym kontekście należy wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w literaturze przedmiotu

„Podstawową metodą jest harmonizacja prawa sprowadzająca się do wydania przez właściwe organy Unii Europejskiej aktów prawnych (dyrektyw) obligujących prawodawców poszczególnych państw członkowskich do implementacji ich postanowień do wewnętrznego porządku prawnego. Tego rodzaju dostosowanie prawa krajowego do wymogów stawianych przez prawodawstwo europejskiej odbywa się typowymi metodami legislacyjnymi każdego z państw. Instrumentów prawnych zobowiązujących poszczególne kraje do zmiany prawa nie ma natomiast Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)”²⁵.

Omawiany wyrok TSUE ma zatem takie znaczenie, że nie prowadzi do wyeliminowania z krajowego porządku prawnego przepisu art. 22 ust. 1 u.l., lecz Polska zobowiązana jest do takiego dostosowania przepisów, by zapewnić zgodność z rozstrzygnięciem TSUE: „Trybunał Sprawiedliwości nie może uznać krajowego aktu prawnego (o charakterze generalnym czy indywidualnym) wydanego przez państwo z naruszeniem prawa UE za nieważny”²⁶.

²⁴ M. Muszyński, *Co oznacza orzeczenie TSUE. I śmiesznie i strasznie. Tak można opisać sytuację, jaka powstała po wydaniu kolejnego postanowienia tymczasowego TSUE przeciwko Polsce (sprawa C-204/21)*, „Rzeczpospolita” <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art17911-mariusz-muszynski-co-oznacza-orzeczenie-tsue> [dostęp: 14.04.2023].

²⁵ D. Mączyński, *Bezpośredni wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na stanowienie prawa podatkowego w Polsce (wstęp do badań)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 3, s. 23.

²⁶ N. Półtorak, *Komentarz do art. 260, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, red. D. Korbis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, LEX/el. 2012.

Skoro zatem wyrok TSUE nie powoduje w krajowym porządku prawnym skutków nieważnościowych, to stwierdzić należy, że wywiera on skutki na przyszłość (*ex nunc*). Taki sam skutek powinien zostać wywołany przez ewentualne regulacje mające na celu dostosowanie krajowego porządku prawnego do wyroku C-432/21. Innymi słowy, omawiane orzeczenie TSUE pozostaje bez wpływu na plany urządzenia lasu już obowiązujące oraz te, które wejdą w życie przed ewentualną nowelizacją przepisu art. 22 u.l.

W wyroku z dnia 8 listopada 2016 r. TSUE stwierdził, że: „W związku z powyższym należy przypomnieć, iż w przypadku braku uregulowań Unii w danej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy określić zasady proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, państwa członkowskie są przy tym odpowiedzialne za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych uprawnień, a w szczególności zagwarantowanie poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu zgodnie z art. 47 karty”²⁷. Mając zatem na względzie obowiązujący stan prawny, treść wyroku TSUE w sprawie o sygn. akt C-432/21 oraz konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego rozwiązań mających doprowadzić do zgodności krajowego porządku prawnego z wytycznymi zawartymi we wskazanym orzeczeniu, należy sformułować założenia dotyczące sądowej kontroli planów urządzenia lasu w szczególności w kontekście trybu zaskarżenia, kręgu osób uprawnionych do zaskarżenia oraz zakresu zaskarżenia.

4. Postulaty *de lege ferenda*

Należy podkreślić, że ani z przepisów Konwencji z Aarhus, w tym w szczególności art. 9 ust. 2, ani z omawianego wyroku TSUE, nie wynika żaden konkretny tryb sądowej kontroli planów urządzenia lasu. Co prawda, TSUE odnosi się do orzecznictwa sądów administracyjnych w kontekście planu urządzenia lasu²⁸, ale w kontekście wskazania, że plan urządzenia lasu nie jest decyzją administracyjną podlegającą klasycznej kontroli sądowoadministracyjnej. Tym samym brak jest przesłanek po temu, by przesądzać, że wyrok TSUE narzuca Polsce konieczność zatwierdzania planów urządzenia lasu w drodze decyzji administracyjnej czy też, że dostęp społeczeństwa do

²⁷ Wyrok TSUE z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie C-243/15.

²⁸ Por. pkt 179 wyroku.

sądowej kontroli planu urządzenia lasu musi odbywać się w drodze postępowania sądowoadministracyjnego.

W przeciwieństwie do kwestii trybu zaskarżenia, Trybunał dość szczegółowo opisał wymogi dotyczące ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi na plan urządzenia lasu. W wyroku przytoczono m.in. treść art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus, zgodnie z którym należy zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości członkom zainteresowanej społeczności, bez zastosowania przesłanki dotyczącej bezpośredniego zagrożenia szkodą z powodu bezprawnego oddziaływania na środowisko. Ponadto uregulowanie przewidujące dostęp do sądu powinno spełniać „wymogi jasności i precyzji” stawiane w dziedzinie prawa ochrony środowiska zgodnie z orzecznictwem TSUE. Jakkolwiek TSUE szeroko określił katalog osób uprawnionych do zaskarżenia planu urządzenia lasu, to jednak nie wydaje się, by omawiane orzeczenie miało uniemożliwiać dookreślenie kręgu osób uprawnionych do wniesienia skargi poprzez wprowadzenie precyzyjnej i jasnej przesłanki formalnej skargi niezwiązanej z interesem w uzyskaniu rozstrzygnięcia.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w omawianym wyroku dość jednoznacznie określił pożądany zakres zaskarżenia planu urządzenia lasu: art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w zw. z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus przewidują obowiązek zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o skuteczne zbadanie pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach, o ile plany te są objęte zakresem stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (pkt 176).

5. Podsumowanie

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dalej jako: (TSUE) z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie o sygn. C-432/21, jakkolwiek budzi kontrowersje na gruncie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa i praktyki sądowej, nakłada na Polskę obowiązek dostosowania krajowego porządku prawnego do wymogów zawartych w tymże orzeczeniu. Proces uzgodnienia z polskiego porządku prawnego z omawianym wyrokiem nie będzie łatwy, jako że z przeprowadzonej analizy wynika jednoznacznie, iż już obecnie przepisy prawa krajowego zapewniają społeczeństwu dostęp do sądu w sprawach planów urządzenia lasu i skuteczną sądową kontrolę planów urządzenia lasu.

Co jednak istotne, Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana do urzeczywistnienia celów wskazanych przez TSUE i tym samym posiada swobodę w doborze środków, którymi cele te zrealizuje. Na gruncie omawianego orzeczenia oznacza to w szczególności, iż polski ustawodawca władny jest sformułować założenia dotyczące sądowej kontroli planów urządzenia lasu, w szczególności w kontekście trybu zaskarżenia, kręgu osób uprawnionych do zaskarżenia oraz zakresu zaskarżenia – z poszanowaniem zasad wpływających z art. 6 ust. 1 lit. b i art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus.

Wyrok TSUE nie narzuca Polsce konieczności dokonania takiej zmiany art. 22 u.l., by zatwierdzenie planu urządzenia lasu odbywało się w formie decyzji administracyjnej, a w konsekwencji, by plany urządzenia lasu podlegały kontroli sądowoadministracyjnej. Rzeczpospolitej Polskiej pozostawiono w tym zakresie swobodę, co oznacza, że sądowa kontrola planów urządzenia lasu może następować również w postępowaniu cywilnym.

Istotnym problemem do rozstrzygnięcia przez polskiego ustawodawcę pozostaje kwestia zakresu zaskarżenia planów urządzenia lasu. W ocenie TSUE powinna ona obejmować nie tylko prawidłowość sporządzenia i przyjęcia planu urządzenia lasu pod kątem formalnym, ale również prawidłowość zastosowania przepisów prawa materialnego. Wydaje się jednak, że brak jest podstaw do przyjęcia, że sądowa kontrola miałaby objąć również aspekty merytoryczne, a więc dotyczące *stricto* leśnictwa czy metodologii sporządzenia danego planu urządzenia lasu. Taki wniosek należy odrzucić jako zbyt daleko idący i oparty li tylko na nieprecyzyjnym tłumaczeniu zawartym w polskojęzycznej wersji wyroku.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazuje, że zakres podmiotowy skargi na plan urządzenia lasu powinien być szeroki i obejmować swoim zakresem wszystkie podmioty zainteresowane. Do tego kręgu należy zaliczyć zarówno przedstawicieli lokalnej społeczności, tj. takiej, która zamieszkuje w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów objętych danym planem urządzenia lasu, jak i organizacje deklarujące w celach statutowych zainteresowanie sprawami leśnictwa czy ochrony przyrody.

Nie mniej istotny jest fakt, że omawiane orzeczenie nie wywołuje skutków *ex tunc*. Obowiązujące obecnie plany urządzenia lasu, jak i te które zostaną zatwierdzone przed wejściem w życie ewentualnej nowelizacji art. 22 u.l., pozostają ważne i przedmiotowe orzeczenie nie niweczy ich skuteczności.

Na marginesie niniejszych rozważań należy wskazać, że w okresie pomiędzy złożeniem skargi przez Komisję Europejską a wydaniem wyroku w sprawie o sygn. akt C-432/21, dnia 24 stycznia 2022 r. senacka Komisja Nadzwyczajna ds. Klimatu wniosła do Marszałka Senatu o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach²⁹. Propozycja zmiany ustawy o lasach miała zmierzać do „do usunięcia sprzeczności prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, wskazanego przez Komisję Europejską w skardze wniesionej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dniu 15 lipca 2021 r. (Sprawa C-432/21)”. Senacka propozycja zmierzała do wprowadzenia zaskarżalności do sądu administracyjnego zatwierdzenia planów urządzenia lasu (projektowany art. 22 ust. 6 u.l.), przy jednoczesnym umożliwieniu organizacjom ekologicznym oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich wnoszenia skarg w ww. zakresie (projektowany art. 22 ust. 7 u.l.). Co istotne, zaskarżalność miała dotyczyć nie tylko planów urządzenia lasu przyjmowanych po wejściu w życie zmiany ustawy o lasach, ale również tych obowiązujących w dniu wejścia w życie nowelizacji, z zastrzeżeniem trzydziestodniowego terminu na wniesienie skargi (art. 2 ustawy nowelizującej).

Mając na uwadze poczynione wyżej rozważania, należy stwierdzić, iż propozycja zawarta w senackim druku nr 619 jakkolwiek zawiera jedną z możliwości realizacji TSUE z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie o sygn. C-432/21, to jednak nie może stanowić poważnego głosu w dyskusji *de lege ferenda* ze względu na brak rzeczowego uzasadnienia tego projektu. Przede wszystkim należy wskazać na zupełne pominięcie przez projektodawców wskazania skutków finansowych projektowanych rozwiązań – czy też szerzej – skutków dla gospodarki leśnej. Wprowadzenie zaskarżalności zatwierdzenia planów urządzenia lasu, w tym również tych obowiązujących, doprowadziłoby do konieczności wstrzymania m.in. pozyskania drewna we wszystkich tych nadleśnictwach, gdzie złożona zostałaby skarga na zatwierdzenie planu urządzenia lasu. W konsekwencji mogłoby dojść do paraliżu przemysłu drzewnego wskutek niedostępności surowca drzewnego. Nie zostały oszacowane również koszty związane z koniecznością uiszczenia przez jednostki Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe kar umownych w związku z niedostarczeniem zakontraktowanego surowca drzewnego odbiorcom. Jakkolwiek brak rzetelnego uzasadnienia projektu uniemożliwia

²⁹ Druk senacki nr 619, Senat Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji.

bardziej szczegółowe ustosunkowanie się do niego, podkreślić należy, że proponowane środki zdają się być nadmierne. Wyrok TSUE nie narzuca bowiem Polsce sądowoadministracyjnej kontroli planów urządzenia lasu. Mając na względzie opisane wyżej zagrożenia związane kontrolą planów urządzenia lasu w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz pozostawienie Rzeczypospolitej Polskiej swobody w doborze środków do zrealizowania rozstrzygnięcia TSUE, należy postulować, by ewentualna zmiana ustawy o lasach nie wprowadzała sądowoadministracyjnej kontroli planów urządzenia lasu.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U.UE.L.1992.206.7).
2. Decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).
3. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).
4. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2007.303.1).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U.UE.L.2010.20.7).
6. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672).
7. Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r. poz. 1029).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556).
9. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805).

Książki i artykuły naukowe:

1. Danecka D., Radecki W., Ustawa o lasach. Komentarz, wyd. 3, LEX el. 2021.
2. Mączyński D., Bezpośredni wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na stanowienie prawa podatkowego w Polsce (wstęp do badań), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, z. 3.
3. Morawski L., Zasady wykładni prawa, Toruń 2010.
4. Muszyński M., Co oznacza orzeczenie TSUE. I śmiesznie i strasznie. Tak można opisać sytuację, jaka powstała po wydaniu kolejnego postanowienia tymczasowego TSUE przeciwko Polsce (sprawa C-204/21), „Rzeczpospolita” <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art17911-mariusz-muszynski-co-oznacza-orzeczenie-tsue>.
5. Półtorak N., Komentarz do art. 260, [w:] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. 3, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, LEX/el. 2012
6. Rakoczy B., Ustawa o lasach. Komentarz, LEX/el. 2011.
7. Wójcicka-Rosińska A., Rosiński D., Prognoza oddziaływania na środowisko planu urządzenia lasu, „Las Polski” 2011, nr 23.

Orzecznictwo:

1. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 2020 r., sygn. II OSK 649/20, LEX nr 2979529.
2. Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 8 listopada 2021 r., sygn. IV C 264/18, LEX nr 3358764.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2014 r. II OSK 2477/12, LEX nr 1522467.
4. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21.
5. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie C-243/15.

Pozostałe źródła:

Druk senacki nr 619, Senat Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji

Źródła internetowe:

1. <https://www.prawo.pl/prawo/gawrowanie-niedzwiedzia-a-wycinka-lasu-wyrok,519174.html>.
2. <https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art19132091-sad-wydal-zakaz-wycinek-w-puszczy-bialowieskiej>.

Hanna Spasowska-Czarny¹

Prawne i faktyczne działania UE na rzecz wspierania gospodarki wodorowej Legal and factual EU actions to promote the hydrogen economy

Streszczenie

W ciągu zaledwie kilku dziesięcioleci wszystkie potrzeby energetyczne (m.in. energia elektryczna, przemysł, transport, budynki, rolnictwo), będą musiały być zaspakajane z bezemisyjnych źródeł. To rodzi konieczność wprowadzenia ogromnych zmian w ciągu niewiele więcej niż jednego pokolenia i będzie wymagało innowacyjnych rozwiązań, technologii i polityki.

Inwazja Rosji na Ukrainę i związany z tym kryzys energetyczny zwiększają presję na dekarbonizację europejskiej gospodarki, w tym wykorzystanie zielonego wodoru. W średniej i dłuższej perspektywie OZE i jego pochodne będą jeszcze zyskiwać na znaczeniu, nie tylko oferując najbardziej konkurencyjne koszty wytwarzania energii, ale przede wszystkim tak pożądaną niezależność energetyczną. Same odnawialne i jądrowe źródła energii nigdy jednak nie będą w stanie zaspokoić wszystkich naszych potrzeb energetycznych, wodór będzie musiał odegrać kluczową rolę uzupełniającą. To „trzecia rewolucja przemysłowa”, a gospodarka wodorowa będzie jej integralną częścią prawdopodobnie znacznie wcześniej niż można przypuszczać.

Aby osiągnąć swoje cele w zakresie klimatu i zastosować się do zaleceń IPCC2, UE zobowiązała się do przekształcenia swoich sektorów energii elektrycznej, transportu, budynków i przemysłu w taki sposób, aby do 2050 r. stały się one całkowicie lub prawie całkowicie neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla.

8 lipca 2020 r. Komisja Europejska opublikowała unijną strategię wodorową, określając ten nośnik energii jako priorytet dla Europejskiego Zielonego Ładu i transformacji energetycznej Wspólnoty. Dokument przewiduje stworzenie bodźców zarówno dla zwiększenia produkcji, jak i zapotrzebowania na wodór w warunkach unijnej gospodarki. W ślad za strategią, rozpoczęto szeroko zakrojoną rewizję istniejących regulacji oraz tworzenie nowych, które stwarzają korzystne środowisko dla rozwoju infrastruktury wodorowej. Obecnie rynek zielonego wodoru znajduje się w fazie rozwoju – poszczególne fragmenty łańcucha wartości zaczynają się ze sobą łączyć, a wdrożenia technologii wodorowych przestają mieć charakter wyłącznie pilotażowy.

Słowa kluczowe: gospodarka wodorowa, bezemisyjność, transformacja energetyczna, zielony wodór

¹ Doktor, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Instytut Nauk Prawnych Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; ORCID: 0000-0003-4000-5837.

Legal and Factual Actions of the EU to Promote Hydrogen Economy

Abstract

In just a few decades, all energy (including electricity, industry, transportation, buildings and agriculture), will have to be supplied from carbon-free sources. This raises the need for massive changes in a little more than a generation and will require innovative solutions, technologies and policies.

Russia's invasion of Ukraine and the energy crisis that followed put an increasing pressure on decarbonizing the European economy, including the use of green hydrogen. In the medium to long term, RES and its derivatives will continue to gain in importance, offering not only the most competitive cost of energy generation, but above all the much-desired energy independence. Renewables and nuclear sources of energy alone, however, will never be able to meet all our energy needs, therefore, hydrogen will have to play a key complementary role. This is the 'third industrial revolution', and the hydrogen economy will probably become an integral part of it much sooner than one might think.

In order to meet its climate goals and comply with the IPCC2 recommendations, the EU has committed to transforming its electricity, transportation, buildings and industrial sectors to become completely or almost completely carbon neutral by 2050.

On 8 July 2020, the European Commission published the EU Hydrogen Strategy, identifying this energy carrier as the priority for the European Green Deal and the Community's energy transition. The document envisages the creation of incentives for both increased production and demand for hydrogen in the conditions of the EU economy. Following the strategy, an extensive revision of existing regulations and the development of new ones to create a favourable environment for the development of hydrogen infrastructure has begun. Currently, the green hydrogen market is in a development phase, the various parts of the value chain are beginning to interconnect, while hydrogen technology deployments are no longer of a purely pilot character.

Keywords: hydrogen economy, carbon-free, energy transition, green hydrogen

1. Wstęp

Potencjał tzw. zielonego wodoru w procesie dekarbonizacji jest w teorii i praktyce jednoznacznie oceniany jako duży i wielopłaszczyznowy. Wodór będzie miał bardzo szerokie zastosowanie: od sektora energetycznego do sektora mobilności, czyli w dwóch wymiarach, które są kluczowe dla osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu². Obecnie wodór znajduje się na szczycie agendy nie tylko w kontekście założeń Green Deal, ale także w odniesieniu do zielonego ożywienia po pandemii i trwającym rok kryzysie

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM/2019/640 final.

energetycznym. Inwazja Rosji na Ukrainę postawiła przed Europą wiele wyzwań, ale stworzyła również wyjątkową okazję do zmiany struktury energetycznej. UE zamierza odgrywać wiodącą rolę w rozwoju światowego przemysłu ekologicznego wodoru, a do realizacji tej wizji w sposób szczególny ma przyczynić się Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Unijna strategia wodorowa³ i plan REPowerEU⁴ określają kompleksowe ramy wspierania upowszechniania technologii produkcji i wykorzystania tzw. odnawialnego i niskoemisyjnego wodoru w celu wspierania procesu dekarbonizacji UE w sposób ekonomicznie uzasadniony oraz zmniejszenia zależności państw członkowskich od importowanych paliw kopalnych.

W 2022 r. udział energii pochodzącej z wodoru stanowił mniej niż 2% zużycia energii w Europie. Energia z wodoru była wykorzystywana głównie do produkcji produktów chemicznych – przede wszystkim tworzyw sztucznych i nawozów – przy czym 96% tego wodoru było produkowane przy użyciu gazu ziemnego, a to z kolei powodowało znaczną emisję CO₂. Komisja Europejska zaproponowała, aby w ramach UE do 2030 r. zwiększyć produkcję wodoru odnawialnego do 10 mln ton rocznie, a kolejne 10 mln ton pozyskiwać z importu⁵.

Priorytetem UE jest rozwój technologii związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem wodoru odnawialnego, który można uzyskać w procesie elektrolizy z wykorzystaniem odnawialnej energii elektrycznej do rozszczepienia wody na wodór i tlen. Jest określany jako „odnawialne paliwo pochodzenia niebiologicznego” i najprawdopodobniej będzie odgrywał kluczową rolę w dekarbonizacji sektorów, w których zastosowanie innych rozwiązań może okazać się ekonomicznie nieuzasadnione lub technicznie niewykonalne. Można go wykorzystać do zastąpienia opartego na paliwach kopalnych

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 8 lipca 2020 r. „Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu”, COM (2020) 301 final.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 maja 2022 r. „Plan REPowerEU”, COM (2022) 230 final. Centralnym elementem planu REPowerEU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który posłuży jako wsparcie skoordynowanego planowania i finansowania infrastruktury transgranicznej oraz krajowej, a także projektów i reform w sektorze energii. Komisja proponuje wprowadzenie ukierunkowanych zmian w rozporządzeniu w sprawie RRF w celu włączenia poszczególnych rozdziałów poświęconych REPowerEU do istniejących planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich. Będzie to uzupełnieniem szeregu istotnych reform i inwestycji, które są już przewidziane w planach odbudowy. W procesie tym uwzględniono zalecenia dla poszczególnych krajów sporządzone w ramach europejskiego semestru 2022.

⁵ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en [dostęp: 28.03.2023].

wodoru w transporcie i procesach przemysłowych oraz do wytwarzania nowych produktów przemysłowych, takich jak ekologiczne nawozy i stal.

Jeżeli wodór odnawialny będzie produkowany w czasie, gdy zasoby energii słonecznej i wiatrowej są dostępne, z czasem będzie można nim wydatnie wspierać sektor energetyczny UE poprzez długoterminowe i wielkoskalowe magazynowanie. Potencjał magazynowania wodoru jest szczególnie korzystny dla sieci energetycznych, ponieważ umożliwia przechowywanie energii odnawialnej nie tylko w dużych ilościach, ale również przez długi czas. Oznacza to, że wodór odnawialny może przyczynić się do poprawy elastyczności systemów energetycznych poprzez zrównoważenie podaży i popytu w sytuacji, gdy wytwarzana jest zbyt duża lub zbyt mała ilość energii, co pomoże zwiększyć efektywność energetyczną w całej UE.

Jeszcze do niedawna brak końcowych rozstrzygnięć co do definicji wodoru odnawialnego i zasad działania europejskiego systemu wsparcia powstrzymywał część podmiotów przed podjęciem konkretnych działań, trwały prace koncepcyjno-przygotowawcze. Jest wysoce prawdopodobne, że w obliczu decyzji KE podjętych w lutym 2023 roku w najbliższym czasie zapadną decyzje inwestycyjne skutkujące pozyskaniem kapitału, złożeniem wiążących zamówień na dostawy technologii czy kontraktacją wykonawców⁶.

2. Działania legislacyjne i faktyczne wspierające strategię wodorową

2.1. Działania w ramach obszarów sprecyzowanych w strategii

Strategia wodorowa UE⁷ została przyjęta w 2020 r. i sprecyzowała obszary działań politycznych w 5 obszarach: wsparcia inwestycyjnego; wsparcia produkcji i popytu; tworzenia rynku i infrastruktury wodorowej; badań i współpracy oraz współpracy międzynarodowej. Do końca pierwszego kwartału 2022 r. zrealizowano 20 kluczowych działań we wszystkich obszarach, m.in. opracowano program inwestycyjny w celu stymulowania rozwoju produkcji i wykorzystania wodoru oraz stworzono konkretną listę projektów (obecnie obejmuje ich ponad 750); wsparto strategiczne inwestycje w czysty

⁶ Podobnie: T. Umeda, J. Wajer, *Zielony wodór – rewolucja czy przejściowa moda? Szanse i wyzwania dla polskiej gospodarki*, Raport EY, marzec 2023, s. 13.

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 8 lipca 2020 r. „Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu”, COM (2020) 301 final.

wodór w kontekście planu naprawczego Komisji, w szczególności w ramach InvestEU⁸ (analiza „Recovery and Resillience Scoreboard”⁹ wykazuje, że 15 państw UE uwzględniło wodór w swoich planach naprawy; w grudniu 2020 r. publikowano Strategię zrównoważonej i inteligentnej mobilności¹⁰; opracowano kryteria certyfikacji wodoru odnawialnego i niskoemisyjnego; rozpoczęto planowanie infrastruktury wodorowej, w tym w ramach transeuropejskich sieci energetycznych i transportowych; zaplanowano sieci stacji paliw, i wsparcie dla instalowania stacji tankowania wodoru; w ramach programu „Horyzont 2020” sfinansowano budowę trzech elektrolizerów odnawialnego wodoru o mocy 100 MW w Niemczech, Holandii i Portugalii; w ramach działania na rzecz innowacji międzyregionalnych wsparto dwa partnerstwa europejskich dolin wodorowych; opracowano wzorzec dla transakcji denominowanych w euro, a wodór został uwzględniony w komunikacie „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, siły i odporności”¹¹.

Od tego czasu w ramach pakietu Fit-for-55¹² (lipiec 2021 r.) przedstawiono szereg wniosków legislacyjnych, które umieszczają europejską strategię wodorową w konkretnych ramach europejskiej polityki wodorowej. Obejmuje to propozycje ustanowienia celów w zakresie upowszechnienia wodoru odnawialnego w przemyśle i transporcie do 2030 r., a także pakiet dotyczący

⁸ Na program InvestEU składają się 3 moduły: The InvestEU Fund, The InvestEU Advisory Hub i The InvestEU Hub. Program wspiera inwestycje ukierunkowane na zrównoważony rozwój, innowacje i tworzenie miejsc pracy w Europie. Więcej zob. https://investeu.europa.eu/index_en [dostęp: 29.03.2023].

⁹ *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis. Clean power.*, December 2021. Niniejszy dokument jest częścią serii analiz tematycznych zleconych przez Komisję Europejską w celu zilustrowania działania Instrumentu Odbudowy i Odporności (RRF). RRF jest największym w historii Unii Europejskiej instrumentem finansowania i ma na celu wspieranie europejskich gospodarek i społeczeństw po pandemii wirusa COVID-19 oraz budowania odporności na przyszłe wstrząsy. Państwa członkowskie UE zobowiązują się do wdrożenia ambitnych reform i inwestycji, a po zrealizowaniu tych zobowiązań otrzymują środki z RRF. Zob. na https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/1_Clean.pdf [dostęp: 29.03.2023].

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 8 lipca 2020 r. „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, COM (2020) 789 final.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 10 stycznia 2021 „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności” [COM(2021) 32 final].

¹² <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> [dostęp: 25.03.2023].

wodoru i zdekarbonizowanego rynku gazu¹³, w którym przedstawiono wnioski dotyczące wsparcia dla utworzenia optymalnej, dedykowanej wodorowi infrastruktury, jak również wydajnego rynku wodoru. Ponadto, w ramach planu naprawczego NextGenerationEU¹⁴ udostępniono krajom UE środki na inwestycje w projekty wodorowe w całym łańcuchu wartości.

2.2. Ważne projekty będące przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI)

Wsparcie inwestycyjne zapewniono również w ramach ważnych projektów będących przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) dotyczących wodoru. Pierwszy IPCEI, o nazwie „IPCEI Hy2Tech”¹⁵, który obejmuje 41 projektów i został zatwierdzony w lipcu 2022 r., ma na celu opracowanie innowacyjnych technologii dla łańcucha wartości wodoru w celu zdekarbonizacji procesów przemysłowych i sektora mobilności, ze szczególnym uwzględnieniem użytkowników końcowych.

We wrześniu 2022 roku Komisja zatwierdziła „IPCEI Hy2Use”¹⁶, który uzupełnia IPCEI Hy2Tech i który będzie wspierał budowę infrastruktury związanej z wodorem oraz rozwój innowacyjnych i bardziej zrównoważonych technologii integracji wodoru w sektorze przemysłowym. W listopadzie 2021 r. utworzono Partnerstwo na rzecz Czystego Wodoru¹⁷ (przejęcie od FCH 2 JU), aby wspierać badania i innowacje w ekosystemie wodorowym.

2.3. Delegated Regulations

Ramy polityki wodorowej UE zostały domknięte poprzez przyjęcie dwóch regulacji (*Delegated Regulations* spełniających funkcję tzw. *clarifying*

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15.12.2021 r. w sprawie wspólnych zasad rynków wewnętrznych gazów odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru, COM (2021) 803 final i Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15.12.2021 r. w sprawie rynków wewnętrznych gazów ze źródeł odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru, COM(2021) 804 final.

¹⁴ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Budżetu, The EU's 2021-2027 long-term budget and Next-GenerationEU: facts and figures, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [dostęp: 27.03.2023].

¹⁵ Komunikat Komisji Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, 30.12.2021 r. (Dz. U. UE C 528/10).

¹⁶ IPCEI Hy2Use stanowi kontynuację i uzupełnienie pierwszego IPCEI dotyczącego łańcucha wartości wodoru, IPCEI „Hy2Tech”, który Komisja zatwierdziła w dniu 15 lipca 2022 r. Podczas gdy oba IPCEI dotyczą łańcucha wartości wodoru, Hy2Use skupia się na projektach, które nie są objęte Hy2Tech, a mianowicie na infrastrukturze związanej z wodorem i zastosowaniach wodoru w sektorze przemysłowym (podczas gdy Hy2Tech skupia się na użytkownikach końcowych w sektorze mobilności).

¹⁷ https://www.clean-hydrogen.europa.eu/index_en [dostęp: 29.03.2023]. Więcej na temat zob. niżej, pkt 1.6.

rules), mających zastosowanie do wodoru odnawialnego w ramach dyrektywy w sprawie energii odnawialnej z 2018 r.¹⁸ Pierwsza odnosi się do paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego¹⁹ i określa kryteria dla produktów należących do kategorii „wodoru odnawialnego”²⁰. Wskazuje przede wszystkim, na jakich warunkach wodór, paliwa na bazie wodoru lub inne nośniki energii mogą być uznane za RFNBO. Ustawa precyzuje zasadę „dodatkowości” dla wodoru określoną w unijnej dyrektywie o energii odnawialnej²¹. Elektrolizery do produkcji wodoru będą musiały być podłączone do nowej produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, zasada ta ma na celu zagwarantowanie, że wytwarzanie wodoru ze źródeł odnawialnych zachęca do zwiększenia ilości energii odnawialnej dostępnej dla sieci w porównaniu z tym, co już jest wytwarzane. W ten sposób produkcja wodoru będzie wspierać dekarbonizację i uzupełniać wysiłki na rzecz elektryfikacji, jednocześnie unikając presji na wytwarzanie energii elektrycznej.

W akcie określono różne sposoby wykazywania, że energia elektryczna ze źródeł odnawialnych wykorzystywana do produkcji wodoru jest zgodna z zasadami dodatkowości. Ponadto wprowadza on kryteria mające na celu zagwarantowanie, że wodór ze źródeł odnawialnych jest produkowany tylko wtedy i tylko tam, gdzie dostępna jest wystarczająca ilość energii odnawialnej (tzw. korelacja czasowa i geograficzna). Aby uwzględnić istniejące zobowiązania inwestycyjne i umożliwić sektorowi dostosowanie się do nowych ram, przepisy będą wprowadzane stopniowo i zaprojektowane tak, aby z czasem stawały się coraz bardziej rygorystyczne. W szczególności przepisy przewidują fazę przejściową wymogów dotyczących „dodatkowości” w odniesieniu do projektów wodorowych, które rozpoczną działalność przed dniem 1 stycznia 2028 r. Ten okres przejściowy odpowiada okresowi, w którym elektrolizery będą skalowane i pojawią się na rynku. Ponadto producenci wodoru

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U.UE.L.2018.328.82).

¹⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 36 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych „odnawialne ciekłe i gazowe paliwa transportowe pochodzenia niebiologicznego” oznaczają paliwa ciekłe lub gazowe wykorzystywane w sektorze transportu inne niż biopaliwa lub biogaz, których wartość energetyczna pochodzi ze źródeł odnawialnych innych niż biomasa. W piśmiennictwie występują także jako „RFNBO”.

²⁰ Dokument oznaczony jako: Commission delegated regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a Union methodology setting out detailed rules for the production of renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin od 10.2.2023, C(2023) 1087 final.

²¹ Dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, pkt (90).

będą mogli dopasować swoją produkcję wodoru do zakontraktowanych źródeł energii odnawialnej w ujęciu miesięcznym do 1 stycznia 2030 r. Państwa członkowskie będą jednak miały możliwość wprowadzenia bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących korelacji czasowej od dnia 1 lipca 2027 r.

Wymagania dotyczące produkcji wodoru ze źródeł odnawialnych będą miały zastosowanie zarówno do producentów unijnych, jak i producentów z krajów trzecich, którzy chcą eksportować wodór ze źródeł odnawialnych do UE. System certyfikacji oparty na systemach dobrowolnych ma stanowić dla producentów z UE i spoza niej prosty sposób wykazywania zgodności stosowanych procedur z prawem UE i obrotu wodorem odnawialnym w ramach jednolitego rynku.

Druga regulacja podaje szczegółową formułę obliczania emisji w cyklu życia wodoru odnawialnego i paliw węglowych pochodzących z recyklingu w celu spełnienia określonego w dyrektywie progu redukcji emisji gazów cieplarnianych²². Metodyka uwzględnia emisje gazów cieplarnianych w całym cyklu życia paliw, w tym emisje związane z wydobyciem, emisje związane z pobieraniem energii elektrycznej z sieci, z przetwarzaniem oraz emisja związane z transportem tych paliw do odbiorcy końcowego. W metodyce wyjaśniono również sposób obliczania emisji gazów cieplarnianych wodoru odnawialnego lub jego pochodnych w przypadku, gdy jest on współprodukowany w zakładzie produkującym paliwa kopalne.

2.4. Akcelerator wodorowy

Wraz z publikacją planu REPowerEU w maju 2022 r. Komisja Europejska uzupełniła strategię wodorową, co potwierdza rosnące europejskie ambicje dotyczące odnawialnego wodoru jako ważnego nośnika energii w celu odejścia od importu paliw kopalnych z Rosji. W dokumencie roboczym służb

²² Dokument oznaczony jako: Commission delegated regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a minimum threshold for greenhouse gas emissions savings of recycled carbon fuels and by specifying a methodology for assessing greenhouse gas emissions savings from renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin and from recycled carbon fuels C(2023) 1086 final. Oba akty zostały przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają dwa miesiące na ich przeanalizowanie i przyjęcie lub odrzucenie wniosków. Na ich wniosek okres kontroli może zostać przedłużony o 2 miesiące. Parlament ani Rada nie mają możliwości wprowadzenia zmian do wniosków.

Komisji²³ towarzyszącym planowi Komisja nakreśla koncepcję „akceleratora wodorowego” w celu zwiększenia skali wdrażania technologii z udziałem wodoru odnawialnego.

Działania zaplanowane w ramach akceleratora koncentrują się na przyspieszeniu wprowadzania odnawialnego wodoru, amoniaku i innych ich pochodnych w sektorach, w których redukcja emisyjności jest trudna (takich jak transport) oraz w energochłonnych procesach przemysłowych. Zwiększenie rozwoju infrastruktury wodorowej i wspieranie inwestycji w wodór określono jako kluczowe obszary wspierania upowszechniania wodoru w UE.

2.4.1. Europejski Bank Wodorowy

Jednym ze środków akceleracji technologii wodorowych jest utworzenie globalnego Europejskiego Banku Wodorowego jako gwaranta bezpieczeństwa inwestycyjnego i podmiotu tworzącego możliwości biznesowe dla europejskiej i światowej produkcji wodoru ze źródeł odnawialnych²⁴.

Utworzenie Europejskiego Banku Wodorowego Przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zapowiedziała w przemówieniu o stanie Unii w 2022 r., a inicjatywa ta została uwzględniona w programie prac Komisji na rok 2023. Opublikowany 16 marca 2023 r. komunikat o Europejskim Banku Wodorowym²⁵ uwzględnia jego koncepcję, zadania i strukturę. Głównym celem utworzenia Banku jest wspieranie prywatnych inwestycji w łańcuchu wartości wodoru, zarówno w krajach UE, jak i w państwach trzecich, poprzez połączenie podaży energii odnawialnej z popytem w UE oraz rozwiązanie początkowych problemów inwestycyjnych – przeznaczono na to 3 miliardy euro. Bank ma ustanowić wstępny rynek wodoru odnawialnego, co otworzy nowe możliwości rozwoju i wygeneruje miejsca pracy. W lutym 2023 r. KE poinformowała, iż Bank będzie wspierać produkcję zielonego wodoru w modelu kontraktu różnicowego, oferując projektom rywalizującym w aukcjach stałą premię (*fixed premium*) za każdy kilogram wytworzonego wodoru w okresie

²³ Commission staff working document implementing the RePower EU Action Plan: Investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and the Social Committee and the Committee of the Regions REPowerEU Plan, 18.05.2022 r. (SWD/2022/230).

²⁴ The European Hydrogen Bank. Kickstarting the European hydrogen market. Hydrogen Europe Position Paper, March 2023, https://hydrogeneurope.eu/wp-content/uploads/2023/03/2023.03_Hydrogen-Bank_H2Europe_paper.pdf [dostęp: 29.03.2023].

²⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and the Social Committee and the Committee of the Regions on the European Hydrogen Bank, 16.03.2023 r., (COM(2023)156).

10 lat. Szczegółowe zasady systemu aukcyjnego mają zostać przedstawione w czerwcu 2023 r., natomiast pierwsza aukcja z budżetem ok. 800 mln euro planowana jest na czwarty kwartał 2023 r. W związku z tym Komisja Europejska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z wnioskiem o sporządzenie opinii rozpoznawczej, która zostanie wykorzystana w procesie opracowywania dokumentacji dotyczącej banku wodoru²⁶. Opinia ma dotyczyć wartościowania różnych wymiarów technologii wodorowych w celu oceny ewentualnych potrzeb inwestycyjnych.

Ponadto ułatwiać promowanie importu wodoru odnawialnego z państw trzecich i zachęcać do dekarbonizacji będą partnerstwa na rzecz zielonego wodoru. Wraz z Europejskim Bankiem Wodorowym ww. partnerstwa mają na celu stworzenie podstaw gwarantujących, że inicjatywy podejmowane przez państwa członkowskie UE i przedsiębiorców będą funkcjonowały w poszanowaniu zasad uczciwej konkurencji pomiędzy podmiotami podejmującymi działania w ramach UE a podmiotami z krajów trzecich.

2.5. Sieć energii wodorowej (Hydrogen Energy Network)

Sieć energii wodorowej (Hydrogen Energy Network) to nieformalna grupa przedstawicieli ministerstw energii w państwach członkowskich UE, której celem jest pomoc krajowym organom odpowiedzialnym za wdrażanie polityk energetycznych w wykorzystaniu możliwości oferowanych przez wodór jako nośnik energii. Sieć działa jako nieformalna platforma wymiany informacji w dziedzinie dobrych praktyk, doświadczeń i najnowszych osiągnięć w zakresie wodoru, a także wspólnej pracy nad konkretnymi zagadnieniami. Spotkania Hydrogen Energy Network odbywają się dwa razy w roku²⁷.

2.6. Inne działania

UE uruchomiła i promuje także inicjatywy w dziedzinie przemysłu, finansów, badań i innowacji w zakresie wodoru.

Partnerstwo na rzecz czystego wodoru (2021–2027) to wspólne partnerstwo publiczno-prywatne wspierane przez Komisję w ramach programu „Horyzont Europa”. Opiera się ono na sukcesie swojego poprzednika, wspólnego przedsiębiorstwa na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych,

²⁶ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/eu-hydrogen-bank> [dostęp: 29.03.2023].

²⁷ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen-page/hydrogen-energy-network-meetings_en [dostęp: 29.03.2023].

i obejmuje również platformę dolin wodorowych, inicjatywę prowadzoną przez UE w ramach misji „Innowacje”. 1 marca 2023 r. Komisja i zainteresowane strony podpisały wspólną deklarację w sprawie badań i innowacji w dziedzinie wodoru odnawialnego, zobowiązując się do zintensyfikowania i przyspieszenia wspólnych działań w zakresie badań, rozwoju, demonstracji i wdrażania dolin wodorowych²⁸.

Wraz z wdrożeniem unijnej strategii wodorowej w 2020 r. jako część nowej strategii przemysłowej dla UE, został uruchomiony Europejski sojusz na rzecz czystego wodoru²⁹. Skupia przedsiębiorców, organy krajowe i lokalne, przedstawicieli społeczeństwa i inne zainteresowane strony. Celem sojuszu jest dynamiczne wdrażanie technologii wodorowych do 2030 r. poprzez połączenie produkcji wodoru ze źródeł odnawialnych i niskoemisyjnych, generowanie zapotrzebowania w przemyśle, transporcie i innych sektorach oraz przesyłu i dystrybucji wodoru. Sojusz jest również gospodarzem „Partnersstwa na rzecz elektrolizerów”, którego celem jest połączenie producentów elektrolizerów oraz dostawców komponentów i materiałów, aby osiągnąć w Europie łączną roczną zdolność produkcyjną elektrolizerów na poziomie 17,5 GW do 2025 r.

W celu identyfikacji publicznych źródeł finansowania projektów wodorowych, powstał internetowy przewodnik- Kompas finansowania publicznego w dziedzinie wodoru (Hydrogen Public Funding Compass). Kompas gromadzi informacje na temat istotnych dla tego sektora wszystkich funduszy i programów UE przewidzianych na lata 2021–2027.

3. Zakończenie

Pojęcie dekarbonizacji pozostaje w centrum debaty o polityce klimatycznej w zdecydowanej większości państw. O skali zaangażowania w redukcję emisji gazów cieplarnianych świadczy zawarte w 2016 r. Porozumienie

²⁸ https://energy.ec.europa.eu/news/hydrogen-valleys-european-commission-signs-joint-declaration-european-stakeholders-boost-eu-hydrogen-2023-03-01_en [dostęp: 29.03.2023].

²⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-clean-hydrogen-alliance_en [dostęp: 29.03.2023].

paryskie³⁰, w ramach którego aż 195 krajów zobowiązało się do ograniczenia wzrostu średniej temperatury na Ziemi poniżej 1,5°C w porównaniu z epoką przedprzemysłową.

Unia Europejska stała się liderem inicjatyw klimatycznych, jej państwa członkowskie realizują coraz ambitniejsze cele redukcji emisji. Także Wielka Brytania, choć nie jest już członkiem Unii Europejskiej, realizuje politykę zbieżną z działaniami podejmowanymi przez Wspólnotę. W efekcie, jak wskazuje raport EY z marca 2023 r., w latach 1990–2019 Wspólnota zredukowała poziom emisji gazów cieplarnianych o 25%, a jej udział w emisjach globalnych spadł z 15% do 8%³¹. Dotychczasowe wysiłki koncentrowały się przede wszystkim na dekarbonizacji miks elektroenergetycznego i zastępowaniu paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii.

Rosyjska inwazja na Ukrainę zdecydowanie przyspieszyła transformację energetyczną UE, podkreślając jej często pomijany wymiar – bezpieczeństwo dostaw. Zielony wodór jest dziś postrzegany nie tylko jako element walki ze zmianami klimatu, ale również jedno z kluczowych narzędzi pozwalających uniezależnić państwa członkowskie od dostaw rosyjskich węglowodorów w średniej i długiej perspektywie³².

W ostatnim czasie daje się zaobserwować niewątpliwe przyspieszenie na europejskim rynku wodoru. By go wesprzeć, w ciągu ostatnich 10 lat Unia Europejska włączyła projekty związane z całym łańcuchem technologii wodorowych do unijnych programów pomocowych o łącznym budżecie przekraczającym 1 mld euro. Środki te mogą zostać wykorzystane na budowę infrastruktury produkcyjnej i dystrybucyjnej oraz na działania badawczo-rozwojowe. Istotnym wsparciem dla rozwoju projektów będzie powstanie Europejskiego Banku Wodoru.

Decydenci na poziomie UE i państw członkowskich wytyczają ambitne cele i zapewniają finansowanie, przedsiębiorcy stoją przed szansą zbudowania przewagi konkurencyjnej, a opinia publiczna w coraz większym stopniu liczy na przełomowe zmiany w europejskiej energetyce. Pełne wykorzystanie

³⁰ Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.U. L 282 z 19.10.2016, str. 1–3; Decyzja Rady (UE) 2016/590 z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. L 103 z 19.04.2016, str. 1–2).

³¹ T. Umeda, J. Wajer, *Zielony wodór – rewolucja czy przejściowa moda? Szanse i wyzwania dla polskiej gospodarki*, Raport EY, marzec 2023, s. 19.

³² *Ibidem*, s. 28.

potencjału zielonego wodoru będzie jednak procesem czasochłonnym i wymagającym przełamania wielu barier rozwojowych. Analiza dotychczasowego dorobku legislacyjnego UE prowadzi do wniosku, że Komisja zmierza w kierunku budowy niezależnego systemu wodorowego, działającego na podstawie zasad regulujących funkcjonujący rynek gazu (m.in. *unbundlingu*, dostępu do sieci na zasadach TPA czy transparentnych taryf).

W UE aż 20 państw członkowskich opracowało albo rozważa prace nad odpowiednimi strategiami rozwojowymi na poziomie krajowym. Wśród liderów deklarowanych inwestycji znajdują się największe europejskie gospodarki: Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, a także Holandia i Portugalia. Polska może pochwalić się pierwszym w UE Porozumieniem sektorowym na rzecz rozwoju gospodarki wodorowej, które uszczegóławia krajową strategię wodorową. Rozwój branży hamuje jednak brak przepisów, a nakłady na badania i rozwój technologii wydają się wciąż zbyt małe. Konieczne jest usunięcie barier w rozwoju odnawialnych źródeł energii, niezbędnych do produkcji zielonego wodoru.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15.12.2021 r. w sprawie wspólnych zasad rynków wewnętrznych gazów odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru, COM (2021) 803 final.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U.UE.L.2018.328.82).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15.12.2021 r. w sprawie rynków wewnętrznych gazów ze źródeł odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru, COM(2021) 804 final.
4. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”, COM/2019/640 final.
5. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 8 lipca 2020 r. „Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu”, COM (2020) 301 final.

6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 maja 2022 r. „Plan REPowerEU”, COM (2022) 230 final.
7. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 8 lipca 2020 r. „Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu”, COM (2020) 301 final.
8. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 8 lipca 2020 r. „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”, COM (2020) 789 final.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 10 stycznia 2021 r. „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności”[COM(2021) 32 final.
10. Komunikat Komisji Kryteria analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, 30.12.2021 r., (Dz.U.E C 528/10).
11. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and the Social Committee and the Committee of the Regions on the European Hydrogen Bank, 16.03.2023 r., (COM(2023)156).
12. Commission staff working document implementing the RePower EU Action Plan: Investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and the Social Committee and the Committee of the Regions REPowerEU Plan, 18.05.2022 r., (SWD/2022/230).
13. Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.U. L 282 z 19.10.2016, str. 1–3.

14. Decyzja Rady (UE) 2016/590 z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U.L 103 z 19.04.2016, str. 1–2).
15. Commission delegated regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a Union methodology setting out detailed rules for the production of renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin od 10.2.2023, C(2023) 1087 final.
16. Commission delegated regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a minimum threshold for greenhouse gas emissions savings of recycled carbon fuels and by specifying a methodology for assessing greenhouse gas emissions savings from renewable liquid and gaseous transport fuels of non-biological origin and from recycled carbon fuels C(2023) 1086 final.

Źródła internetowe:

1. https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen-page/hydrogen-energy-network-meetings_en
2. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/eu-hydrogen-bank>
3. https://energy.ec.europa.eu/news/hydrogen-valleys-european-commission-signs-joint-declaration-european-stakeholders-boost-eu-hydrogen-2023-03-01_en
4. https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-clean-hydrogen-alliance_en
5. https://hydrogeneurope.eu/wp-content/uploads/2023/03/2023.03_Hydrogen-Bank_H2Europe_paper.pdf
6. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-score-board/assets/thematic_analysis/1_Clean.pdf
7. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>
8. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
9. https://www.clean-hydrogen.europa.eu/index_en

10. https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en
11. https://investeu.europa.eu/index_en

Anna Dąbrowska¹

Zaangażowanie Rady Europy na rzecz ochrony środowiska – wybrane aspekty

Streszczenie

Problematyka związana z ochroną środowiska od dłuższego już czasu stanowi przedmiot ożywionej debaty społeczności międzynarodowej. Wzbudziła ona również zainteresowanie Rady Europy, która w ramach swojej dotychczasowej działalności prawotwórczej ma mnóstwo osiągnięć w tym zakresie. Należą do nich m.in. kwestie ochrony różnorodności biologicznej, zarządzania krajobrazem i zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Jak dotąd pod auspicjami tej organizacji nie został opracowany jedynie ramowy traktat określający ogólne prawo do ochrony środowiska jako podstawowe prawo człowieka. W przeciwieństwie do pozaeuropejskich regionalnych systemów ochrony praw człowieka system Rady Europy nie uznał jeszcze prawa do zdrowego środowiska, które zaliczane jest do tzw. praw trzeciej generacji. Podjęto jednak próby skodyfikowania tego prawa w protokole dodatkowym do Konwencji europejskiej, zgodnie z zaleceniem 2211(2021) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Od decyzji państw członkowskich organizacji zależy, czy postanowienia tego dokumentu wejdą w życie.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, ochrona środowiska, Rada Europy, europejski system ochrony praw człowieka, Konwencja europejska

The Council of Europe's Commitment to Environment Protection: Selected Aspects

Abstract

Environment protection issues have long been the object of a lively debate in the international community. The subject has also drawn the attention of the Council of Europe that can boast many achievements as part of its law-making activities, such as protection of biodiversity, landscape management, and sustainable local development. The organisation has not till now presided over the drafting of a framework treaty that would provide for a general right to environment protection as a fundamental human right. Contrary to non-European regional systems of human rights' protection, the Council of Europe system has yet to recognise the right to a healthy environment, which is one of the so-called third-generation rights. An attempt

¹ Doktor, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu; ORCID: 0000-0001-7843-3816.

at codifying this right in the additional protocol to the European Convention has, however, been undertaken in line with the Recommendation 2211(2021) of the Council of Europe Parliamentary Assembly. It is now up to the organisation's member states whether the provisions of this document will come into force.

Keywords: human rights, environmental protection, the Council of Europe, the European system of human right protection, the European Convention

1. Wstęp

Analizując ewolucję historyczną międzynarodowej ochrony praw człowieka, należy wskazać, że po zakończeniu II wojny światowej szeroko pojęte problemy środowiskowe nie były uważane za istotne zagrożenie dla praw człowieka i prawdopodobnie dlatego nie zostały uwzględnione w najważniejszych instrumentach poświęconych uregulowaniu tych praw. Celem ich twórców nie było zapewnienie ochrony środowiska jako takiego. Powszechna deklaracja praw człowieka (1948)², Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950)³, Europejska Karta Społeczna (1961)⁴ czy Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966)⁵ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966)⁶ były efektami szerszych działań podjętych po II wojnie światowej, aby zabezpieczyć z trudem wywalczone podstawowe prawa i wolności.

Prawo ochrony środowiska z pewnością przeszło interesującą drogę – od prawa krajowego na poziom międzynarodowy i z powrotem na grunt prawa krajowego – już w formie inkorporowanych norm. W dziedzinie tej niewątpliwie znaczącą rolę odegrały organizacje międzynarodowe, zachęcające państwa do współpracy⁷.

Luka ta z czasem zaczęła być uzupełniana przez instrumenty uniwersalnej ochrony Organizacji Narodów Zjednoczonych, które położyły podwaliny

² Powszechna deklaracja praw człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996, s. 134–138.

³ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności otwarta do podpisu w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej jako: Konwencja europejska).

⁴ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).

⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

⁷ *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2018.

pod coraz bogatszy zbiór przepisów dotyczących ochrony środowiska. Należą do nich: Deklaracja sztokholmska (1972)⁸, będąca pierwszym dokumentem, w którym formalnie uznano związek między prawami człowieka a środowiskiem⁹, Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (1992)¹⁰, Konwencja z Aarhus (1998)¹¹ czy Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu (2015), które stało się pierwszym prawnie wiążącym porozumieniem klimatycznym na świecie.

Widać zatem wyraźnie, że już od dłuższego czasu problematyka dotycząca ochrony środowiska jest globalnym priorytetem i powszechnie zaakceptowano fakt, że ma ona nierozzerwalny związek z prawami człowieka¹². Połączenie tych dwóch obszarów regulacji i wciąż zwiększająca się liczba dotyczących ich aktów prawnych wiąże się ściśle z rozwojem prawa międzynarodowego. Poszerzanie zakresu praw człowieka z jednej strony i bujny rozwój regulacji międzynarodowych dotyczących środowiska z drugiej w sposób naturalny doprowadziły do tego, że obecnie część uregulowań dotyczy jednocześnie obu wspomnianych zagadnień¹³. Większość państw świata uznało prawo do ochrony środowiska, gwarantując je w krajowych konstytucjach (przykładem mogą być konstytucje Republiki Bułgarskiej, Republiki Macedonii czy Rumunii), ustawach, orzecznictwie czy multilateralnych traktatach.

Normatywne uregulowanie kwestii środowiskowych jest również obecnie jednym z głównych wyzwań, z którym musi zmierzyć się Rada Europy. Powstała 5 maja 1949 r. organizacja rządowa w ramach swoich celów statutowych¹⁴ wymienia stanie na straży praw człowieka, demokracji i rządów prawa w Europie. Dlatego też powinna uznawać wpływ zmian środowiskowych na

⁸ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 16 of June 1972, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf> [dostęp: 15.04.2023].

⁹ Zgodnie z zasadą nr 1 Deklaracji sztokholmskiej: „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń”.

¹⁰ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

¹¹ Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

¹² Szerzej zob. K. Drzewicki, *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 10, s. 54; G. Grabowska, *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 1, s. 28; *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe, Strasbourg 2012.

¹³ L. Karski, *Prawa człowieka i środowisko*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2006, nr 4, s. 316.

¹⁴ Zob. Statut Rady Europy z dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

te standardy. Po części można stwierdzić, że w pewnej mierze Rada Europy podjęła już działania w tym zakresie, m.in. poprzez opracowanie standardów traktatowych, takich jak choćby Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk przyrodniczych z dnia 19 września 1979 r.¹⁵ czy Europejska konwencja krajobrazowa z dnia 20 października 2000 r.¹⁶ Zmiany dokonały się również za sprawą wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: ETPC) czy decyzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, które potwierdziły, że zarówno Konwencja europejska, jak i Europejska Karta Społeczna mogą być interpretowane w taki sposób, by chronić prawa człowieka w obliczu zagrożeń dla środowiska.

Pomimo kluczowego znaczenia z punktu widzenia systemu ochrony praw człowieka funkcjonującego wokół Rady Europy, Konwencja europejska – ani bezpośrednio, ani *expressis verbis* – nie gwarantuje prawa do środowiska¹⁷. Wśród gwarancji dawanych osobom fizycznym nie zostało również uwzględnione prawo do środowiska, prawo do zdrowego (bezpiecznego, zadowalającego) środowiska czy prawo do ochrony środowiska naturalnego. Żaden przepis Konwencji europejskiej wprost nie gwarantuje zatem ogólnej ochrony środowiska naturalnego jako takiej. Prawo to znalazło się więc poza kategorią praw i wolności kodyfikowanych przez Konwencję europejską¹⁸.

Mimo to ETPC w ramach swojego orzecznictwa niejednokrotnie rozpatrywał tzw. sprawy środowiskowe¹⁹. Dotychczas wydał on wyroki w ponad trzystu sprawach dotyczących środowiska w odniesieniu do prawa do życia, wolności słowa, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego²⁰. Zdaniem Trybunału szkody w środowisku mogą wpływać na dobrostan człowieka, a państwa są nie tylko zobligowane do powstrzymania się od arbitralnej ingerencji, ale również mają pozytywny obowiązek przyjęcia rozsądnych i odpowiednich

¹⁵ Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk przyrodniczych sporządzona w Brnie dnia 19 września 1979 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263 ze zm.).

¹⁶ Europejska konwencja krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98).

¹⁷ Zob. D.G. San Jose, *Environmental Protection and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe 2005, s. 24 i n.

¹⁸ A. Dąbrowska, *The environmental right in the system of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms – selected aspects*, „Environmental Protection and Natural Resources” 2020, vol. 31, no. 4 (86), s. 1–7.

¹⁹ Szerzej na temat standardów orzeczniczych ETPC dotyczących prawa do środowiska zob. ibidem.

²⁰ Szerzej na ten temat zob. m.in.: Environment and the European Convention on Human Rights, July 2022 [online], https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf [dostęp: 15.04.2023]; Council of Europe, Concept – Human Rights for the Planet [online], <https://www.coe.int/en/web/portal/concept-human-rights-for-the-planet> [dostęp: 15.04.2023].

środków w celu ochrony praw jednostki. Julie H. Albers słusznie zauważyła, że wobec braku unijnego sądu ds. środowiska lub innego obowiązkowego mechanizmu rozstrzygania sporów *stricto* środowiskowych ETPC stanowi w zasadzie jedyną możliwość dochodzenia przez jednostkę roszczeń w sprawach środowiskowych na poziomie międzynarodowym²¹.

Stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ma istotne znaczenie i jest jednym z kluczowych argumentów przemawiających za tym, by na poziomie europejskiego systemu ochrony praw człowieka zapewnić wreszcie jednostce ochronę tego prawa poprzez jego normatywną gwarancję wyrażoną w prawie traktatowym.

Również kolejne prezydencje państw członkowskich Rady Europy wzywały do dalszego wzmacniania istniejących narzędzi prawnych, by pomóc państwom europejskim w radzeniu sobie z poważnymi wyzwaniami środowiskowymi, z którymi przyszło im się zmierzyć. Półroczna prezydencja Gruzji (pierwsza połowa 2020 r.) w Komitecie Ministrów Rady Europy odegrała istotną rolę w przygotowaniu gruntu pod debatę dotyczącą wzajemnych zależności między prawami człowieka a środowiskiem. Pod egidą gruzińskiej prezydencji zorganizowana została m.in. Konferencja wysokiego szczebla w sprawie ochrony środowiska i praw człowieka²².

Przedmiotem prezentowanego artykułu jest analiza wybranych aspektów działań podejmowanych przez Radę Europy na rzecz ochrony środowiska. Ze względu na ograniczone ramy opracowania badanie zostanie poddane przede wszystkim problematyka aktywności Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (Zgromadzenie Parlamentarne) w kwestii utworzenia protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej dotyczącego ochrony środowiska, przeanalizowane będą również rozwiązania prawne zaproponowane w projekcie tego dokumentu. Poza obszarem analizy pozostało orzecznictwo ETPC odnoszące się do tej materii, które mogłoby stanowić samodzielną materię badawczą.

Do podstawowych metod użytych przy analizie prezentowanej problematyki i formułowaniu wniosków należy metoda dogmatyczno-egzegetyczna polegająca na analizie tekstów prawnych. Warsztat naukowy opracowania

²¹ J.H. Albers, *Human Rights and Climate Change. Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations*, „Security and Human Rights” 2017, no. 28, s. 118–119.

²² Szczegółowe informacje dotyczące przewodnictwa Gruzji w Komitecie Ministrów Rady Europy dostępne są pod adresem <https://www.coe.int/en/web/congress/georgian-chairmanship-of-the-council-of-europe-committee-of-ministers> [dostęp: 15.04.2023].

obejmował będzie pozycje piśmiennictwa krajowego i międzynarodowego, które posłużą w prezentacji dotychczasowego stanu wiedzy na temat tytułowej problematyki.

2. Działania Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy zmierzające do przygotowania projektu Protokołu

Realizując cel wynikający ze Statutu Rady Europy, jakim jest „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”²³, organizacja – za pośrednictwem swoich organów statutowych – opracowuje dokumenty międzynarodowe także z zakresu ochrony środowiska. Nie ograniczają się one jednak wyłącznie do dokumentów prawnie wiążących, które zostały wskazane powyżej.

W ramach prawotwórczej działalności Zgromadzenie Parlamentarne podjęło kilkakrotnie próby uznania prawa do środowiska w ramach europejskiego systemu ochrony praw człowieka w formie dokumentów o charakterze miękkim (ang. *soft law*). Wydało w tym celu szereg zaleceń dotyczących szeroko rozumianej ochrony środowiska, m.in.: zalecenie 1431(1999) w sprawie przyszłych działań Rady Europy w dziedzinie ochrony środowiska²⁴, zalecenie 1614(2003) Środowisko i prawa człowieka²⁵, zalecenie 1883(2009) poświęcone wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi²⁶, zalecenie 1682(2009) dotyczące wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi²⁷ oraz zalecenie 1885(2009) w sprawie opracowania Protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej dotyczącego prawa do zdrowego środowiska²⁸.

W dokumentach tych Zgromadzenie Parlamentarne wskazywało m.in., że życie w zdrowym środowisku jest nie tylko podstawowym prawem obywateli, ale także obowiązkiem całego społeczeństwa, a w szczególności

²³ Zob. art. 1 Statutu Rady Europy.

²⁴ PACE Recommendation 1431(1999) Future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection, <https://pace.coe.int/en/files/16731> [dostęp: 15.04.2023].

²⁵ PACE Recommendation 1614(2003) on Environment and Human Rights, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17131&lang=en> [dostęp: 15.04.2023].

²⁶ PACE Recommendation 1883(2009) Challenges posed by climate change, <https://pace.coe.int/en/files/17771/html> [dostęp: 15.04.2023].

²⁷ PACE Recommendation 1682(2009) Challenges posed by climate change, <https://pace.coe.int/en/files/17772> [dostęp: 15.04.2023].

²⁸ PACE Recommendation 1885(2009) Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, <https://pace.coe.int/en/files/17777> [dostęp: 15.04.2023].

każdej jednostki, obejmującym przekazywanie zdrowego i zdolnego do życia środowiska przyszłym pokoleniom. Zdaniem tego organu niektóre zasoby środowiska są niestety nieodnawialne, a degradacja środowiska jest często nieodwracalna. W ostatnim z wymienionych zaleceń Zgromadzenie Parlamentarne wskazało Komitetowi Ministrów Rady Europy konieczność opracowania protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej, uznającego prawo do zdrowego i zdolnego do życia środowiska oraz włączenia przedstawicieli Zgromadzenia Parlamentarnego do grona ekspertów zajmujących się tą sprawą. Mimo że od dłuższego już czasu postulowano opracowanie dokumentu gwarantującego ochronę życia, zdrowia, życia rodzinnego i prywatnego jako prawa człowieka do zdrowego środowiska, propozycja ta nie spotkała się z aprobatą państw członkowskich Rady Europy²⁹.

W odpowiedzi na zalecenie 1885(2009) Zgromadzenia Parlamentarnego Komitet Ministrów wskazał na swoją odpowiedź na zalecenie w sprawie Środowisko naturalne i prawa człowieka oraz na zalecenie 1862(2009) w sprawie Migracje i przesiedlenia spowodowane czynnikami środowiskowymi: wyzwanie XXI w., gdzie zauważył m.in., że chociaż Konwencja europejska nie uznaje wyraźnie prawa do ochrony środowiska, system konwencyjny już pośrednio przyczynia się do ochrony środowiska poprzez istniejące prawa konwencyjne i ich interpretację w zmieniającym się orzecznictwie ETPC. W obu przypadkach Komitet Ministrów nie uznał za celowe sporządzenia protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej dotyczącego środowiska³⁰.

Jednocześnie Komitet Ministrów przypomniał również istotną pracę wykonaną dotychczas przez Radę Europy w dziedzinie środowiska, która doprowadziła do przyjęcia ważnych instrumentów traktatowych w postaci: Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk przyrodniczych (1979), Konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkodę wynikłą z działalności niebezpiecznej dla środowiska³¹ (1993) oraz Konwencji o ochronie środowiska poprzez prawo karne (1998)³².

²⁹ H. Machińska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka jako instrument ochrony praw jednostki w związku z zanieczyszczeniem środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 6.

³⁰ Reply to Recommendation, Doc. 12298, 19 June 2010, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HT-ML-en.asp?fileid=24830&lang=en> [dostęp: 15.04.2023].

³¹ Konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkodę wynikłą z działalności niebezpiecznej dla środowiska otwarta do podpisu dnia 21 czerwca 1993 r. w Lugano, European Treaty Series no. 150.

³² Konwencja o ochronie środowiska poprzez prawo karne otwarta do podpisu dnia 11 kwietnia 1998 r. w Strasburgu, European Treaty Series no. 172.

Tak więc żadne z działań podjętych przez Zgromadzenie Parlamentarne w tej sprawie nie zakończyło się powodzeniem. Już w 2009 r. Zgromadzenie Parlamentarne wydało zalecenie wzywające państwa członkowskie organizacji do opracowania odpowiedniego protokołu dotyczącego analizowanej materii. Jego zdaniem dokument taki zapewniłby ETPC niepodważalną podstawę wydawania orzeczeń dotyczących naruszeń praw człowieka wynikających z negatywnego wpływu środowiska na zdrowie, godność i życie ludzi.

Ostatecznie w dniu 29 września 2021 r. Zgromadzenie Parlamentarne przedstawiło projekt Protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej gwarantującego prawo do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska w ramach regionalnego systemu ochrony praw człowieka stworzonego przez Radę Europy³³. Propozycja, opierająca się na raporcie członka Zgromadzenia Parlamentarnego Simona Moutquina, zakłada przyjęcie równoległego protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej.

W rezolucji i rekomendacji Zgromadzenie Parlamentarne zwróciło uwagę, że połowa państw świata uznała prawo do zdrowego środowiska w swoich konstytucjach – zrobiły to trzydzieści dwa państwa członkowskie Rady Europy. Wskazało również, że tylko w europejskim systemie ochrony praw człowieka nie została opracowana regionalna umowa uznająca to prawo.

Warto wspomnieć, że prawo do ochrony środowiska zostało zagwarantowane w Protokole dodatkowym do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczącym Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1988 r.³⁴, w świetle którego „każdy ma prawo do życia w zdrowym środowisku naturalnym” (art. 11 ust. 1), a państwa-strony Protokołu mają „promować ochronę, zachowanie oraz poprawę stanu środowiska” (art. 11 ust. 2). W ramach afrykańskiego reżimu ochrony praw człowieka postanowienie w przedmiocie analizowanego prawa zostało wskazane w Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów³⁵, zgodnie z którą: „Wszystkie ludy mają prawo do ogólnie

³³ Warto zwrócić uwagę, że w ramach powszechnego systemu ochrony praw człowieka ONZ 8 października 2021 r. Rada Praw Człowieka ONZ przyjęła przełomową rezolucję uznającą bezpieczne i czyste środowisko. Zob. United Nations General Assembly, Resolution Adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021. The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment, 18 October 2021, A/HRC/RES/48/13, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/289/50/PDF/G2128950.pdf?OpenElement> [dostęp: 15.04.2023].

³⁴ Zob. Protokół dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 17 listopada 1988 r., [w:] *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. 2, Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 112–120.

³⁵ Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 27 czerwca 1981 r., [w:] *Księga Jubileuszowa...*, s. 121–129.

zadowalającego, sprzyjającego ich rozwojowi środowiska naturalnego” (art. 54). W literaturze wskazuje się, że sformułowanie to nie statuuje prawa do środowiska jako prawa indywidualnego, lecz ujmuje je jako prawo o charakterze kolektywnym, uznając za jego podmiot „wszystkie ludy”³⁶.

W dalszej kolejności propozycją zajmie się Komitet Ministrów, który po jej rozpatrzeniu podejmie decyzję dotyczącą ewentualnego sporządzenia dokumentu.

W rezolucji opartej na raporcie przygotowanym przez Georgea Papan-dreou (Grecja), Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że aby odpowiedzieć na pilną potrzebę kryzysu klimatycznego, rządy muszą potążyć wyraźne zaangażowanie polityczne i odgórne przywództwo, które pozwala na znaczący wkład obywateli. Podkreślono, że panele obywatelskie są sposobem wykorzystania zbiorowej mądrości, przywrócenia zaufania do polityki i umożliwienia obywatelom odzyskanie przestrzeni publicznej, która została przejęta przez media społecznościowe, przy jednoczesnym informowaniu władz publicznych o ich preferencjach, co pozostaje kluczowe w demokracji uczestniczącej.

W trzeciej rezolucji, opartej na raporcie, który przygotował Ziya Altunyal-diz (Turcja), Zgromadzenie Parlamentarne zaproponowało wzmocnienie odpowiedzialności cywilnej i karnej za czyny, które mogą mieć wpływ na zmiany klimatu lub spowodować poważne szkody w środowisku, biorąc pod uwagę kryzys klimatyczny i znaczenie pociągnięcia podmiotów prywatnych i publicznych do odpowiedzialności za ich wkład w zmianę klimatu. Zdaniem tego organu ważne jest prowadzenie jednolitej polityki karnej w celu ochrony środowiska oraz przyjęcie wspólnych definicji przestępstw przeciwko środowisku i związanych z nimi sankcji. Z uwagi na ten fakt członkowie Zgromadzenia Parlamentarnego wezwali państwa członkowskie do bezwzględnego karania najpoważniejszych przestępstw przeciwko środowisku oraz do wprowadzenia ekobójstwa w swoim prawie karnym, uznając w tym kontekście zasadę jurysdykcji uniwersalnej.

Czwarta rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego, oparta na raporcie Edite Estreli (Portugalia), wezwała Radę Europy do pomocy w rozwijaniu odporności za zmianę klimatu w celu radzenia sobie z globalnym ociepleniem poprzez promowanie rządów prawa, co oznacza nadrzędność prawa,

³⁶ M. Stoczkiewicz, *Prawo do środowiska w regionalnych umowach międzynarodowych*, [w:] eadem, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

równość wobec prawa, odpowiedzialność przed prawem, trójpodział władzy, udział w podejmowaniu decyzji oraz przejrzystość.

Warto odnotować, że 27 września 2022 r. Komitet Ministrów w zaleceniu w sprawie praw człowieka i ochrony środowiska wezwał państwa członkowskie Rady Europy do rozważenia uznania na poziomie krajowym prawa czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka³⁷. W dokumencie tym organ wskazuje, że główna odpowiedzialność za ochronę środowiska i prawa człowieka spoczywa na państwach członkowskich. Postuluje, by państwa członkowskie: zastanowiły się nad naturą, treścią i implikacjami prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska i na tej podstawie aktywnie rozważyły uznanie tego prawa na szczeblu krajowym za prawo człowieka, dokonały przeglądu swojego wewnętrznego ustawodawstwa i praktyki, aby upewnić się, że są one zgodne ze standardami określonymi w załączniku do niniejszej rekomendacji. Komitet Ministrów zaleca ponadto państwom członkowskim, by zapewniły przetłumaczenie na ich języki urzędowe dokumentu oraz by rozpowszechniły jego treść wśród właściwych organów.

3. Analiza postanowień projektu protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej dotyczącego ochrony środowiska

Tekst projektu protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej dotyczącego ochrony środowiska został przyjęty przez Zgromadzenie Parlamentarne podczas 27. posiedzenia w dniu 29 września 2021 r., jako załącznik do zalecenia 2211(2021) Zgromadzenia Parlamentarnego³⁸.

Odwołując się do swojej rezolucji 2396(2021), Zgromadzenie Parlamentarne wskazuje na potrzebę wzmocnionych działań Rady Europy w celu zagwarantowania prawa do ochrony środowiska nowej generacji praw człowieka. Zwraca uwagę na szybkość i zakres degradacji środowiska, utratę różnorodności biologicznej i kryzys klimatyczny, które to czynniki bezpośrednio wpływają na ludzkie zdrowie, godność i życie. Uważa, że nadszedł najwyższy czas, by Rada Europy wykazała się ambicją i strategiczną wizją przyszłości, stawiając czoła temu wielkiemu, zmieniającemu wyzwaniu praw człowieka

³⁷ Recommendation CM/Rec(2022)20 of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a83df1 [dostęp: 15.04.2023].

³⁸ PACE Recommendation 2211(2021) Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe, <https://pace.coe.int/en/files/29501/html> [dostęp: 15.04.2023].

i zapewniając ich wzmocnioną ochronę w dobie systemowych zagrożeń środowiskowych dla obecnych i przyszłych pokoleń.

Zgromadzenie Parlamentarne zauważa, że szkodliwy wpływ na środowisko w coraz większym stopniu wpływa na korzystanie z praw człowieka pierwszej i drugiej generacji przez jednostki i ogół społeczeństwa, niszcząc wspólne wartości, do obrony których wezwano Radę Europy. Wpływy te są rozpoznawane w ramach postępowań sądowych dotyczących środowiska na szczeblu krajowym w całej Europie i poza nią. Stanowią one przekonujący argument przemawiający za konsolidacją i aktualizacją arsenału prawnego organizacji oraz powiązaniem działań krajowych ze zobowiązaniami podjętymi na mocy odpowiednich traktatów międzynarodowych, takich jak Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu czy porozumienie paryskie.

W związku z powyższym zaleca Komitetowi Ministrów opracowanie protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej dotyczącego prawa do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, w oparciu o terminologię używaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Jednocześnie Zgromadzenie Parlamentarne przedstawia projekt takiego protokołu. Zdaniem tego organu włączenie takiego prawa do Konwencji europejskiej ustanowiłoby wyraźną odpowiedzialność państw członkowskich za utrzymanie dobrego stanu środowiska, który umożliwia godne życie i dobre zdrowie oraz pełne korzystanie z innych praw człowieka. Przyczyniłoby się również do znacznie skuteczniejszej ochrony bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska na szczeblu krajowym – również dla przyszłych pokoleń.

Projekt protokołu rozpoczyna preambuła wskazująca motywy, dla których opracowany został ten dokument. Zgodnie z nią

„państwa członkowskie Rady Europy (...) Biorąc pod uwagę pilny charakter kryzysu ekologicznego i jego konsekwencje dla różnorodności biologicznej, ekosystemów oraz obecnych i przyszłych pokoleń; Uznając współzależności między ochroną środowiska a prawami człowieka; Biorąc pod uwagę samą istotną wartość przyrody i nadrzędne znaczenie obowiązków i obowiązków obecnych pokoleń wobec środowiska i przyszłych pokoleń; Przypominając, że każda istota ludzka «ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku o jakości umożliwiającej godne życie i dobrobyt» oraz ponosi «poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń» (Zasada 1 Deklaracji sztokhol-

mskiej, przyjęta przez Konferencję Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka w 1972 r.); Zauważając, że prawo do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska wymaga wyjścia poza podejście oparte wyłącznie na prawach jednostki; Będąc zdecydowanym zdefiniować prawo do zdrowego środowiska jako autonomiczne prawo ludzkości zgadzają się postanowić (...).”

W przepisie art. 1 projektu zawarto definicję prawa do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, zgodnie z którą jest to prawo obecnych i przyszłych pokoleń do życia w niezdegradowanym, zdolnym do życia i godnym środowisku, które sprzyja ich zdrowiu, rozwojowi i dobremu samopoczuciu.

W kolejnej części dokumentu wskazane zostały następujące zasady ogólne: zasada odpowiedzialności międzypokoleniowej, sprawiedliwości i solidarności, zasada niedyskryminacji środowiskowej oraz zasada zapobiegania, ostrożności, nie regresji i *in dubio pro natura*.

Z postanowień dotyczących zasady odpowiedzialności międzypokoleniowej, sprawiedliwości i solidarności wynika, że każde pokolenie ma obowiązek chronić środowisko i różnorodność biologiczną oraz zapobiegać wszelkim nieodwracalnym szkodom dla życia na Ziemi, tak by zapewnić kolejnym pokoleniom prawo do życia w bezpiecznym, czystym, zdrowym i zrównoważonym środowisku. Powinno ono również dopilnować, by zasoby naturalne były wykorzystywane i zarządzane w sposób zrównoważony środowiskowo oraz by postęp naukowy i technologiczny we wszystkich dziedzinach nie szkodził życiu na Ziemi. Każde pokolenie jest odpowiedzialne za ochronę środowiska i ma obowiązek zapobiegać szkodom w tym środowisku, a wyrządzone szkody naprawiać³⁹.

Zasada niedyskryminacji środowiskowej zakłada, że nikt nie może być dyskryminowany ze względu na przynależność do określonego pokolenia. Ponadto nakłada ona na państwa-strony protokołu obowiązek czuwania nad tym, by dyskryminacja była zakazana oraz zobowiązuje je do zapewniania równej i skutecznej ochrony przed dyskryminacją, by umożliwić wszystkim jednostkom, grupom i narodom korzystanie z bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska. Państwa-strony w świetle omawianego projektu protokołu mają również obowiązek podjęcia dodatkowych środków w celu ochrony praw osób, które są bardziej narażone lub szczególnie

³⁹ Zob. art. 2 projektu protokołu.

zagrożone szkodami środowiskowymi⁴⁰. Zasady zapobiegania, ostrożności, nieregresji i *in dubio pro natura* przewidują, że w przypadku stwierdzenia ryzyka szkody dla środowiska i różnorodności biologicznej należy wprowadzić środki dotyczące działań zapobiegawczych i działań naprawczych, priorytetowo u źródła, w celu uniknięcia wystąpienia szkód w środowisku. W przypadku zaś zagrożenia poważnymi szkodami dla środowiska lub dla zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin brak naukowej pewności nie może być powodem odkładania opłacalnych środków zapobiegających degradacji środowiska i różnorodności biologicznej. W świetle analizowanych postanowień zabronione jest jakiegokolwiek wycofywanie się z ochrony prawnej środowiska lub dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie ochrony środowiska. W odniesieniu do krajowych i międzynarodowych przepisów dotyczących środowiska projekt zakłada, że mogą one podlegać jedynie ciągłemu doskonaleniu, z uwzględnieniem aktualnego stanu wiedzy naukowej i technicznej. W razie wątpliwości wszystkie sprawy przed sądami, organami administracyjnymi i innymi organami muszą być rozstrzygane w sposób najbardziej sprzyjający ochronie i zachowaniu przyrody, przy czym pierwszeństwo mają alternatywy najmniej szkodliwe dla środowiska⁴¹.

W kolejnej części projektu protokołu zagwarantowano każdemu prawo do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska⁴². Przepis art. 6 projektu przewiduje gwarancje proceduralne, zgodnie z którymi każdy ma prawo dostępu do informacji o środowisku będących w posiadaniu władz publicznych bez konieczności wykazywania interesu. Jeżeli projekt, program lub polityka ma wpływ na środowisko i różnorodność biologiczną, każdy ma prawo do wcześniejszych konsultacji w celu wysłuchania przez organy decyzyjne w sprawie wydawania zezwoleń i rozwoju tego projektu, programu lub polityki. Każdy ma również prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, a każdy, kogo prawa określone w protokole zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Projekt ma wejść w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu, w którym pięć państw członkowskich Rady Europy wyrazi zgodę na związanie się protokołem, zaś w odniesieniu do każdego państwa

⁴⁰ Zob. art. 3 projektu protokołu.

⁴¹ Zob. art. 4 projektu protokołu.

⁴² Zob. art. 5 projektu protokołu. Przy interpretacji tego prawa stosuje się zasady międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska zgodnie z art. 7 projektu protokołu.

członkowskiego, które później wyrazi zgodę na związanie się protokołem, wejdzie on w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po dacie złożenia dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia⁴³.

4. Zakończenie

Nie ma wątpliwości, że konieczne jest rozszerzenie konwencyjnego katalogu praw człowieka o prawo do środowiska naturalnego na gruncie europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

Z dokonanej analizy przygotowanych przez Zgromadzenie Parlamentarne rozwiązań prawnych w zaproponowanym przez organ projekcie protokołu dodatkowego do Konwencji europejskiej wynika jednoznacznie, że dokument ten będzie stanowił wypełnienie luki istniejącej wciąż w europejskim reżimie praw człowieka w zakresie zagwarantowania jednostkom prawa do środowiska. Projekt ten zakłada ponadto kompleksowe uregulowanie omawianego zagadnienia – od wskazania definicji, zasad i gwarancji prawa do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska do zagwarantowania praw proceduralnych.

Przyjęcie przez państwa członkowskie Rady Europy protokołu dodatkowego umożliwi potencjalnym skarżącym bezpośrednie powoływanie się na tę gwarancję w ramach skargi indywidualnej do ETPC, Trybunałowi da zaś podstawę do wydawania orzeczeń dotyczących naruszeń praw człowieka w aspekcie negatywnego wpływu środowiska na życie, zdrowie i godność człowieka. Dotychczasowe dość bogate orzecznictwo ETPC w kwestiach środowiskowych, oparte m.in. na interpretacji zagwarantowanego w Konwencji europejskiej prawa do życia i do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, które mają związek z ochroną środowiska, stało się przedmiotem krytyki. Wskazywano, że doktryna tzw. żywego instrumentu w odniesieniu do Konwencji europejskiej nie uprawnia ETPC do wprowadzania do Konwencji zupełnie nowych pojęć, takich jak ochrona środowiska. Przedstawiony projekt zobowiąże ponadto państwa do podjęcia konkretnych działań w celu przeciwdziałania szkodom powodowanym przez procesy związane ze zmianami klimatu i derogacji środowiska.

⁴³ Zob. art. 11 projektu protokołu.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności otwarta do podpisu w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
2. Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.).
3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).
4. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).
5. Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk przyrodniczych sporządzona w Brnie dnia 19 września 1979 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263 ze zm.).
6. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 27 czerwca 1981 r., [w:] *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. 2, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
7. Protokół dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 17 listopada 1988 r., [w:] *Księga Jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. 2, *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka*, red. M. Zubik, Warszawa 2008.
8. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).
9. Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).
10. Europejska konwencja krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98).

11. Konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkodę wynikłą z działalności niebezpiecznej dla środowiska otwarta do podpisu dnia 21 czerwca 1993 r. w Lugano, European Treaty Series no. 150.
12. Konwencja o ochronie środowiska poprzez prawo karne otwarta do podpisu dnia 11 kwietnia 1998 r. w Strasburgu, European Treaty Series no. 172.
13. Statut Rady Europy z dnia 5 maja 1949 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).
14. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, red. A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1996.
15. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 16 of June 1972, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>.
16. PACE Recommendation 1431(1999) Future action to be taken by the Council of Europe in the field of environment protection, <https://pace.coe.int/en/files/16731>.
17. PACE Recommendation 1614(2003) on Environment and Human Rights, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17131&lang=en>.
18. PACE Recommendation 1883(2009) Challenges posed by climate change, <https://pace.coe.int/en/files/17771/html>.
19. PACE Recommendation 1682(2009) Challenges posed by climate change, <https://pace.coe.int/en/files/17772>.
20. PACE Recommendation 1885(2009) Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, <https://pace.coe.int/en/files/17777>.
21. PACE Recommendation 2211(2021) Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe, <https://pace.coe.int/en/files/29501/html>.
22. Recommendation CM/Rec(2022)20 of the Committee of Ministers to member States on human rights and the protection of the environment, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a83df1.
23. United Nations General Assembly, Resolution Adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021. The Human Right to a Clean, Healthy

and Sustainable Environment, 18 October 2021, A/HRC/RES/48/13, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/289/50/PDF/G2128950.pdf?OpenElement>.

Książki i artykuły naukowe:

1. Albers J.H., *Human Rights and Climate Change. Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations*, „Security and Human Rights” 2017, no. 28.
2. Dąbrowska A., *The environmental right in the system of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms – selected aspects*, „Environmental Protection and Natural Resources” 2020, vol. 31, no. 4 (86).
3. Drzewicki K., *Koncepcja prawa do środowiska jako prawa człowieka*, „Państwo i Prawo” 1985, z. 10.
4. Grabowska G., *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 1.
5. Karski L., *Prawa człowieka i środowisko*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2006, nr 4.
6. Machińska H., *Europejska Konwencja Praw Człowieka jako instrument ochrony praw jednostki w związku z zanieczyszczeniem środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1.
7. *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe, Strasbourg 2012.
8. *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2018.
9. San Jose D.G., *Environmental Protection and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe 2005.
10. Stoczkiewicz M., *Prawo do środowiska w regionalnych umowach międzynarodowych*, [w:] eadem, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

Źródła internetowe:

Reply to Recommendation, Doc. 12298, 19 June 2010, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24830&lang=en>.

Piotr Zalewski¹

Radykalizm, ekstremizm i przemoc w ruchu ekologicznym – rozważania o ekoterroryzmie

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie etiologii kształtowania się radykalnej myśli ekologicznej rozwijającej się w USA w II połowie XX w, której manifestacją stał się ekosabotaż i ekoterroryzm, a także krótka charakterystyka zjawiska ekoterroryzmu i terroryzmu ekologicznego jako współczesnego źródła zagrożeń bezpieczeństwa. Rozważania osadzono w kontekście działalności wybranych organizacji i ruchów reprezentujących ekstremizm ekologiczny, których taktyka działania lokuje je w głównym nurcie organizacji ekoterrorystycznych.

Słowa kluczowe: ekoterroryzm, bezpieczeństwo ekologiczne, ekologia, ochrona środowiska

Radicalism, Extremism and Violence in the Ecological Movement: Reflections on Eco-Terrorism

Abstract

The aim of the article is to present the aetiology of the formation of radical ecological thought developing in the United States in the second half of the 20th century, which has been manifested by eco-sabotage and eco-terrorism, as well as to provide a brief description of the phenomenon of eco-terrorism and ecological terrorism as a contemporary source of threat to security. The considerations are presented in the context of the activities of selected organizations and movements representing ecological extremism, whose tactics place them in the mainstream of eco-terrorist organizations.

Keywords: eco-terrorism, ecological safety, ecology, environmental protection

1. Wstęp

Ochrona środowiska i zasobów naturalnych Ziemi stanowi jedno z największych wyzwań, przed jakimi stoją współczesne społeczeństwa, gospodarki i państwa. Zmiany stanu środowiska Ziemi, jakie na przestrzeni ostatnich

¹ Doktor, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Instytut Nauk o Bezpieczeństwie; ORCID: 0000-0002-0997-8561.

kilkudziesięciu lat zmaterializowały się w postaci chociażby obserwowanego ocieplenia klimatu, poziomu emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego, ablacji lodowców i podwyższania się poziomu mórz i oceanów czy też ekstremalnych zjawisk pogodowych, sprawiły, że problematyka ochrony klimatu stała się kluczowym zadaniem polityk publicznych realizowanych na poziomie międzynarodowym, narodowym i lokalnym.

Zmiany klimatu i wzrost świadomości zagrożeń, jakie z tego faktu wynikają, również w sferze gospodarczej i społecznej spowodowały, że społeczeństwa, rządy państw narodowych i organizacje międzynarodowe zaczęły wprowadzać elementy ochrony przyrody i środowiska do swojego systemu prawa i świadomego kształtowania polityki środowiska².

Zainteresowanie problemem zmian degradacyjnych zachodzących w przyrodzie w XX w. przejawiało się we wzroście świadomości ekologicznej społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych, czego wyrazem były liczne publikacje naukowe³ i wprowadzenie kwestii ochrony przyrody do dyskursu publicznego, co z kolei znalazło swój wyraz w programach działania powstających organizacji i ruchów ekologicznych⁴. Popularność haseł dotyczących ochrony środowiska wynikała z faktu uznania przez opinię publiczną degradacji środowiskowych warunków życia za konsekwencję zachowań społecznych, a szczególnie będących skutkiem nadmiernej ekonomicznej eksploatacji bogactw naturalnych, godzących w wartości ważne dla grup i instytucji społecznych, jako wartości decydujących o jakości życia na Ziemi⁵.

Wzrost świadomości ekologicznej, jaki dokonał się w latach 60. XX w., dotyczył przestrzeni zarówno jednostkowej, jak i społecznej. Jak konstatują Jacek i Kazimiera Wodzowie, był on „wyrazem zainteresowania, jakie grupy społeczne szczególnie wyczulone na stan naszego środowiska naturalnego wyrażały w sposób publiczny”⁶. Świadomość ekologiczna i towarzyszące jej instrumentarium pojęciowe wyrażały się w kształtującym się systemie wiedzy, poglądów, wyobrażeń i idei o środowisku oraz relacjach człowieka do środowiska. Katalizatorem rozwoju idei ekologizmu lat 60. minionego

² J. Ciechowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska*, BWSH, Koszalin 1995, s. 12.

³ Zob. np. R. Carson, *Silent Spring*, Boston 1962; S.L. Udall, *The Quiet Crisis*, New York 1963; P. Ehrlich, *The Population Bomb*, San Francisco 1968; B. Commoner, *The Closing Circle*, New York 1971; D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *The Limits to Growth*, Potomac Associates – Universe Books 1972.

⁴ Więcej na ten temat w dalszej części artykułu.

⁵ A. Papuziński, *Świadomość ekologiczna w świetle teorii i praktyki (Zarys politologicznego modelu świadomości ekologicznej)*, „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, no. 1, s. 35.

⁶ J. Wódz., K. Wódz, *Świadomość ekologiczna*, [w:] *Zarządzanie środowiskiem*, red. Z. Nowak, Gliwice 2001, s. 175.

stulecia był fakt powstawania wielu kontrkulturowych organizacji i ruchów społecznych, które w warunkach radykalnej krytyki społeczeństwa przemysłowego odpowiedzialnego za narastanie kryzysu ekologicznego oraz w poczuciu zagrożenia katastrofą ekologiczną i obawy o przyrodnicze podstawy życia społecznego, przejmowały i rozwijały idee proekologiczne. Finalnie działalność ruchów ekologicznych przynosiła pozytywne efekty w postaci popularyzowania i upowszechnienia idei i postaw proekologicznych, ich „upolitycznienia” poprzez manifestowanie protestów przeciw niszczeniu środowiska i wywieranie nacisku społecznego na rzecz przyjmowania prawnych form ochrony środowiska⁷.

Skrajnym przejawem radykalnego nurtu ekologicznego stały się organizacje i ruchy, które w programie swojego działania preferowały narzędzia przemocowe wymierzone w grupy i osoby postrzegane jako zagrażające środowisku naturalnemu. Pod pojęciem proekologicznych postaw „poziomu behawioralnego” i czynnego działania liderzy radykalnych ruchów ekologicznych rozumieli aktywności dopuszczalne przez prawo (pikiety, manifestacje, kontrmanifestacje), a także całą gamę działań prawnie zabronionych a nawet przestępczych, z aktami terroru kryminalnego włącznie⁸.

Powiązanie idei ochrony przyrody z działalnością ekstremistycznych ruchów proekologicznych działających w Stanach Zjednoczonych Ameryki (dalej USA) w ubiegłym stuleciu, nieuchronnie prowadzi do wyodrębnienia specyficznej kategorii radykalnej myśli ekologicznej, która w praktyce działania sprowadza się do jednej z odmian współczesnych zagrożeń terrorystycznych – ekoterroryzmu⁹.

Celem artykułu jest przedstawienie etiologii kształtowania się radykalnej myśli ekologicznej rozwijającej się w USA w II połowie XX w., której manifestacją stał się ekosabotaż i ekoterroryzm, krótka charakterystyka zjawiska ekoterroryzmu i terroryzmu ekologicznego, a także poznanie ich charakteru i przejawów występowania. Rozważania osadzono w kontekście działalności wybranych organizacji i ruchów reprezentujących ekstremizm ekologiczny, których taktyka działania lokuje je w głównym nurcie organizacji

⁷ A. Delorme, *Sprawa ekologicznej tożsamości*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr spec. 2, s. 15.

⁸ Warto wymienić tu chociażby działania takie jak utrudnianie wykonywania działalności przez podmioty i osoby postrzegane jako szkodzące środowisku, bierny opór, uciążliwe manifestowanie swoich haseł, umieszczanie napisów w różnych miejscach – które co do zasady nie są czynem zabronionym.

⁹ Przyjmuje się, że kolebką radykalnych ruchów proekologicznych są Stany Zjednoczone Ameryki, jednakże problem ten dotyczył w mniejszym stopniu krajów anglosaskich, takich jak Kanada i Wielka Brytania, gdzie mocno rozwinął się radykalny ruch animalistyczny.

ekoterrorystycznych. Autor postawił jednocześnie następującą hipotezę badawczą: ekoterroryzm jest zjawiskiem, które „wzbudzane” i odpowiednio „podsycane” poprzez dezinformację i celowe przekazy medialne wywołujące emocje społeczne, ma w sobie potencjał, by stanowić współcześnie jedno z poważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa na poziomie lokalnym, regionalnym i międzynarodowym. Aby osiągnąć zamierzony cel, autor posłużył się metodą analityczno-krytyczną, pozwalającą dokonać analizy aktów normatywnych, dokumentów i publikacji naukowych dotyczących rozwoju idei ochrony środowiska w USA oraz zjawiska terroryzmu i ekoterroryzmu¹⁰.

2. Od idei do działania

Historię kształtowania się i rozwoju współczesnej myśli dotyczącej ochrony przyrody i powstania szeroko rozumianego ruchu ekologicznego w USA datować można na koniec XIX w., kiedy to w Kalifornii powstały pierwsze wyspecjalizowane organizacje, których celem działania była ochrona środowiska naturalnego. Jako najstarsze elementy ruchu ekologicznego wymienia się organizacje non profit, takie jak m.in. „Sierra Club” – zajmująca się szeroko rozumianą ochroną środowiska, założoną w 1892 r. przez Johna Muira; „National Audubon Society” – zajmująca się ochroną ptaków i ich siedlisk, założoną w 1905 r. przez George Bird Grinnella, Harriet Hemenway i T. Gilberta Pearsona; „National Parks Conservation Association” – zajmująca się ochroną amerykańskiego systemu parków narodowych, założoną w 1919 r. przez Stephena Mathera i Roberta Sterlinga Yarda¹¹. Cechą charakterystyczną tamtych ruchów ekologicznych było nastawienie na promowanie idei ochrony przyrody w różnych jej aspektach, a także działania społeczne i lobbying polityczny na rzecz proekologicznego kształtowania amerykańskiego prawodawstwa.

Odnosząc się do etiologii ruchu ekologicznego XX w., Wiesław Sztumski jego filozoficznych podstaw upatruje w odejściu od nurtu znanego pod nazwą antropocentryzm:

¹⁰ Zakres tematyczny zjawiska ekoterroryzmu i towarzyszącej mu myśli filozoficznej (ideologii) jest tak obszerny, że pogłębiona analiza chociażby podstawowych zagadnień przekracza ramy niniejszego artykułu, stąd jedynie przedstawienie ogólnych jej założeń i wynikające z tego skróty i uogólnienia.

¹¹ Marcin Pomarański wymienia jeszcze takie organizacje, jak „Izaak Walton League” – założona w 1922 r., „The Wilderness Society” – założona w 1935 r., „National Wildlife Federation” – założona w 1936 r. M. Pomarański, *Sabotaż i ekologia. Monkeywrenching jako strategia działania ruchów ekologicznych w USA*, [w:] *Ekologizm*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Lublin 2016, s. 261–262.

„Do mniej więcej połowy dwudziestego wieku rozwój przyrody dokonywał się w sposób naturalny, tzn. zgodnie z odwiecznymi prawami przyrody – w dawnych czasach przy znikomej, a później, w nowożytnych, przy niewiele znaczącej ingerencji ludzi. Dopiero w epoce antropocenu¹² zaznacza się coraz silniejsze oddziaływanie człowieka na przyrodę i jej rozwój. Stało się to możliwe dzięki ogromnemu postępowi wiedzy naukowej i związanym z nim gwałtownym postępem technicznym, korzystaniem z coraz większych energii. Ludzie zaczęli używać coraz doskonalszych i potężniejszych narzędzi, za pomocą których z łatwością przewyżczali opór przyrody. Zasmakowali w odnoszeniu triumfów nad przyrodą. Chcieli ją bezgranicznie ujarzmić i manipulować nią tak, jak im wygodnie. Ta niefrasobliwa ingerencja człowieka w przyrodę trwała niespełna czterdzieści lat. Po przekroczeniu pewnej granicy przyroda jakby wstała z kolan. Zaczęła zwrótnie oddziaływać na ludzi ignorujących jej prawidłowości i zakłócających jej homeostazę oraz mścić się na różne sposoby w coraz większym stopniu na tym gatunku intruzów”¹³.

Na skutek postępującej dewastacji przyrody, co zaczęło być postrzegane jako zagrożenie dla całej planety, i pod presją filozofii liderów nowych ruchów proekologicznych, wielowiekowa filozofia antropocentryczna – postrzegająca człowieka, jako tego który żyje, by „czynił sobie ziemię poddaną i panował nad rybami morskimi, nad ptactwem powietrznym i nad wszystkimi zwierzętami pełzającymi po ziemi”¹⁴, zaczęła być konfrontowana z myślą nurtu ekologicznego¹⁵, którego przedmiotem zainteresowania jest problematyka ochrony środowiska przyrodniczego oraz zagadnienia dotyczące relacji „człowiek – przyroda”¹⁶. Na czoło filozoficzno-ideologicz-

¹² W. Sztumski za początek antropocenu umownie przyjmuje rok 1945, odkąd zaczęto wykorzystywać energię jądrową. W. Sztumski, *Kompromis między antroposozwinnizmem i ekologizmem jako warunek zrównoważonego rozwoju ludzkości*, „Eunomia” 2020, nr 1(98), s. 10–11.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Księga Rodzaju*, Rozdz. 1, 28, [w:] *Biblia Tysiąclecia*, Pallotinum 2018.

¹⁵ Ekologizm (ekoizm) [gr.] – kierunek filozoficzny (II połowa XX w.) podejmujący problemy ochrony środowiska oraz miejsca człowieka w świecie – głównie wzajemne zależności między człowiekiem a przyrodą, które decydują w niewielkim przedziale czasu o jakości życia, w dalszej zaś perspektywie – o warunkach przeżycia populacji ludzkich, stanowi nową postać humanizmu kształtującego przyrodnicze sumienie człowieka. Ekologizmem jest także każde wyrażenie użyte dla oddania treści ekologicznej oraz zastosowanie terminu ekologicznego lub uproszczonej interpretacji zjawisk, czy też koncepcji ekologicznej, dla wsparcia argumentów natury moralnej lub – politycznych. *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ekologizm;3897003.html> [dostęp: 19.01.2023].

¹⁶ W. Sztumski, *op. cit.*, s. 16.

nego ruchu intelektualnego „ekofilozofii”¹⁷ wysunęły się poglądy norweskiego filozofa Arne Næss, który całość swojej myśli filozoficznej opublikował w pracy *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy* w 1990 r.¹⁸

W swojej filozofii Næss używał terminu „głęboka ekologia”, która nakazuje uznać wrodzoną wartość każdego elementu natury, biocenotyczną równość wszystkich gatunków. Elżbieta Połusznna, zauważa w tym kontekście

„Biocentryczny sposób myślenia zakłada, że człowiek jest jedynie drobnym elementem wielkiego biologicznego społeczeństwa, do którego oprócz istot ożywionych, takich jak np. wirusy, rośliny, zwierzęta należą naturalne istoty nieożywione, czyli rzeki, pasma górskie czy lodowce”¹⁹.

Głębocy ekolodzy uważają, że globalny kryzys urósł do takich proporcji, że nie ma czasu na stopniowe taktyki stosowane przez organizacje ekologiczne z głównego nurtu. Przywoływany już Dave Foreman oraz inni zaangażowani w utworzenie radykalnych organizacji ekologicznych podzielali ten pogląd²⁰.

Rozwój radykalnej myśli proekologicznej jeszcze bardziej uwidocznili się w poglądach liderów nurtów, które powstawały z połączenia różnych filozofii environmentalnych, feministycznych i rewolucyjnych, a za główny cel swojego działania przyjmowali ochronę środowiska naturalnego (ruchy prośrodowiskowe) lub obronę praw zwierząt (ruchy animalistyczne). Teoretyczne rozważania „głębokiej ekologii”, ustępowały przed pędem do praktycznego rozwijania idei budowania i życia w ludzkich wspólnotach, które są w stanie

¹⁷ Ekofilozofia – jak podaje Zbigniew Hull – dla oznaczenia tego nurtu filozoficznego używa się często takich nazw, jak: filozofia ekologii, filozofia ekologiczna, ekologizm, environmentalizm, ekologia humanistyczna, nowa filozofia przyrody, praktyczna filozofia przyrody i in. Różnie definiowana jest też sfera i obszar (pole badawcze) zainteresowania naukowego tej dziedziny: poczynając od ogólnych rozważań dotyczących stosunku człowieka do przyrody w kontekście zanieczyszczania i ochrony środowiska, wyczerpywania nieodnawialnych zasobów naturalnych, zmian klimatu oraz różnych innych zagrożeń ekologicznych. Takie zajmowanie się ekofilozofią wiąże się zwykle z postulatami i programami ochrony środowiska, tworząc teoretyczne podstawy i uzasadnienia dla ideologii ruchów i partii „zielonych”. Z. Hull, *Ekofilozofia a „filozofia zrównoważonego rozwoju”*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2010, nr 8/1, s. 197.

¹⁸ A. Næss, *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy*, Cambridge, 1990. A. Næss uznawany był za założyciela ruchu radykalnego environmentalizmu, który promował ideę „głębokiej ekologii”. W swojej filozofii Næss wzywa do biocentrycznej równości wszystkich gatunków, co wymaga odrzucenia antropocentrycznego modelu świata i uznanie, że ludzie nie są osią życia na Ziemi, lecz jedynie jej częścią oraz wszystkie żywe stworzenia mają „równe prawo by żyć i się rozwijać.”. Zob. K. Karski, *Ekoterroryzm: Ideologiczne i filozoficzne podstawy radykalnego environmentalizmu, od teorii do praktyki*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2015, t. XI, s. 168.

¹⁹ E. Połusznna, *Ekstremizm w obronie praw zwierząt – źródła inspiracji*, [w:] *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, red. K. Liedel, Warszawa 2006, s. 160–161.

²⁰ K. Karski, *op. cit.*, s. 7.

harmonijnie koegzystować z systemami ekologicznymi. Ekstremistyczni liderzy ruchu animalistycznego stwierdzili nawet, że zniszczenie własności, włamanie i kradzieże są dopuszczalne, gdy dokonuje się ich w celu ochrony zwierząt. Ruch ochrony zwierząt radykalizował się w działaniu praktycznym na początku lat 70. za sprawą Henry'ego Spiraya, który zainspirowany książką *Animal Liberation*²¹ P. Singera – uznawaną za biblię obrońców praw zwierząt, stosował taktykę znaną z protestów robotniczych. Z kolei założyciel organizacji Animal Liberation Front, ALF (Front Wyzwolenia Zwierząt) wprost deklarował:

„Wydaje mi się zupełnie naturalne i bardzo moralne, by bezpośrednio interweniować w celu uratowania zwierząt od prześladowania. Oczywiście to często oznaczałoby łamanie prawa, ale przecież to prawo było stanowione przez samolubny i arogancki gatunek ludzki bez brania pod uwagę zwierząt”²².

Negatywnym skutkiem rozpowszechniania się w społeczeństwie postindustrialnym XX w. idei ochrony środowiska była radykalizacja idei biocentryzmu i działań proekologicznych podejmowanych przez ekstremistyczne ruchy prośrodowiskowe i animalistyczne. Wydaje się, że przyczyn takiego stanu rzeczy można się doszukiwać z jednej strony w historii kształtowania się kontrykulturowych, radykalnych ruchów społecznych II połowy XX w. w USA. Z drugiej zaś perspektywy wzrost świadomości zagrożeń i niemożność rozwiązania najważniejszych problemów definiowanych przez środowiska ekologiczne w taktyce *non violence*, generował konieczność przeniesienia działań z poziomu werbalnego na „poziom behawioralny”, od uznawania i odczuwania wartości ekologicznych do narzędzi obywatelskiego nieposłuszeństwa i ich praktycznej „behawioralnej” realizacji²³. Opisuując proces stopniowej radykalizacji środowisk proekologicznych początku lat 70. w USA, Dove Foreman wspomina: „Na spotkaniach grup ochrony przyrody obok eleganckich panów ze schludnym przedziałkiem zaczęli pojawiać się brodacze, a retoryka tych grup stała się bardziej zapalczą”²⁴. Radykałowie zaangażowani w ekstremistyczne ruchy antywojenne znaleźli nowe pole konfrontacji

²¹ P. Singer, *Animal Liberation*, 1975. Książka w polskim tłumaczeniu: P. Singer, *Wyzwolenie Zwierząt*, Warszawa 2018.

²² K. Izak, Czy następuje schyłek ekoterroryzmu?, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2022, nr 26(14), s. 156.

²³ P. Gliński, *Polscy Zieloni*, Warszawa 1996, s. 139.

²⁴ D. Foreman, *Wyznania wojownika Ziemi*, Łódź 2004: za J. Tomaszewicz, *Przemoc w ruchu ekologicznym. Od obywatelskiego nieposłuszeństwa do terroryzmu (przypadek Earth Liberation Front)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 188.

z systemem, jakim stała się szeroko rozumiana ochrona środowiska²⁵. Myśl ekologiczna znalazła swoich wyznawców w szeregach środowisk anarchistycznych i ekstremistycznych. Powstawały nowe ruchy i organizacje, takie jak Friends of the Earth, założona w 1969 r. przez dotychczasowego dyrektora wykonawczego Sierra Club (radyzalizującego się w poglądach) Davida Browera²⁶, natomiast Jim Bohlen oraz Irving i Dorothy Stowe, chcąc zaprotestować przeciw próbom nuklearnym na Aleutach, zakładają grupę Don't Make a Wave, a 4 maja 1972 r., po odejściu Irvinga Stowe'a z przewodniczącego Komitetu Don't Make A Wave, grupa ekologiczna oficjalnie zmieniła nazwę na „Fundacja Greenpeace”²⁷.

Wraz z upowszechnieniem się w społeczeństwie amerykańskim idei ochrony środowiska, w środowisku liderów i działaczy organizacji i ruchów ekologicznych narastała dyskusja o hierarchię najpilniejszych zagrożeń natury, wybór skutecznych strategii działania społecznego wymuszającego na władzach polityczną realizację postulatów proekologicznych, a także percepcja bądź negacja proekologicznej myśli społeczno-politycznej. Dynamicznie rozwijająca się refleksja naukowa dostarczała zaś teorii do działania dla różnych ruchów i organizacji proekologicznych, które chociaż nie zawsze preferowały drastyczne metody działania, to jednak inspirowały radykalnych aktywistów i często legitymizowały zachowania przemocowe.

Najbardziej adekwatnej odpowiedzi na rozterki środowiska ekologicznego co do akceptowalnych metod i taktyk działania, udzielił pisarz Edward Abbey, który w opowiadaniu, pod tytułem *The Monkey Wrench Gang*²⁸, wydanym po raz pierwszy w 1975 r., opisał przygody grupy „miłośników przyrody” przemierzającej południowo-zachodnie tereny USA i podejmujących aktywną walkę na rzecz ochrony przyrody. Bohaterowie opowiadania przeżeni degeneracją środowiska naturalnego i oburzeni bezczynnością administracji państwowej w tej kwestii, wypowiadają prawdziwą wojnę podmiotom niszczącym amerykańską przyrodę. Podstawowym narzędziem walki staje się tytułowy „klucz francuski” (ang. *the monkey wrench*), za którego pomocą dokonują aktów sabotażu: uszkadzają ciężarówki, buldożery

²⁵ J. Tomaszewicz, *op. cit.*, s. 188.

²⁶ W 1971 r. wraz z Jerryem Manderem utworzył Friends of the Earth International (FoEI) – organizację współtworzoną przez cztery organizacje z Francji, Szwecji, Wielkiej Brytanii i USA. Dzisiejsza federacja składająca się z 73 grup wyrosła z corocznych spotkań ekologów z różnych krajów, którzy zgodzili się prowadzić wspólną kampanię w pewnych kluczowych kwestiach, takich jak energia jądrowa i wielorybnictwo.

²⁷ J. Tomaszewicz, *op. cit.*, s. 188.

²⁸ E. Abbey, *The Monkey Wrench Gang*, Philadelphia 1975.

oraz inny ciężki i sprzęt, a także rozmontowują tory oraz instalacje gazowe, starając się doprowadzić do jak najdłuższych przestojów w pracy i jak najbardziej kosztownych zniszczeń mienia należącego do znienawidzonych przedsiębiorstw. Niemal w tym samym czasie podobne hasła sformułowali Sam Love i David Obst, którzy w opowiadaniu zatytułowanym *Ecotage*!²⁹ zaproponowali podobne działania w walce o ochronę środowiska naturalnego. Metody walki inspirowane hasłami Abbeya zyskały miano ekotażu³⁰ lub monkeywrenchingu i na stałe weszły do języka potocznego, oznaczając cały wachlarz sabotażowych „akcji ekoobrony”³¹. Adresatem akcji obywatelskiego oporu, gróźb, a w końcu przemocy stały się organy administracji publicznej, instytucje naukowe, przedsiębiorstwa państwowe i spółki prywatne, a także organizacje, które prowadziły działalność na obszarach uznawanych przez radykalne organizacje za podlegające ochronie. Wyłoniony z pokojowo nastawionego Sierra Club radykalizujący się Greenpeace sięgał po działanie bezpośrednie, skutecznie stosując taktykę „żywych tarcz”, protestując przeciwko wybuchom jądrowym na Aleutach, sabotując połowy wielorybów, aktywiści pływali pontonami między zwierzętami a statkami wielorybników, czy też uniemożliwiając zrzuty odpadów radioaktywnych i chemicznych w głębiny morskie.

Rozwój teoretycznych podstaw radykalnego ekologizmu zainspirował wielu liderów ruchów proekologicznych do tworzenia organizacji, które nie wahały się przekuwać haseł ekosabotażu i monkeywrenchingu w konkretne działania. Choć, jak zauważa Brunon Hołyst, wspólnym poglądem radykalnych proekologicznych ruchów społecznych II połowy XX w. jest przekonanie, że kierunek rozwoju współczesnej cywilizacji zagraża ludzkości i dlatego

²⁹ S. Love, D. Obst, *Ecotage!*, New York 1972.

³⁰ Ekotaż (eko sabotaż) – «forma walki z dewastacją przyrody, polegająca na utrudnianiu realizacji przedsięwzięć szkodliwych dla środowiska naturalnego; sabotaż ekologiczny». Ekotaż jest wyraźnie ukierunkowany na podniesienie kosztów niszczenia przyrody i skierowany przeciwko tym, którzy w tym niszczeniu przyrody aktywnie uczestniczą. Są to działania podejmowane w imieniu „Matki Ziemi, która została napadnięta przez bandytę” – cywilizację konsumpcyjną. Źródło: Obserwatorium Językowe Uniwersytetu Warszawskiego, <https://nowewyrazy.pl/haslo/ekotaz.html> [dostęp: 24.01.2023].

³¹ Monkeywrenching (wbijanie małp), które zostało zapożyczzone od tytułu książki Abbeya pt. *The Monkey Wrench Gang*. Tym terminem pierwotnie nazwało się wbijanie głęboko w drzewa długich gwoździ lub zaostrożonych prętów (ang. *tree spiking* – „nakłuwanie drzew”), które powodowały zniszczenie części tnących traków podczas tarcia drewna. Potem monkeywrenching stał się synonimem ekotażu. „Nakłuwanie drzew” (ang. *tree spiking*) polega na wprowadzeniu długich metalowych kołców w pnie drzew przeznaczonych do wycinki. Gdy łańcuch piły uderzy w taki kołek, ulega rozerwaniu, a jego kawałki nierzadko ranią pilarsza. Nakłuwanie drzew zaczęło być praktykowane pod koniec 1981 r. lub na początku 1982, głównie w Oregonie, Washingtonie i Northern Rockies. E. Posłuszna, *Earth First! Strategia i ideologia*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 4, s. 118.

należy podejmować działania „przeciw cywilizacji”, co może uchronić świat przed upadkiem, który w dalszym rozwoju przemysłu jest nieuchronny, to warto pamiętać, że w wielu przypadkach była to kombinacja wielu różnych poglądów, która nie zawsze jest spójna³².

Etiologia przestępczości ekoterrorystycznej opierała się przede wszystkim na koncepcjach i ideologiach, które w II połowie XX w. legły u podstaw radykalnych organizacji ekologicznych ruchu proekologicznego i animalistycznego, powstających i rozwijających się w krajach anglosaskich, głównie zaś w USA. Sprzyjał temu klimat politycznej kontestacji antywojennych i kontrkulturowych ruchów społecznych, a także znaczna polaryzacja społeczeństwa USA w wielu kwestiach światopoglądowych, by o ruchu antywojennym i antyaborcyjnym wspomnieć. Przywoływany przez Jarosława Tomasiewicza Christopher Hewitt z University of Maryland, zajmujący się problemem terroryzmu w USA, zastosował w tym przypadku teorię Jamesa Daviesa (tzw. krzywa J rewolucji): terroryzm staje się narzędziem walki, gdy po długim okresie postępu następuje czas zastoju. W tym ujęciu ekoterroryzm miałby zostać spowodowany najpierw niespełnionymi oczekiwaniami – ograniczonością reform Clintona, a potem rozczarowaniem z powodu zwycięstwa otwarcie antyekologicznego Busha³³. Niewątpliwie ważną rolę odgrywa też swoisty pragmatyzm działań przemocowych, tam, gdzie tradycyjne sposoby wywierania wpływu nie skutkowały przemoc okazywała się argumentem nader skutecznym.

Radykalni proekologiczni i animalistyczni działacze podkreślają swoją niechęć do przemocy, jednakże w praktyce ich działania zagrażały nieraz życiu i zdrowiu ludzi. Według szacunków Federalnego Biura Śledczego (ang. *Federal Bureau of Investigation*, dalej FBI) dwie największe radykalne organizacje obrońców przyrody – ekstremalne ugrupowanie obrońców zwierząt Animal Liberation Front (Front Wyzwolenia Zwierząt, dalej jako: ALF) i stowarzyszony z nim radykalny ruch obrony środowiska Earth Liberation Front (Front Wyzwolenia Ziemi, dalej jako: ELF) dopuściły się w USA w latach 1996–2002 ponad 600 przestępstw, których rezultatem były straty przekraczające 43 miliony dolarów. W latach 2003–2008 straty wyniosły ponad 200 milionów dolarów, w związku z czym większość stanów wprowadziła przepisy prawne

³² B. Hołyst, *Terroryzm*, t. 1, Warszawa 2009, s. 559.

³³ J. Tomasiewicz, *op. cit.*, s. 203.

penalizujące akty ekoterroryzmu³⁴. Jak 19 maja 2005 r. podawał serwis CNN. com, John Lewis, zastępca zastępcy dyrektora FBI ds. walki z terroryzmem, powiedział przed Senacką Komisją ds. Środowiska, że od 1990 r. ekstremiści zajmujący się prawami zwierząt i środowiskiem przyznali się do ponad 1200 incydentów kryminalnych, a FBI wszczęła 58 dochodzeń w ciągu ostatnich sześciu lat związanych z przemocą przypisywaną ELF i ALF. ELF był powiązany z pożarami w salonach sprzedaży samochodów sportowych i placach budowy w różnych stanach, podczas gdy ALF był podejrzewany o podpaleń i zamachy bombowe na laboratoria badawcze na zwierzętach oraz przemysł farmaceutyczny i kosmetyczny. Ekstremiści ekologiczni i ekoterrorysty zajmujący się prawami zwierząt uznani zostali za jedno z najpoważniejszych wewnętrznych zagrożeń terrorystycznych w USA³⁵.

3. Pomiędzy terroryzmem, ekoterroryzmem i terroryzmem ekologicznym. Definicje i konteksty

Odwołując się do doświadczeń krajów anglosaskich, a szczególnie USA końca XX w. i prób definiowania zjawiska ekoterroryzmu, Chad Nilson i Tod Burke, zauważają:

„Przedrostek *eco*, skrót od ekologii, dotyczy relacji między organizmem a jego środowiskiem, co jest głównym przedmiotem troski ekologów. Terroryzm ekologiczny jest stosowany jako taktyka powstrzymywania firm, instytucji, organizacji i rządów przed niszczeniem lub zmienianiem środowiska. (...) Ekoterroryzm to każde bezpośrednie lub pośrednie użycie siły, umyślne wyrządzenie szkody lub przemoc wobec osób, lub jakiejś grupy. (...) Obejmuje akty przemocy lub zniszczenia mające na celu powstrzymanie ludzkich zmian w środowisku lub gatunkach zwierząt. Akty te zwykle dotyczą projektów zalesiania, rekreacyjnego wykorzystania dzikiej przyrody, elektrowni wodnych, lądowych usług telekomunikacyjnych i energetycznych, laboratoriów badawczych na zwierzętach, produkcji zasobów i rozwoju rolnictwa. Akty ekoterrorystyczne mogą przybierać różne formy”³⁶.

³⁴ Federal Bureau of Investigation, *Testimony of James F. Jarboe, Domestic Terrorism Section Chief, Counterterrorism Division, FBI Before the House Resources Committee, Subcommittee on Forests and Forest Health February 12, 2002 „The Threat of Eco-Terrorism”*, <http://www.fbi.gov/congress/congress02/jarboe021202.htm> [dostęp: 27.01.2023].

³⁵ T. Frieden, FBI, ATF address domestic terrorism, <http://edition.cnn.com/2005/US/05/19/domestic.terrorism/index.html> [dostęp: 27.01.2023].

³⁶ C. Nilson, T. Burke, *Environmental extremists and the eco-terrorism movement*, „ACJS Today”, 2002, vol. XXIV, issue 5, s. 1, <https://cdn.ymaws.com/www.acjs.org/resource/resmgr/ACJSToday/ACJSTodayJanFeb2002.pdf> [dostęp: 27.01.2023].

Przedstawiona próba definiowania ekoterroryzmu jest jednym z wielu (o czym będzie mowa w dalszej części artykułu) opisów szerszego zjawiska, postrzeganego w ostatnich dekadach jako najniebezpieczniejsza patologia współczesnego świata – terroryzmu. Zjawisko terroryzmu, jego historia, jest tak długa, jak sama polityka. Na przestrzeni wieków zmieniały się rodzaje wyzwań i zagrożeń dla polityki bezpieczeństwa, a tym samym na nowo musiały być formułowane odpowiedzi i mechanizmy zapobiegania. Nowymi wyzwaniami, które przeobrażały się w zagrożenia bezpieczeństwa w XX w. związane z destabilizacją polityczną na świecie po upadku bipolarnego pozimnowojennego układu sił, są nasilające się migracje międzynarodowe i wynikające z nich kryzysy, zbrojenia i proliferacja broni, wzrost nacjonalizmów i konfliktów etnicznych, dezinformacja, międzynarodowa przestępczość zorganizowana, zagrożenia ekologiczne, różne formy działań terrorystycznych czy w końcu konflikty zbrojne³⁷.

W literaturze dość zgodnie przyjmuje się, że terroryzm jest zjawiskiem złożonym, wieloaspektowym, wielopłaszczyznowym i dynamicznym, przez co próba naukowego opisu go napotyka na znaczne trudności, ponieważ nie sposób ująć go w sztywne ramy paradygmatów i teorii. Doświadczenie empirycznych badań tego zjawiska pokazuje, że pomimo bogatego materiału badawczego, zgromadzeniu wielu informacji na temat sprawców, ich motywów i celów, zastosowanej taktyce i *modus operandi*, kolejne przypadki zamachów terrorystycznych burzą dotychczasowe ustalenia i otwierają nowe pola badawcze³⁸. Terroryzm jest zjawiskiem politycznym i społecznym, stąd próby jego definiowania w świecie złożonych zagrożeń i problemów bezpieczeństwa, napotykają również na trudności natury moralnej. Z metod walki terrorystycznej równie chętnie korzystali dyktatorzy, jak i narody poddane niewoli wszelkimi sposobami walczące o swoją wolność, obrońcy i przeciwnicy określonych idei oraz radykalni przedstawiciele ruchów i organizacji politycznych, religijnych. Cytowany przez Tomasza R. Aleksandrowicza Jasir Arafat powie: „różnica między rewolucjonistą a terrorystą sprowadza się do tego, o co każdy z nich walczy. Ktokolwiek broni słusznej sprawy, walczy o wolność i wyzwolenie swego kraju od najeźdźców i kolonialistów, nie może być nazywany terrorystą”³⁹. Relatywizm w ocenie dopuszczalnych metod

³⁷ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa międzynarodowego – struktury, funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 32.

³⁸ T.R. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2015, s. 12.

³⁹ *Op. cit.* s. 15.

działania w walce o „słuszną sprawę”, a tym samym błędnego rozpoznania i rozumienia zjawiska terroryzmu na podstawie skutków działania, a nie jego przyczyn, trafnie opisał Viktor Grotowicz:

„W przypadku zwycięskiej rewolucji pozytywnie oceniamy cały jej przebieg: od społecznego protestu po zwycięską mobilizację mas i obalenie starego reżimu. I odwrotnie – w przypadku klęski, odruch społecznego protestu określany jest jako wynik manipulacji lub masowej histerii, grupa podejmująca zbrojną walkę – jako zbiorowisko radykałów, szaleńców lub psychopatów, a klęska jako wynik przedsięwzięcia z góry skazanego na niepowodzenie. Członkowie grup walczących po stronie zwycięskiej rewolucji określani są jako partyzanci lub bojownicy, członkowie nieudanych zrywów – jako bandyci i terroryści”⁴⁰.

Termin terroryzm wywodzi się od greckiego *tereo* i łacińskiego *terror*, *-oris* i oznacza „strach”, „grozę”, „przerażenie”, „straszną wieść”, zaś czasownik *terrere* tłumaczy się „przestraszać”, „zastraszać”, „wywołać przerażenie”⁴¹. Terroryzm traktowany jest jako złożone i dynamiczne zjawisko, które stanowi zagrożenie dla pojedynczych ludzi, grup społecznych, narodu, państwa i systemu międzynarodowego. Celem działania terrorysty będzie określony sposób prowadzenia walki słabszego z silniejszym przeciwnikiem przez wywołanie atmosfery strachu, grozy i chaosu poprzez bezpośredni atak na osobę, przedmiot, miejsce, bądź jakąś wartość⁴².

Zjawisko terroryzmu nie zostało jednoznacznie zdefiniowane na gruncie prawa międzynarodowego – nie ma jednej legalnej definicji, jednakże na potrzeby refleksji naukowej i na użytek międzynarodowego i krajowych systemów walki z terroryzmem podejmowane są próby tworzenia definicji roboczych⁴³. W literaturze krajowej i zagranicznej, a także w aktach prawa międzynarodowego spotkać można różne definicje terroryzmu odnoszące się do różnych jego aspektów, form czy też nurtów pojawiających się lub wygasających na przestrzeni czasu.

Zgodnie z definicją zaproponowaną w 1980 r. przez Tadeusza Hanauska „terroryzm jest to planowana, zorganizowana i zazwyczaj uzasadniona ideologicznie działalność osób lub grup mająca na celu wymuszenie od władz państwowych, społeczeństwa lub poszczególnych osób określonych świadczeń, zachowań lub postaw, a realizowana w przestępczych formach obliczonych na

⁴⁰ V. Grotowicz, *Terroryzm w Europie Zachodniej – w imię narodu i lepszej sprawy*, Warszawa-Wrocław 2000, s. 379.

⁴¹ *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1979, s. 239.

⁴² R. Zięba, *op. cit.*, s. 36.

⁴³ Różne źródła podają, że definicji terroryzmu może być ponad 200.

wywołanie szerokiego i maksymalnie zastraszonego rozgłosu w opinii publicznej”⁴⁴.

W definicji z 1996 r. Marian Flemming twierdzi, że:

„terroryzm to umyślne działanie stanowiące naruszenie prawa karnego i zmierzające w drodze aktów przemocy lub zagrożenia tymi aktami do zastraszenia organów państwa lub znacznych odłamów społeczeństwa oraz do wymuszenia określonego postępowania”⁴⁵.

Bartosz Bolechów w 2003 r. terroryzm opisuje następująco:

„Terroryzm jest formą przemocy politycznej, polegającej na stosowaniu mordów lub zniszczenia (albo zagrożeniem stosowania takich środków) w celu wywołania szoku i ekstremalnego zastraszenia jednostek, grup, społeczeństw lub rządów, czego efektem mają być wymuszenia pożądanych ustępstw politycznych, sprowokowanie nieprzemyślanych działań i/lub zademonstrowanie/nagłośnienie politycznych przekonań”⁴⁶.

Z kolei w 2009 r. według Ryszarda Grosseta

„terroryzm to zmienna w czasie i przestrzeni metoda działalności politycznej, uwzględniająca tradycję i sposoby walki politycznej charakterystyczne dla danej kultury politycznej (cywilizacji), nielegalna w świetle obowiązującego prawa stanowionego, oddziałująca na sferę psychiki ludzkiej i wprowadzająca stan poczucia zagrożenia i strachu u adresatów zamachów (zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich) oraz wymuszająca na nich określone zachowania zgodne z celami stosujących ją uczestników polityki”⁴⁷.

Na gruncie prawa międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej jako: ONZ) i jej agend (wcześniej Ligi Narodów – przygotowany projekt konwencji dotyczącej zapobiegania terroryzmowi został przyjęty w 1937 r., jednak Konwencja nigdy nie weszła w życie), Unii Europejskiej (dalej jako: EU) i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (dalej jako: NATO), a także systemów krajowych tworzone są przepisy, które mają za zadanie umożliwić współpracę międzynarodową w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu – tak w wymiarze międzynarodowym, jak i lokalnym. Według różnych danych, na poziomie ONZ od 1963 r. społeczność międzynarodowa

⁴⁴ T. Hanausek, W sprawie pojęcia współczesnego terroryzmu, „Problemy Kryminalistyki” 1980, nr 143, s. 33.

⁴⁵ M. Flemming, *Terroryzm polityczny w międzynarodowym prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 1, s. 3.

⁴⁶ B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003, s. 25.

⁴⁷ R. Grosset, *Istota terroryzmu*, [w:] *Zabić tysiące, przestraszyć miliony. Zagrożenia terrorystyczne i szanse na skuteczną obronę*, red. R. Grosset, Warszawa 2009, s. 17.

wypracowała 14 uniwersalnych instrumentów prawnych i 4 poprawki w zakresie walki z terroryzmem⁴⁸. Walka z terroryzmem należy również do priorytetów UE. Państwa członkowskie ściśle ze sobą współpracują, by zapobiegać zamachom terrorystycznym i chronić obywateli. Tomasz Wałek podaje, że:

„We wszystkich krajach należących do Unii Europejskiej stworzono 28 niezależnych aktów prawnych, regulujących definicję oraz pojęcie terroryzmu jako zjawiska niezwykle niebezpiecznego. W kontekście prawa wspólnotowego Unii Europejskiej opracowano 25 rozporządzeń, dyrektyw, decyzji etc., skończywszy na prawie międzynarodowym, czyli konwencje, protokoły i umowy, których Rzeczypospolita Polska jest sygnatariuszem – ponad 60 umów, porozumień bi- i multilateralnych. W sumie jest to ponad 100 aktów prawnych, obowiązujących na terenie Unii Europejskiej”⁴⁹.

Warto w tym kontekście przytoczyć zapisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującą decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającą decyzję Rady 2005/671/WSiSW⁵⁰, która jest jednym z najważniejszych aktów prawa pochodnego UE w dziedzinie terroryzmu, gdzie w art. 1 zapisano normy minimalne dotyczące definicji przestępstw i sankcji w dziedzinie przestępstw terrorystycznych, przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej oraz przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, jak również określiła środki ochrony i wsparcia ofiar terroryzmu i pomocy tym ofiarom.

Dyrektywa zawiera typizację przestępstw o charakterze terrorystycznym i związanych z grupą terrorystyczną oraz działalnością terrorystyczną. Za przestępstwo terrorystyczne uznaje czyny umyślne będące w rozumieniu prawa krajowego przestępstwami, które ze względu na swój charakter mogą wyrządzić poważne szkody państwu lub organizacji międzynarodowej, a ich celem jest poważne zastraszenie ludności, bezprawne zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia jakiegoś działania lub zaniechania lub poważna destabilizacja lub zniszczenie podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej. Kryminalizacji podlegają zatem ataki

⁴⁸ <https://www.unic.un.org.pl/terroryzm/konwencje.php> [dostęp: 25.01.2023].

⁴⁹ T. Wałek, *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, „Securitologia” 2018, nr 2, s. 114.

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. Urz. UE L 88/6 z 31.03.2017 r.). Zgodnie z art. 28 dyrektywy państwa członkowie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy do dnia 8 września 2018 r.

na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć; ataki na integralność fizyczną osoby; porwania lub branie zakładników; spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, w tym systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego – jeżeli zniszczenia te mogą zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować poważne straty gospodarcze; zajęcie statku powietrznego, statku wodnego lub innego środka transportu publicznego lub towarowego; wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie materiałów wybuchowych lub broni, w tym broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej lub jądrowej, jak również badania nad taką bronią i rozwój broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej lub jądrowej; uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, czego rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; zakłócanie lub przerywanie dostaw wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, czego rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego; niezgodna z prawem ingerencja w systemy, o której mowa w art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z 12 sierpnia 2013 r. dotycząca ataków na systemy informatyczne i zastępująca decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW; zagrożenie popełnieniem jednego z wyżej wymienionych czynów⁵¹.

Jako przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną dyrektywa uznaje: publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa terrorystycznego; werbowanie na rzecz terroryzmu; prowadzenie szkolenia na potrzeby terroryzmu; odbywanie szkolenia na potrzeby terroryzmu; podróżowanie w celach terrorystycznych; organizowanie lub ułatwianie w inny sposób podróżowania w celach terrorystycznych; finansowanie terroryzmu⁵². Przestępstwem jest także kierowanie grupą terrorystyczną oraz uczestnictwo w działaniach grupy terrorystycznej; dostarczanie informacji lub zasobów materialnych lub poprzez wszelkiego rodzaju finansowanie działań takiej grupy, ze świadomością, że takie uczestnictwo będzie stanowiło wkład w działalność przestępczą grupy terrorystycznej⁵³.

⁵¹ *Op. cit.*, art. 3.

⁵² *Op. cit.*, art. 5.

⁵³ *Op. cit.*, art. 4.

Transpozycja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW do polskiego systemu prawnego nie wymagała wprowadzania przez Polskę istotnych zmian legislacyjnych, jednakże pełna implementacja stała się przyczynkiem do nowelizacji Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw z dnia 20 kwietnia 2021 r.⁵⁴ W uzasadnieniu do projektu ustawy (druk nr 867) wskazano, że

„z uwagi na fakt wcześniejszej implementacji przez Polskę między innymi decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (...), dotyczącej tego samego obszaru, zdecydowaną większość przepisów dyrektywy 2017/541 należy uznać za implementowaną”.

Przykładowo, w art. 115 § 20 Kodeksu karnego (dalej jako: k.k.) istnieje już definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym („art. 115 § 20. Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób; 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności; 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu”⁵⁵), w art. 165a k. k. jest penalizowane finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a w art. 258 § 2 i 4 k.k. jest penalizowana działalność w ramach grupy przestępczej o charakterze terrorystycznym”⁵⁶.

Próba uporządkowania chaosu terminologicznego, jaki panuje w odniesieniu do terroryzmu, jest tworzenie różnego rodzaju typologii tego zjawiska.

⁵⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP IX kadencji, druk sejmowy nr 867, s. 7.

⁵⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j., Dz.U. z 2020 r. poz. 1444.

⁵⁶ Jak zauważa T.R. Aleksandrowicz: „Transpozycja omawianej dyrektywy do polskiego systemu prawnego nie wymagała wprowadzania przez Polskę istotnych zmian legislacyjnych. W znacznej mierze wynika to z faktu, że Rzeczpospolita Polska jest stroną niemal wszystkich porozumień międzynarodowych dotyczących zwalczania terroryzmu i wypełnia wynikające z tego tytułu zobowiązania (...). Analiza polskich przepisów regulujących kwestie zwalczania terroryzmu wskazuje, że postanowienia dyrektywy zostały w należyty sposób transponowane do polskiego systemu prawnego. Podstawowe miejsce zajmują w nim trzy regulacje: kodeks karny, kodeks postępowania karnego i ustawa o działaniach antyterrorystycznych”, za: T.R. Aleksandrowicz, *Transpozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu do polskiego systemu prawnego*, „Przegląd Policyjny” 2019, nr 134 (2), s. 40.

Biorąc pod uwagę kryterium podmiotu prowadzącego działalność terrorystyczną, można wyróżnić: **terroryzm państwowy** – polegający na działaniach władzy państwowej wobec obywateli, organizacji lub innemu państwu oraz **terroryzm antypaństwowy** – dokonywany przez ruchy, ugrupowania lub pojedyncze osoby, dążące do wywołania niepokoju społecznego i destabilizacji struktur państwa⁵⁷.

Według kryterium *modus operandi* sprawców rozróżnia się: **terroryzm indywidualny** – dokonywanie zamachów przeciwko konkretnym, wyselekcjonowanym osobom); **terroryzm skierowany przeciwko środkom transportu** (np. lotniczy, morski); **terroryzm skierowany na wzięcie i przetrzymywanie zakładników**; **terroryzm bombowy**⁵⁸.

Według kryterium motywacji: **terroryzm separatystyczny** – posługiwanie się metodami terrorystycznymi w celu utworzenia własnego państwa (np. organizacje Kraju Basków, Irlandzka Armia Republikańska, Organizacja Wyzwolenia Palestyny); **terroryzm rewolucyjny** (lewicowy, lewacki) – nastawiony na walkę z całym aparatem władzy państwa – np. Frakcja Czerwonej Armii, Akcja Bezpośrednia, Komunistyczne Komórki Bojowe (*Communist Combatant Cells* – CCC); **terroryzm prawicowy** – oparty na ideologii łączącej w sobie różne elementy ideologii rasizmu, ksenofobii, szowinizmu, antysemityzmu (np. Ku Klux Klan, Narodowosocjalistyczne Podziemie – NSU); **terroryzm islamski (religijny)** – motywowany religijnie i politycznie sposób prowadzenia walki *dżihadu*, którego celem jest wyeliminowanie wszystkich systemów niemuzułmańskich i wprowadzenie w ich miejsce rządów opartych na islamie; **terroryzm millenarystyczny** – przemoc jest środkiem do zrealizowania utopijnej wizji lepszego świata, który stworzyć będą wybrańcy (np. członkowie sekty Najwyższa Prawda Shoko Asahary), **terroryzm jednej sprawy** (*single issue terrorism*) – motywowana ideologicznie forma walki o ograniczonym polu konfliktu (np. ruchy antyaborcyjne, proekologiczne)⁵⁹.

Terroryzm jednej sprawy – *single issue terrorism, one-issue terrorism*

Analizując zjawisko współczesnego terroryzmu, Elżbieta Połusznaz zwraca uwagę na stosunkowo nowy typ przemocy światopoglądowej, jaką jest zjawisko **terroryzmu jednej sprawy** (*single issue terrorism, one-issue terrorism*).

⁵⁷ T. Wątek, *op. cit.*, s. 120.

⁵⁸ T.R. Aleksandrowicz, *op. cit.*, s. 24.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 24.

To właśnie do tej kategorii terroryzmu przywołana autorka zalicza rozwijający się w II połowie XX w., prawie wyłącznie na terenach Ameryki Północnej, Europy Zachodniej oraz Australii, **terroryzm ekologiczny – ekoterroryzm**⁶⁰.

Badania nad terroryzmem jednej sprawy rozwijały się głównie w USA, ponieważ to w tym kraju dochodziło do największej liczby aktów przemocy motywowanych ideologicznie. Badacz terroryzmu Kai Hirschmann, na podstawie ilości spraw, o które walczą aktywiści, terroryzm podzielił na: **terroryzm wielu spraw** (*multiple issue terrorism*), do którego zaliczył terroryzm polityczny, ideologiczny, nacjonalistyczny, religijny i światopoglądowy, oraz **terroryzm jednej sprawy** (*single issue terrorism*), do którego zaliczył terroryzm obrońców przyrody, obrońców zwierząt i przeciwników aborcji⁶¹.

Jak podaje Toby Dodge:

„Większość grup walczących w imię jednej sprawy zakorzeniona jest w ruchach o demokratycznym charakterze. Do taktyk opartych na przemocy odwołują się one tylko wtedy, gdy dochodzą do przekonania, iż sprawa, której służą jest zbyt pilna, jak na tradycyjne działania, wywołujące raczej wolne przemiany. Zasadniczym celem aktywistów jest rozgłos i zmiany w prawie. Koncentrując się na tej jednej kwestii, grupy te ignorują zazwyczaj szersze efekty swojej działalności. Wierzą, iż popełniane przez nie akty przemocy są usprawiedliwione mocą moralnej wyższości ich punktu widzenia względem światopoglądów odmiennych”⁶².

Z kolei FBI zjawisko to opisuje następująco:

„Terroryzm jednej sprawy różni się od tradycyjnego czy lewicowego terroryzmu tym, że ekstremiści grup jednej sprawy próbują raczej rozwiązać konkretną kwestię, niż wywoływać szersze polityczne zmiany. Ekstremiści jednej sprawy dopuszczają się aktów politycznie motywowanej przemocy, by zmusić społeczeństwo lub jakąś jego część do zmiany postaw wobec istotnych dla nich kwestii”⁶³.

W polskiej literaturze terroryzm jednej sprawy, poza nielicznymi przypadkami, nie doczekał się pogłębionej analizy naukowej. Bartosz Bolechów, w swojej typologii terroryzmu, opartej na kryterium „głównego czynnika”,

⁶⁰ E. Postulszna, *Earth First!...*, s. 115.

⁶¹ Więcej na temat różnych typologii terroryzmu jednej sprawy zob. E. Postulszna, *Terroryzm jednej sprawy – ujęcie typologiczne*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2012, nr 4 (89), s. 324.

⁶² M. Konarski, *Terroryzm jednej sprawy*, Portal spraw Zagranicznych, www.psz.pl, 2006, <https://psz.pl//116-bezpieczenstwo/maciej-konarski-terroryzm-jednej-sprawy> [dostęp: 27.01.2023].

⁶³ E. Postulszna, *Terroryzm jednej sprawy...*, s. 322.

czyli przyczyny uzasadniającej stosowanie przemocy, wymienia terroryzm jednej sprawy (stosując też nazwę „terroryzm zredukowanego pola konfliktu”), terroryzm nacjonalistyczny (etniczny, rasowy), terroryzm religijny, terroryzm nacjonalistyczno-religijny oraz terroryzm „czystej ideologii” (lewacki, skrajnie prawicowy)⁶⁴.

Dlatego warto w tym miejscu powołać się na wyniki badań Elżbiety Pośluszy, która analizując zjawisko terroryzmu jednej sprawy z perspektywy prób jej opisu i definiowania w USA, zauważa, że niemal wszyscy badacze opisujący to zjawisko wyjątkowo zgodnie lokują w tej typologii terroryzm animalistyczny motywowany ekstremistyczną działalnością obrońców praw zwierząt, terroryzm prośrodowiskowy obrońców przyrody, a także terroryzm antyaborcyjny, inspirowany poglądami obrońców „życia poczętego”. O ile jednak przyporządkowanie takie, w przypadku terroryzmu animalistycznego i antyaborcyjnego, jest jak najbardziej trafne, ponieważ ewidentnie celem działania aktywistów tych ruchów jest załatwienie konkretnej sprawy – w przypadku obrońców zwierząt jest nim przyznanie wszystkim zwierzętom prawa do życia i rozwoju na równi z innymi istotami (ludźmi), natomiast w przypadku obrońców życia od poczęcia jest nim wprowadzenie całkowitego zakazu aborcji. Inaczej sprawa przedstawia się, jeżeli chodzi o terroryzm proekologiczny realizowany przez ekstremalne organizacje ekologiczne. Celem – samym w sobie, jest ochrona środowiska naturalnego, ale środkiem do jego osiągnięcia jest dokonanie wielu radykalnych przemian społecznych, gospodarczych i politycznych, które *de facto* wymagają załatwienia „wielu spraw”⁶⁵.

4. Ekoterroryzm – teoria i praktyka

Ekstremistyczna działalność skrajnych odłamów organizacji i ruchów społecznych reprezentujących radykalne poglądy obrońców przyrody oraz obrońców praw zwierząt, jakie w II połowie XX w. pojawiły się w USA, Australii i niektórych krajach Europy Zachodniej, zaliczana jest przez badaczy tego zjawiska do typologii terroryzmu jednej sprawy (*single issue terrorism*)⁶⁶, bądź

⁶⁴ M. Bolechów, *op. cit.*, s. 51–52.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 325.

⁶⁶ E. Poślusza, *op. cit.*, s. 322.

też do terroryzmu millenarystycznego⁶⁷. W ujęciu węższym ekstremistyczna działalność obrońców zwierząt określana jest „terroryzmem animalistycznym”, zaś obrońców środowiska „terroryzmem ekologicznym”⁶⁸.

Pojęciem pierwotnym ekoterroryzmu jest bioterroryzm, który definiowany jest jako bezpośrednie użycie lub zamierzone, szkodliwe wykorzystanie przeciwko człowiekowi albo ekosystemowi, biologicznego środka bojowego (czynnika biologicznego), którego właściwości charakteryzują się wysokim stopniem patogenności, zjadliwością, ekspansywnością rozprzestrzeniania się, przy jednoczesnym niskim progu wykrywalności i identyfikacji, a także niskich kosztach wytwarzania. Narzędziem walki bioterrorystów jest przestępcze wykorzystanie bakterii, wirusów, riketsji, grzybów oraz różnego rodzaju materiałów i toksyn z nich wytwarzanych – np. znane z historii: węglik, jad kiełbasiany, pałeczki dżumy, wirus Ebola, wirus Marburg, Ospa prawdziwa⁶⁹.

Próba zdefiniowania zjawiska ekoterroryzmu nie jest prosta. Doszukując się genezy „ekoterroryzmu” jako pewnej kategorii pojęciowej, Krzysztof Izak przywołuje słowa Davida N. Pellowa, który uważa, że termin „ekoterroryzm” został wymyślony przez działacza antyśrodowiskowego Rona Arnolda⁷⁰. „Rozumiał on ekoterroryzm jako przestępstwo popełnione w celu ratowania przyrody”⁷¹. Trudności opisu fenomenu ekoterroryzmu wynikają już z samego faktu lokowania go w spektrum zjawiska tak złożonego i dynamicznego jak terroryzm i różnych, często subiektywnych, jego typologii. W tym kontekście ekoterroryzm będzie odmianą terroryzmu.

Analiza przywoływanych w literaturze prób definicji ekoterroryzmu pozwala na wyciągnięcie pewnych generalnych wniosków, na podstawie których ekoterroryzm postrzegać można jako: świadomą działalność ekstremistycznych i radykalnych ruchów społecznych, podejmujących różne działania dotyczące ochrony środowiska i obrony zwierząt – z wykorzystaniem różnorodnych legalnych narzędzi, w tym przemocy, w celu wymuszenia pewnych

⁶⁷ Jako działanie zbrojnych utopistów przekonanych o tym, że świat współczesny jest krańcowo zły, że ludzkości grozi kataklizm oraz że adepci ugrupowania terrorystycznego zostali wybrani celem stworzenia nowego i lepszego świata po zaistnieniu katastrofie. B. Walewska, *Ekoterroryzm – realne zagrożenie naszych czasów*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4, s. 91.

⁶⁸ Elżbieta Połusznka zauważa, że w USA w ramach rozważań nad terroryzmem jednej sprawy rozpatrywana jest także ekstremistyczna działalność skrajnych odłamów ruchów obrońców życia poczętego, określana mianem „terroryzmu antyaborcyjnego”. E. Połusznka, *Earth First!...*, s. 116.

⁶⁹ B. Walewska, *op. cit.*, s. 91.

⁷⁰ Zob. np. Wikipedia, hasło Ron Arnold, https://en.wikipedia.org/wiki/Ron_Arnold [dostęp: 3.02.2023].

⁷¹ K. Izak, *op. cit.*, s. 148.

rozwiązań systemowych jak i określonych postaw i zachowań, zarówno ze strony administracji publicznej, jak i podmiotów prywatnych; świadome wywoływanie epidemii, klęsk ekologicznych przy użyciu czynnika biologicznego lud celowego zanieczyszczenia ekosystemu na dużą skalę w celu wymuszenia konkretnych decyzji politycznych przez rządy państw, lub realizację koncepcji ideowych; jako destrukcyjną antropopresję prowadzącą do szybkiej i postępującej degradacji środowiska naturalnego⁷².

Shannon O ,Lear z Uniwersytetu w Kansas w USA, zajmująca się badaniem relacji człowiek-środowisko, zjawisko ekoterroryzmu opisuje w dwóch kategoriach, jako: ekoterroryzm instrumentalny (ekologiczny szantaż) – gdzie radykalne przemocowe metody działania nie mają żadnego związku z realizacją idei ekologicznych, a są jedynie usprawiedliwieniem dla prawdziwych intencji sprawców. Przedmiotem ataku jest właśnie ekosystem i możliwe katastrofalne skutki takiego zamachu (np. atak bioterrorystyczny, zniszczenia elektrowni jądrowej, zapory wodnej, skażenie wód, podpalanie szybów naftowych, itp.); ekoterroryzm millenarystyczny (właściwy) – gdzie ekstremizm form działania wynika z inspiracji ideowej „głębokiej ekologii”, a właściwym celem zamachów byłoby przede wszystkim ludzkie⁷³.

Warto zauważyć, że w przytoczonych opisach fenomenu ekoterroryzmu pojawiają się używane synonimicznie terminy „ekoterroryzm” i „terroryzm ekologiczny”. Jak zauważa Piotr Chlebowicz:

„Podobieństwo przywoływanych terminów ma charakter pozorny. Przyjmuje się, że terroryzm ekologiczny to «wprowadzenie do atmosfery, wody lub gruntu, w tym także do mórz strefy terytorialnej, substancji zagrażającej zdrowiu ludzi lub zwierząt albo środowisku naturalnemu, jeśli zachowanie to pozostaje w związku z działaniem indywidualnym lub zbiorowym, których celem jest poważne zakłócenie porządku publicznego poprzez zastraszenie lub terror»”⁷⁴.

A zatem wprowadzanie do definicji ekoterroryzmu zachowań, których celem jest działanie skierowane wprost na niszczenie środowiska – gdzie jest ono celem ataku, ma charakter zbyt szeroki.

Przyjmując, że terrorystyczna działalność skrajnych organizacji prośrodowiskowych i animalistycznych rozwinęła się w USA, warto przytoczyć pragmatyczną definicję ekoterroryzmu wypracowaną przez analityków FBI,

⁷² B. Wolska, *op. cit.*, s. 90.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ P. Chlebowicz, *Kryminologiczne aspekty zjawiska ekoterroryzmu*, [w:] *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, red. M. Kotowska, W. Pływaczewski, Olsztyn 2011, s. 51.

instytucji najaktywniej zaangażowanej w zwalczanie tego typu przemocy. Według Jamesa F. Jarboe'a z FBI ekoterroryzmem jest „użycie lub groźba użycia przemocy o charakterze przestępczym przeciwko osobom lub mieniu przez zorientowane środowiskowo grupy dla celów ekologiczno-politycznych, lub skierowane do innych odbiorców, często symbolicznej natury.”⁷⁵. W marcu 2001 r., pół roku przed atakiem na World Trade Center i Pentagon, FBI uznało ekstremistyczny ruch proekologiczny Eearth Liberation Front za najgroźniejszą rodzimą grupę terrorystyczną, zaś w 2005 r. uznano zjawisko ekoterroryzmu za największe wewnętrzne zagrożenie dla USA⁷⁶. W 2009 r. amerykański obrońca praw zwierząt Daniel Andreas San Diego został umieszczonym na liście FBI jako najbardziej poszukiwany terrorysta. Na stronie internetowej FBI, opisując działalność przestępczą San Diego, zamieszczono informację, że poszukiwany jest za

„Złośliwe uszkodzanie i niszczenie oraz usiłowanie zniszczenia i uszkodzenia za pomocą materiałów wybuchowych, budynków i innego mienia. Posiadanie niszczylińskiego urządzenia w trakcie, w związku z przestępstwem przemocy i w jego następstwie (...) jest poszukiwany za rzekomy udział w dwóch zamachach bombowych w rejonie San Francisco w Kalifornii. 28 sierpnia 2003 r. dwie bomby eksplodowały w odstępie około godziny na kampusie korporacji biotechnologicznej w Emeryville. Następnie, 26 września 2003 r., jedna bomba z gwoździami eksplodowała w firmie zajmującej się produktami odżywczymi w Pleasanton”⁷⁷.

Według *Encyklopedii terroryzmu* Harveya W. Kushnera „ekoterroryzm” został zdefiniowany jako ogólne zjawisko odnoszące się do różnych form przemocy i sabotażu stosowanych w imię ochrony środowiska⁷⁸. Z kolei w *Encyklopedii Britannica* zjawisko ekoterroryzmu zdefiniowane zostało bardzo szeroko (uznając za synonimiczne z terminem „terroryzm ekologiczny” oraz „terroryzm środowiskowy”), jako niszczenie lub groźba zniszczenia środowiska przez państwa, grupy lub jednostki w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na rządy lub ludność cywilną. Termin ten został również zastosowany do różnych przestępstw popełnionych przeciwko firmom lub agencjom rządowym i mających na celu zapobieżenie lub zakłócenie działań rzekomo

⁷⁵ K. Karski, *Ekoterroryzm* ..., s. 175.

⁷⁶ T.A. Michaud, *Ekoterror a ekoideologia*, [w:] *Terroryzm – dawniej i dziś*, red. P. Jaroszyński i in., Lublin 2010, s. 73–85.

⁷⁷ Federal Bureau of Investigation, https://www.fbi.gov/wanted/wanted_terrorists/daniel-andreas-san-diego [dostęp: 3.02.2023].

⁷⁸ H.W. Kushner, *Encyclopedia of Terrorism*, Thousand Oaks 2003, s. 116.

szkodliwych dla środowiska. Obejmują one przestępcze działania na szkodę firm zajmujących się pozyskiwaniem drewna i innych firm oraz utrudnianie ich działalności, czasem poprzez sabotaż sprzętu firmowego lub nieszkodliwą dla środowiska modyfikację zasobów naturalnych w celu uczynienia ich niedostępnymi lub nieprzydatnymi do użytku komercyjnego, sabotaż w fabrykach, laboratoriach bądź też niszczenie w sklepach artykułów wykonanych ze skór i futer⁷⁹.

W literaturze polskiej w *Leksykonie ekologii i ochrony środowiska* hasło „ekoterroryzm” zdefiniowano jako: „niezgodne z prawem radykalne metody wywierania presji przez obrońców przyrody (ekologów) na rządy i przemysłowców w celu uzyskania konkretnych celów politycznych”⁸⁰. Piotr Chlebowicz przyjmuje, że „ekoterroryzm można określić jako nielegalne użycie przemocy lub groźby jej użycia wobec osób lub mienia w celu wywarcia nacisku na podmioty publiczne lub prywatne w sferze działań podejmowanych przez wymienione podmioty odnoszące się do środowiska naturalnego”⁸¹.

Jak już wspomniano, ekoterroryzm uważany jest w USA za jedno z największych wewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa kraju. Konkluzja taka wynikała z doświadczeń, jakie organy ścigania USA wyniosły z działalności radykalnych organizacji i ruchów społecznych walczących w obronie środowiska naturalnego i zwierząt. Począwszy od lat 60. XX w., w USA, ale i innych krajach Europy Zachodniej, powstawały liczne organizacje i ruchy społeczne, które w imię realizacji swoich postulatów programowych, stosowały sprzeczne z prawem metody działań. Ze względu na ograniczenia wynikające z założonego celu pracy, a także bogatego materiału dokumentującego radykalne działania ruchów proekologicznych, problematyka zostanie jedynie zasygnalizowana.

Jak podaje Alston Chase, pierwszą akcję sabotażową przeprowadził jesienią 1970 r. Amerykanin Marc Gaede, który poruszony projektem budowy przez rząd kilku kopalń, które miały być zlokalizowane na rdzennych terenach Indian Navaho i Hopi. Gaede dokonał uszkodzenia buldożerów pracujących przy budowę linii kolejowej, która miała obsługiwać budowane kopalnie. Zachęcony efektem swojego działania Gaede stworzył trzyosobową grupę o nazwie Black Mesa Defense Fund, która prowadziła podobne działania

⁷⁹ *Ecoterrorism*, <https://www.britannica.com/topic/ecoterrorism> [dostęp: 3.02.2023].

⁸⁰ J. Cheda, *Ekoterroryzm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego na świecie i w Polsce*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, nr 3, s. 58.

⁸¹ P. Chlebowicz, *op. cit.*, s. 54.

w innych częściach kraju⁸². W 1971 r. w Arizonie powstała pięcioosobowa grupa Eco-Raiders, której członkowie niszczyli place budowy, uważając, że prowadzone tam prace naruszają lub wręcz niszczą pierwotny ekosystem pustynnych terenów Arizony. Kilka lat później, bo w 1980 r., przywoływany już Dave Foreman wraz z czterema innymi osobami, założył jedną z największych i najprężniej działających radykalnych ruchów obrońców środowiska – Earth First! (dalej jako: EF!). Na przestrzeni kolejnych lat członkowie EF! przeprowadzili wiele akcji protestacyjnych oraz stosowali różne formy przemocy, takich jak podpalenia, niszczenie ciężkich maszyn, demontaż linii wysokiego napięcia, usuwanie znaków ze szlaków narciarskich, obalanie i niszczenie billboardów oraz najbardziej kontrowersyjną spośród nich – „nakłuwanie drzew”⁸³.

Ekstremistyczna działalność członków ruchów obrony zwierząt rozwijała się niemal równolegle z grupami ekoterrorystów spod znaku obrońców przyrody, jednakże ich kolebką stała się Wielka Brytania, a następnie rozwijały się również w USA i innych krajach Europy Zachodniej. W 1962 r. John Prestige założył w Brixham pierwszy radykalny ruch obrońców zwierząt Hunt Saboteurs Association (dalej jako: HSA), który wykorzystuje sabotaż jako środek bezpośredniej akcji mającej na celu utrudnianie lub powstrzymanie polowań zwierzęta. Z czasem HSA radykalizowało swoje metody działania, posuwając się do niszczenia samochodów myśliwych, pomieszczeń laboratoriów naukowych i budynków, podpaleń, aż do ataków na producentów broni, hodowców zwierząt rzeźnych i laboratoryjnych⁸⁴. Terrorystyczna działalność członków HSA rozpracowywana była przez służby policyjne Wielkiej Brytanii, czego skutkiem były liczne zatrzymania na gorącym uczynku w czasie akcji sabotażowych. Po jednym z takich zatrzymań i skazaniu na karę 3 lat pozbawienia wolności, członek HSA Ronnie Lee w 1976 r. założył najbardziej znane ugrupowanie obrońców zwierząt Animal Liberation Front. Członkowie ALF z czasem założyli swoje oddziały w USA i Kanadzie. Przez lata działalności ALF odpowiedzialna była za setki akcji bezpośrednich, których celem stawali się myśliwi, farmerzy, ogrody zoologiczne, cyrki, przedstawiciele przemysłu futrzarskiego, farmaceutycznego i środowiska naukowego. W latach 1979–1993 ALF zaatakował w USA 63 instytuty akademickie i 21 prywatnych laboratoriów badawczych,

⁸² A. Chase, *In a Dark Wood: The Fight over Forests and the Myths of Nature*, London 2001, s. 40–41.

⁸³ E. Poślusznna, *Earth First!...*, s. 118.

⁸⁴ K. Izak, *op. cit.*, s. 158.

powodując straty na ponad 6,5 mln dolarów oraz 76 przedsiębiorstw branży rolno-spożywczej, gdzie straty wyniosły ponad 1,1 mln dolarów⁸⁵.

Wymienione oraz wiele innych organizacji i ruchów ekoterrorystycznych, na przestrzeni lat dopuściło się wielu przypadków przestępczych działań z użyciem przemocy. Jak podaje Krzysztof Karski, Amerykański badacz ekoterroryzmu Donald Liddick stworzył bazę danych aktów przemocy, jakich dopuściły się ekstremistyczne organizacje i ruchy proekologiczne w USA i Wielkiej Brytanii w latach 1995–2005. W bazie Liddicka znalazło się 2836 przypadków różnych działań, które zawierały wspólny element wymuszenia określonej reakcji, z czego 88,6% stanowiły akcje i działania prowadzone w obronie zwierząt, natomiast akty w obronie środowiska stanowiły jedynie 11,4% wszystkich przypadków⁸⁶.

5. Ekoterroryzm a sprawa polska

Zjawisko ekoterroryzmu jest problemem globalnym, chociaż to głównie w USA i w mniejszym stopniu w Wielkiej Brytanii odnotowywano najwięcej aktów przemocy ze strony aktywistów proekologicznych. W Polsce idee ruchów ekologicznych również znalazły wielu sympatyków, jednakże przeniesienie do naszego kraju myśli radykalnej nie wywarło wielkiego wpływu na działalność organizacji i ruchów ekologicznych, aczkolwiek zdarzały się przypadki akcji bezpośrednich skierowanych przeciwko konkretnym osobom lub podmiotom prywatnym i państwowym⁸⁷. Nie były to przypadki liczne, niemniej jednak, jak na polskie warunki stanowiły pewne *novum* i odbiły się szerokim echem w mediach.

W krajowej debacie publicznej pojęcie ekoterroryzmu pojawiło się w 2004 r., w związku ze spektakularnym protestem środowisk ekologicznych przeciwko budowie obwodnicy Augustowa, która miała przebiegać przez bagna i łąki w dolinie Rospudy. Ekolodzy powołali Koalicję na rzecz Ocalenia Doliny Rospudy i w jej ramach organizowali blokady i protesty. W tym samym czasie działacze Greenpeace rozwiesili na dachu budynku Ministerstwa Infrastruktury transparent z hasłem: „Nie niszczyć Zielonych Płuc Polski”, a aktywiści z Polski, Austrii, Węgier i Holandii protestowali przed gmachem ministerstwa. Wydarzenia w Rospudzie bardzo szeroko opisywane były

⁸⁵ J. Tomaszewicz, *op. cit.*, s. 201.

⁸⁶ K. Karski, *op. cit.*, s. 177.

⁸⁷ Np. w 1988 r. w Grudziądzu Dariusz Paczkowski założył Front Wyzwolenia Zwierząt, który miał być polskim odpowiednikiem ALF. W Polsce działają oddziały Greenpeace,

w mediach, a aktywiści proekologiczni nazywani byli ekoterrorystami, aczkolwiek działań z całą pewnością nie można zakwalifikować jako aktu terroru⁸⁸.

Do prawdziwego aktu ekoterroru zaliczyć można natomiast zdarzenie z 17 lipca 2018 r., kiedy to w godzinach porannych w Bielsku-Białej na placu budowy nowego osiedla doszło do wybuchu przerobionej butli z gazem propan-butan, w wyniku czego częściowo zawalił się nowo budowany apartamentowiec. Następnie nastąpiła druga podobna eksplozja, której siła nie była tak znaczna i doszło jedynie do lekkiego uszkodzenia ściany. W dwóch sąsiednich budynkach znaleziono podobne urządzenia wybuchowe przygotowane do odpalenia. Ze względu na godziny zdarzenia na placu budowy nie było pracowników, jednakże straty materialne oszacowano na kwotę około 1,2 mln zł. Dziesięć dni później w Internecie zamieszczony został manifest, z którego wynikało, że do przygotowania urządzeń wybuchowych i detonacji przyznała się nieznana dotąd w Polsce organizacja o nazwie Brygada Wschód, a sama eksplozję wywołała osoba o pseudonimie „Pocachontas”. Tej samej treści listy wysłano także do kilku redakcji, organizacji ekologicznych, Policji i Urzędu Miejskiego w Bielsku-Białej. W liście zawarte były żądania skierowane do dewelopera, aby zaprzestał rozbudowy rozpoczętej inwestycji i rozebrał inne gotowe już budynki, także te zamieszkane. Były też groźby, że jeśli tak się nie stanie, Brygada Wschód zniszczy także te budynki. Według treści listu chodziło o przywrócenie terenu do pierwotnego stanu, kiedy rosły tam lasy⁸⁹. Za sprawcę wybuchów uznano 29-letniego studenta Mateusza H., który został zatrzymany 25 lutego 2019 r., a następnie skazany na karę 6,5 roku pozbawienia wolności. Przypisano mu również spalenie koparki na tej samej budowie, do którego doszło w listopadzie 2017 r.⁹⁰

9 kwietnia 2019 r. nieznani sprawcy, podający się za członków organizacji o nazwie Zielony Front, w rejonie wycinki drewna w okolicy Szklarskiej Poręby całkowicie spalili harvester i próbowali spalić również forwarder, a także niszczyli ciągniki prywatnych przedsiębiorców świadczących usługi

⁸⁸ A. Bohdan, *Dolina Rospudy – historia i tło konfliktu*, „Bagna.pl”, <https://bagna.pl/mokre-tematy/194-dolina-rospudy-historia-i-tlo-konfliktu> [dostęp: 3.02.2023].

⁸⁹ <https://tvn24.pl/magazyntvn24/bylyblokibedzielasdoportuniedzialkumawastuniebyc,167,2880> [dostęp: 3.02.2023].

⁹⁰ Mateusz H. usłyszał 20 zarzutów – prokurator oskarżył go m.in. o spowodowanie zdarzenia zagrażającego mieniu w wielkich rozmiarach, mającego postać eksplozji materiałów łatwopalnych oraz usiłowania spowodowania zawalenia kolejnych dwóch budynków mieszkalnych, powodując szkodę w mieniu inwestora w kwocie co najmniej 1,2 miliona złotych. 2 lutego 2022 r. w bielskim Sądzie Okręgowym odbyła się rozprawa odwoławcza. Mężczyzna został skazany na 7,5 roku więzienia, o rok więcej, niż zasądził sąd pierwszej instancji. Proces apelacyjny toczył się za zamkniętymi drzwiami.

leśne. Straty oszacowano na około 1,5 mln zł. Na miejscu podpaleń znaleziono krótką wiadomość: „Za zniszczenie lasu, starych ścieżek i dróg. Wycofajcie się. Zielony Front”. Zdarzenie potępił Greenpeace Polska. Sprawcy nie zostali ustaleni⁹¹.

W kategoriach ekoterroryzmu media w Polsce wielokrotnie relacjonowały jeszcze akcje organizowane przez Greenpeace Polska na terenie Elektrowni Bełchatów, a także wiele innych organizacji, które firmowały swoimi nazwami protesty w obronie wycinki Puszczy Białowieskiej, czy też w obronie lasów w Bieszczadach.

6. Zakończenie

Trudno jest dokonać precyzyjnej prognozy dotyczącej przyszłości radykalnych i ekstremistycznych nurtów obrońców przyrody w Polsce i na świecie. Bez wątpienia rośnie poziom wiedzy, a co za tym idzie, zwiększa się świadomość społeczna dotycząca ryzyk i zagrożeń, przed jakimi stoją współczesne społeczeństwa i wspólnoty narodowe. Zmiany klimatu doczekały się pogłębionych badań i bezspornego naukowego potwierdzenia, czego wymiernym efektem stały się zaradcze działania organizacyjne i legislacyjne podejmowane na poziomie wspólnot narodowych i ponadnarodowych. Postulaty podejmowania działań ograniczających negatywne zmiany klimatu, zachowania dziedzictwa środowiskowego, a także chociażby wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, zmniejszanie energochłonności zabudowy i układów komunikacyjnych znajdują swoje odzwierciedlenie w konkretnych projektach infrastrukturalnych. Zaangażowanie się wielu państw w racjonalną politykę ochrony środowiska z całą pewnością przyczynia się do osłabienia radykalnego przekazu ideologii organizacji ekstremistycznych i skłania je do podejmowania działań eliminujących przemoc na rzecz spektakularnych często akcji wzbudzających zainteresowanie medialne. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt bardzo zdecydowanej reakcji międzynarodowej – w sensie politycznym, prawnym i organizacyjnym, na wszelkie działania o charakterze terrorystycznym lub przestępczym.

Wydaje się, że przyszłość radykalnych ruchów ekologicznych nie jest zagrożona, oraz trudno zakładać, by ich aktywność publiczna miała zostać w znaczący sposób ograniczona – z całą pewnością zmieniać się będą metody ich działania. Postępujący globalizm, urbanizacja i rozwój nowych

⁹¹ K. Izak, *op. cit.*, s. 169.

technologii przyczyniają się do powstawania nowych problemów i otwierają pole do działania organizacji i ruchów ochrony środowiska. Mało prawdopodobne, by pomimo znacznego zaangażowania się społeczeństw, rządów wielu państw i działań organizacji międzynarodowych w realizację postulatów polityki ochrony klimatu, zgadzały się one na spełnianie wszystkich postulatów ekstremistycznych organizacji i ruchów obrońców próśrodkowiskowych i animalistycznych. Małe są też szanse na to, by organizacje te zgadzały się na łagodzenie lub rezygnację z radykalnych zapisów w swoich programach.

Warto w tym miejscu przytoczyć przekonanie wyrażone przez Krzysztofa Izaka:

„Z przeprowadzonej analizy wynika, że na świecie powoli, ale systematycznie spada liczba zdarzeń o charakterze ekoterrorystycznym, w tym związanych ze stosowaniem najbardziej radykalnych metod ekoterażu. Za wcześniej, aby prognozować schyłek ekoterroryzmu, jednak na pewno można mówić o coraz większym spadku aktywności ekologów polegającej na stosowaniu przemocy”⁹².

Dynamiczny rozwój technologiczny, jakiego jesteśmy świadkami, a także zachodzące zmiany w zglobalizowanym świecie sprawiają, że kwestia rozwoju aktywności radykalnych i ekstremistycznych ruchów obrońców środowiska pozostaje sprawą otwartą i do końca nieprzewidywalną. Nie brakuje wszakże, tak w perspektywie globalnej, jak i lokalnej problemów, które mogą stać się impulsem do brutalnego działania radykalnych ruchów ekologicznych – by wymienić chociażby w warunkach Polski – plany budowy elektrowni jądrowej, gospodarkę leśną czy plany budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Szczególnym zagrożeniem wydaje się społeczna podatność na systemową dezinformację i manipulację, jakiej współcześnie doświadczamy, której celem jest świadoma i ukierunkowana polityka wywierania wpływu i oddziaływania – w tej konfrontacji siła argumentów przegrywa często z emocjami.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową

⁹² K. Izak, *op. cit.*, s. 176–177.

Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz.Urz. UE L 88/6 z 31.03.2017 r).

2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1444).

Książki i artykuły naukowe:

1. Abbey E., *The Monkey Wrench Gang*, Philadelphia 1975.
2. Aleksandrowicz T. R., *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2015. *Biblia Tysiąclecia*, Pallotinum 2018.
3. Aleksandrowicz T. R., *Transpozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania terroryzmu do polskiego systemu prawnego*, „Przegląd Policyjny” 2019, nr 134(2).
4. Bolechów B., *Terroryzm w świecie podwubiegunowym. Przewartościowania i kontynuacje*, Toruń 2003.
5. Cheda J., *Ekoterroryzm jako współczesne zagrożenie bezpieczeństwa ekologicznego na świecie i w Polsce*, „Karpacki Przegląd Naukowy” 2014, nr 3.
6. Chase A., *In a Dark Wood: The Fight over Forests and the Myths of Nature*, London 200.
7. Chlebowicz P., *Kryminologiczne aspekty zjawiska ekoterroryzmu*, [w:] *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, red. M. Kotowska, W. Pływaczewski, Olsztyn 2011.
8. Delorme A., *Sprawa ekologicznej tożsamości*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr spec. 2.
9. Flemming M., *Terroryzm polityczny w międzynarodowym prawodawstwie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1996, nr 1.
10. Foreman D., *Wyznania wojownika Ziemi*, Łódź 2004.
11. Gliński P., *Polscy Zieloni*, Warszawa 1996.
12. Grosset R., *Istota terroryzmu*, [w:] *Zabić tysiące, przestraszyć miliony. Zagrożenia terrorystyczne i szanse na skuteczną obronę*, red. R. Grosset, Warszawa 2009.
13. Grotowicz V., *Terroryzm w Europie Zachodniej – w imię narodu i lepszej sprawy*, Warszawa-Wrocław 2000.
14. Hanausek T., *W sprawie pojęcia współczesnego terroryzmu*, „Problemy Kryminalistyki” 1980, nr 143.

15. Hull Z., *Ekofilozofia a „filozofia zrównoważonego rozwoju”*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2010, nr 8/1.
16. Hołyst B., *Terroryzm*, t. 1, Warszawa 2009.
17. Izak K., Czy następuje schyłek ekoterroryzmu?, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2022, nr 26(14).
18. Karski K., *Ekoterroryzm: Ideologiczne i filozoficzne podstawy radykalnego environmentalizmu, od teorii do praktyki*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2015, t. XI.
19. Michaud T. A., *Ekoterror a ekoideologia*, [w:] *Terroryzm – dawniej i dziś*, red. P. Jaroszyński i in, Lublin 2010.
20. Næss A., *Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy*, Cambridge, 1990.
21. Nilson C., Burke T., *Environmental extremists and the eco-terrorism movement*, „ACJS Today”, 2002, vol. XXIV, Issue 5, s. 1, <https://cdn.ymaws.com/www.acjs.org/resource/resmgr/ACJSToday/ACJSTodayJanFeb2002.pdf>.
22. Papuziński A., Świadomość ekologiczna w świetle teorii i praktyki (Zarys politologicznego modelu świadomości ekologicznej), „Problemy Ekorozwoju” 2006, vol. 1, nr 1.
23. Pomarański A., *Sabotaż i ekologia. Monkeywrenching jako strategia działania ruchów ekologicznych w USA*, [w:] *Ekologizm*, red. M. Marczevska-Rytko, D. Maj, Lublin 2016.
24. Połusznna E., *Earth First! Strategia i ideologia*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, nr 4.
25. Połusznna E., *Ekstremizm w obronie praw zwierząt – źródła inspiracji*, [w:] *Terroryzm. Anatomia zjawiska*, red. K. Liedel, Warszawa 2006.
26. Połusznna E., *Terroryzm jednej sprawy – ujęcie typologiczne*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, nr 4(89).
27. Sztumski W., *Kompromis między antroposozwinizmem i ekologizmem jako warunek zrównoważonego rozwoju ludzkości*, „Eunomia” 2020, nr 1(98).
28. Tomasiewicz J., *Przemoc w ruchu ekologicznym. Od obywatelskiego nieposłuszeństwa do terroryzmu (przypadek Earth Liberation Front)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2004, nr 1.
29. Walewska B., *Ekoterroryzm – realne zagrożenie naszych czasów*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4.

30. Wałek T., *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, „Securitologia” 2018, nr 2.
31. Wódz J., Wódz K., *Świadomość ekologiczna*, [w:] *Zarządzanie środowiskiem*, red. Z. Nowak, Gliwice 2001.
32. Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa międzynarodowego – struktury, funkcjonowanie*, Warszawa 2004.

Źródła internetowe:

1. Bohdan A., *Dolina Rospudy - historia i tło konfliktu*, „Bagna.pl”, <https://bagna.pl/mokre-tematy/194-dolina-rospudy-historia-i-tlo-konfliktu>.
2. Obserwatorium Językowe Uniwersytetu Warszawskiego, <https://nowe-wyrazy.pl/haslo/ekotaz>.
3. *Ecoterrorism*, <https://www.britannica.com/topic/ecoterrorism>.
4. Federal Bureau of Investigation, *Testimony of James F. Jarboe, Domestic Terrorism Section Chief, Counterterrorism Division, FBI Before the House Resources Committee, Subcommittee on Forests and Forest Health February 12, 2002 „The Threat of Eco-Terrorism”*, <http://www.fbi.gov/congress/congress02/jarboe021202.htm>, dostęp 27.01.2023.
5. Federal Bureau of Investigation, https://www.fbi.gov/wanted/wanted_terrorists/daniel-andreas-san-diego.
6. <https://www.unic.un.org.pl/terroryzm/konwencje.php>, dostęp 28.01.2023.
7. Frieden T., *FBI, ATF address domestic terrorism*, <http://edition.cnn.com/2005/US/05/19/domestic.terrorism/index.html>.
8. <https://tvn24.pl/magazyntvn24/bylyblokibedzielasdoportuniedzialkumawastuniebyc,167,2880>.
9. *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ekologizm;3897003.html>.

Witold Cieśla¹, Adam Pawłyta²

Prawo pierwokupu i prawo nabycia (wykupu) jako forma administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa

Streszczenie

Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia (wykupu), przysługujące Skarbowi Państwa, umożliwiają powiększenie areału zasobów naturalnych o strategicznym znaczeniu, jakimi są lasy państwowe. Stanowią zatem formę administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa. Podobne uprawnienie od wielu lat przysługuje również Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Niniejszy artykuł podejmuje się próby opisu i oceny funkcjonowania przedmiotowych instytucji z uwzględnieniem praktyki notarialnej i wieczystoksięgowej. W konsekwencji zaproponowano *de lege ferenda* zmiany w dotychczasowych rozwiązaniach prawnych.

Słowa kluczowe: prawo pierwokupu, nieruchomość leśna, notariusz, mienie Skarbu Państwa

The Right of Pre-Emption and the Right of Purchase (Buyout) as a Form of Administration of State-Owned Forests

Abstract

The right of pre-emption and the right of purchase (buyout) held by the State Treasury permit it to expand the area of natural resources of strategic importance, such as state-owned forests. It is thus a form of administration over State Treasury's forest properties. Similar powers have been vested for many years in the National Support Centre for Agriculture (KOWR) with regard to agricultural properties. In this article, the author attempts to describe and assess the functioning of the abovementioned institutions with due regard for the notarial and land registry practice. Consequently, *de lege ferenda* changes to the current legal solutions have been proposed.

Keywords: right of pre-emption, forest properties, notary, properties of the State Treasury

¹ Zastępca redaktora naczelnego kwartalnika „Nieruchomości@”, „Prawo i Klimat”, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” i „Probacja”, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwent programu ARGO Top Public Executive organizowanego przez IESE Business School, koordynator projektu Akademia Prawa Unijnego, były zastępca dyrektora trzech departamentów w Ministerstwie Sprawiedliwości; ORCID: 0000-0001-6476-8121.

² Referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w Opocznie, Wydział Ksiąg Wieczystych, w latach 2013–2015 adwokat; ORCID: 0000-0003-4687-7599.

1. Wstęp

30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach³, która wprowadzała instytucję prawa pierwokupu i prawa nabycia (wykupu) w przypadku obrotu gruntami leśnymi. Mianowicie, w przypadku sprzedaży gruntów leśnych przez osobę fizyczną lub prawną lub przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje z mocy ustawy prawo pierwokupu tych gruntów. Jeżeli przeniesienie własności wskazanych gruntów następować będzie w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Lasy Państwowe reprezentujące Skarb Państwa mogą natomiast złożyć oświadczenie o nabyciu tego gruntu (tzw. prawo wykupu). Podobne rozwiązania co do prawa pierwokupu, ale względem nieruchomości rolnych przewiduje art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴, oraz art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵. Prawo pierwokupu zostało również zastrzeżone na rzecz Skarbu Państwa w razie sprzedaży nieruchomości położonych na terenie parku narodowego⁶. Zatem nie tylko obrót gruntami rolnymi został poddany w Polsce pewnym ograniczeniom, ale również gruntami leśnymi.

2. Problem badawczy

Instytucja prawa pierwokupu i prawa nabycia (wykupu) uregulowana odpowiednio w art. 37a ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷, czy analogiczna instytucja prawa pierwokupu na rzecz parku narodowego określona w art. 10 ust. 5 u.o.p. wywołuje jednak spore kontrowersje interpretacyjne (co potwierdza dokonana analiza dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych i powszechnych). Pewną trudnością w praktyce okazuje się również konkurencja (kolizja) podstaw prawa pierwokupu przewidzianych w art. 37a u.o.l., art. 4a u.k.u.r. i art. 10 ust. 5 u.o.p., a także sama definicja „nieruchomości leśnej”. W praktyce notarialnej odnotować można zagadnienie związane z nadużywaniem wyłączenia stosowania

³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r. poz. 586).

⁴ Tekst jedn. z dnia 6 października 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329).

⁵ Tekst jedn. z dnia 24 listopada 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm., dalej jako: u.k.u.r.).

⁶ Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. z dnia 23 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm., dalej jako: u.o.p.).

⁷ Tekst jedn. z dnia 10 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm., dalej jako: u.o.l.).

prawa pierwokupu, a mianowicie w przypadku zbycia gospodarstwa rolnego (art. 37a ust. 4 pkt 3 u.o.l.). Jest to zagadnienie istotne, albowiem czynność prawna dokonana niezgodnie m.in. z art. 37a u.o.l. *ex lege* jest nieważna, o czym stanowi art. 37h u.o.l. Niniejszy artykuł służy wyjaśnieniu wyżej wskazanych wątpliwości pojawiających się w praktyce notarialnej i wieczystoksięgowej.

Do przeprowadzenia analizy zastosowano przede wszystkim prawnodogmatyczną metodę badawczą, właściwą dla przeprowadzonej analizy przepisów prawnych oraz orzecznictwa sądowego. Badania zostały uzupełnione przeprowadzoną ankietą w trybie informacji publicznej, która pozwoliła na identyfikację bieżących problemów związanych ze stosowaniem prawa pierwokupu i prawa nabycia (wykupu) w obrocie nieruchomościami z perspektywy wieczystoksięgowej i z uwzględnieniem praktyki notarialnej.

3. *Ratio legis* instytucji prawa pierwokupu i prawa nabycia (wykupu)

Szczególnie cennym składnikiem środowiska są lasy. Stanowiły one przedmiot troski władzy publicznej od początków II Rzeczypospolitej⁸. Na podstawie postanowienia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1918 r. w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów⁹ lasy, także prywatne, podlegały obowiązkowemu nadzorowi i kontroli urzędów ochrony lasów. Również rozwiązania przewidziane w obowiązującej u.o.l. są uzasadnione racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie faktycznym i prawnym i służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu, jakim jest ochrona środowiska¹⁰. Prawo pierwokupu oraz tzw. prawo nabycia (wykupu), przysługujące Skarbowi Państwa, umożliwi powiększenie areału zasobów naturalnych o strategicznym charakterze, jakimi są lasy państwowe. Zapewnienie trwałości lasów wraz z ich wielofunkcyjnością (lasy pełnią funkcje ochronne, produkcyjne i społeczne) ma istotne znaczenie także dla bezpieczeństwa ekologicznego kraju¹¹. Osiągnięcie tego celu możliwe jest właśnie przez zwiększanie strategicznych zasobów leśnych kraju, jakimi są lasy państwowe. Spodziewanym efektem będzie powiększenie powierzchni lasów stanowiących własność

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2006 r., P 32/05, Dz.U. 2006 nr 86, poz. 601, Legalis nr 74630.

⁹ Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., nr 3, poz. 86.

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, druk nr 394, Sejm RP VIII kadencji, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=394> [dostęp: 1.05.2023].

¹¹ Por. m.in.: A. Szczepańska, *Lasy pod lepszą ochroną*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3 listopada 2021 r., s. B9; D. Bekker, *Ptaki i siedliska w lasach (nie do końca) lepiej chronione*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 listopada 2021 r., s. B9; J.P. Górski, M. Górski, *Czy las państwowy można zasiedzieć*, „Rzeczpospolita”, 20 maja 2022 r., s. A14; K. Kornacka, *Zbierają podpisy w obronie polskich lasów*, „Dziennik Elbląski”, 7 kwietnia 2023 r., s. 3.

Skarbu Państwa oraz poprawa stanu i kondycji lasów w ten sposób nabytych, przez objęcie ich standardami zagospodarowania i ochrony obowiązującymi w Lasach Państwowych.

Sposób realizacji prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych / Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) w latach 2015–2023																	
	Podlaskie	Kujawsko-pomorskie	Śląskie	Lubuskie	Świętokrzyskie	Zachodniopomorskie	Małopolskie	Lubelskie	Łódzkie	Warmińsko-mazurskie	Opolskie	Wielkopolskie	Pomorskie	Podkarpackie	Mazowieckie	Dolnośląskie	suma
2015	0	0	1	0	0	1	0	1	0	5	0	0	1	0	0	0	9
2016	0	1	0	2	0	1	0	1	0	1	4	1	0	0	0	1	12
2017	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4
2018	1	0	0	0	1	0	1	2	0	3	1	5	7	1	0	2	24
2019	1	1	0	2	0	2	0	3	0	19	3	5	3	11	1	5	56
2020	10	0	0	2	1	0	2	33	4	12	4	4	12	17	3	6	110
2021	13	0	0	7	14	7	12	37	2	23	3	0	7	24	5	8	162
2022	11	2	1	2	5	9	20	23	3	15	5	4	4	22	3	2	131
2023 (IV)	0	2	0	1	1	1	2	4	3	3	0	1	0	3	1	0	22

Tabela nr I: Realizacja prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych / Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w trybie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami, oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w latach 2015 – kwiecień 2023 r.¹²

¹² Źródło: badanie własne i ankietowe na podstawie danych uzyskanych z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902); a ponadto: interpelacja nr 5311 w sprawie prawa pierwokupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych i odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z września 2016 r., Sejm RP VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=5311> [dostęp: 27.04.2023]; odpowiedź z dnia 18 lipca 2022 r. sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rafała Romanowskiego w sprawie konkurencji KOWR z rolnikami indywidualnymi o ziemię, Sejm RP IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CGGH79&view=null> [dostęp: 27.04.2023].

Łączna kwota, za jaką Agencje Nieruchomości Rolnych / Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) nabyła nieruchomości, korzystając z prawa pierwokupu [zł] ¹³		
	Lata	
	2011-2015	2016-2023
Podlaskie	0,00	5 176 069,32
Kujawsko-pomorskie	25 783 600,00	3 010 162,00
Śląskie	922 033,36	769 458,00
Lubuskie	1 491 000,00	4 320 810,00
Świętokrzyskie	0,00	6 137 790,20
Zachodnio-pomorskie	6 289 676,00	31 392 572,26
Małopolskie	0,00	5 595 752,74
Lubelskie	169 303,31	12 519 411,46
Łódzkie	0,00	2 351 401,00
Warmińsko-mazurskie	31 715 109,96	99 945 066,94
Opolskie	2 608 574,40	8 246 002,00
Wielkopolskie	0,00	30 413 909,87
Pomorskie	620 000,00	25 632 859,50
Podkarpackie	151 000,00	17 517 881,00
Mazowieckie	32 633,91	17 765 292,67
Dolnośląskie	13 811 725,94	54 322 330,40
suma	83 594 656,88	325 116 769,36

Tabela nr II: Kwota wierzytelności przeznaczona przez Agencję Nieruchomości Rolnych / Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa na realizację prawa pierwokupu.

¹³ *Ibidem.*

4. Istota administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa

W świetle art. 32 ust. 1 u.o.l. w zw. z art. 4 ust. 1 u.o.l. Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (zatem nie posiada ani zdolności prawnej, ani zdolności do czynności prawnych) reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne: 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych; 2) regionalne dyrekcje Lasów Państwowych; 3) nadleśnictwa; 4) inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 32 ust. 2 u.o.l.). W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa i ustalają jego wartość (art. 4 ust. 3 u.o.l.)¹⁴. Natomiast spod zarządu Lasów Państwowych wyłączono lasy będące w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów (art. 4 ust. 2 u.o.l.). Zarząd jest formą gospodarowania lasami pozostającymi w faktycznym, fizycznym władaniu Lasów Państwowych, które czynią to z mocy ustawy, reprezentując w ten sposób Skarb Państwa¹⁵. Jest to forma administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa¹⁶. Oznacza to, że Lasy Państwowe nie władają lasami dla siebie, lecz w imieniu właściciela – Skarbu Państwa. Zarząd ten nie wiąże się z żadnym prawem podmiotowym, ani nie tworzy *ipso facto* takiego prawa. Regulacje u.o.l. dotyczące gospodarowania mieniem w tym zakresie jedynie wskazują właściwą jednostkę organizacyjną, lecz nie przydają jej prawa podmiotowego. Zarząd sprawowany przez Lasy Państwowe obejmuje zatem wyłącznie faktyczne władanie, inne czynności względem zarządzanego mienia wykonuje w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa jako *statio fisci*¹⁷. Regulacje u.o.l. dotyczące gospodarowania mieniem w tym zakresie, jedynie wskazują właściwą jednostkę organizacyjną, lecz nie

¹⁴ W najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego definiuje się ustawowy zarząd sprawowany przez Lasy Państwowe w trybie u.o.l. jako „odrębny sposób wykonywania prawa własności w stosunku do nieruchomości leśnych Skarbu Państwa”; por. m.in. wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2022 r., I OSK 1925/19, Legalis nr 2867273; wyrok NSA z dnia 7 września 2021 r., I OSK 3612/18, Legalis nr 2614384.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 maja 2022 r., I SA/Kr 286/22, Legalis nr 2773808; także: postanowienie SO w Kielcach z dnia 21 sierpnia 2014 r., II Ca 725/14, Legalis nr 2048621.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 listopada 2021 r., I SA/Gl 1030/21, Legalis nr 2641425; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2021 r., I SA/Wa 1790/20, Legalis nr 2809121; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2020 r., I SA/Wr 748/19, LEX nr 3026080.

¹⁷ Postanowienie TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 9/14, Legalis nr 1351875.

przydają jej w żadnym zakresie prawa podmiotowego. Dlatego też nie można zarządu sprawowanego przez Lasy Państwowe przyrównać do posiadania w rozumieniu art. 336 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸, gdyż o ile – jak wskazano powyżej – sprawują fizyczne władztwo, to nie czynią tego dla siebie, to jest we własnym imieniu (jak właściciel bądź użytkownik). Zarząd lasami odpowiada natomiast pojęciu „dzierżenia” rzeczy¹⁹, o którym mowa w art. 338 k.c. Wedle tego przepisu, kto rzeczą faktycznie włada za kogo innego, jest dzierżycielem.

Rozdział 6a u.o.l. zatytułowany „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych” natomiast uszczegóławia zarząd lasami w zakresie gospodarowania tym mieniem, m.in. uprawniając do nabywania lasów i gruntów (art. 37 u.o.l.), czy przyznając im prawo pierwokupu (art. 37a u.o.l.), Natomiast do zarządu lasami (gruntami o tym statusie) stanowiącymi własność Skarbu Państwa nie ma zastosowania ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰, co *expressis verbis* wynika z jej art. 2 pkt 3. Zgodnie z tym przepisem ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie gospodarki nieruchomościami, a w szczególności u.o.l. Oznacza to, że gospodarowanie nieruchomościami pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych nie może odbywać się wedle reguł trwałego zarządu, o którym mowa w art. 43 i n. u.g.n.²¹. Orzecznictwo podkreśla również, że wskazany zarząd dotyczy jedynie gruntów leśnych, które zostały zdefiniowane w art. 3 u.o.l. W przypadku więc wykazania, iż dana nieruchomość z uwagi na jej przeznaczenie czy wykorzystywanie nie stanowi „gruntu leśnego”, w stosunku do niej Lasy Państwowe w rzeczywistości nie sprawują nad nią zarządu²².

Wyróżnikami ustroju prawno-organizacyjnego Lasów Państwowych są m.in.: trójstopniowa struktura organizacyjna oraz prowadzenie działalności na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywania kosztów działalności z własnych przychodów. Lasy Państwowe na podstawie art. 4 ust. 1 u.o.l. sprawują zarząd nad lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

¹⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm. (dalej jako: k.c.).

¹⁹ Por. także: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., I SA/Sz 738/19, Legalis nr 2297395.

²⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 344 (dalej jako: u.g.n.).

²¹ Por. w tej kwestii wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., I OSK 1016/10, Legalis nr 389086. Dodatkowo argument ten wspiera art. 11 ust. 1 u.g.n., który uwzględnia odrębność innych regulacji prawnych w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2021 r., I SA/Wa 637/21, Legalis nr 2665686; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2017 r., I SA/Wa 379/17, Legalis nr 1630891.

Zakres przedmiotowy zarządu wyznacza natomiast treść art. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 u.o.l. Zarząd ten dotyczy gruntu:

1. zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokrytego roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: (a) przeznaczonego do produkcji leśnej lub (b) stanowiącego rezerwat przyrody lub wchodzącego w skład parku narodowego albo (c) wpisanego do rejestru zabytków;
2. związanego z gospodarką leśną, zajętego 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 wykorzystywanego na parkingi i urządzenia turystyczne.

5. Instytucja prawa pierwokupu i prawa nabycia (wykupu)

Prawo pierwokupu stanowi zastrzeżenie uprawnienia pierwszeństwa przy kupnie oznaczonej rzeczy, w razie gdyby ta rzecz była komukolwiek sprzedana (art. 596 k.c.). Prawo to nie przyznaje jednak stronie uprawnionej możliwości nabycia rzeczy w każdym czasie (w odróżnieniu od prawa odkupu), lecz tylko wówczas, gdy strona zobowiązana sprzedaje rzecz osobie trzeciej²³. Przepisy dotyczące ustawowego prawa pierwokupu mają charakter *iuris cogentis*, a zatem nie mogą być modyfikowane przez strony²⁴. Sprowadza się do ograniczenia właściciela w zakresie swobodnego rozporządzania swoją rzeczą czy prawem, gdyż po jego stronie powstaje obowiązek respektowania prawa pierwokupu przysługującego uprawnionemu²⁵. Konstrukcja prawa pierwokupu zakłada zawarcie dwóch umów sprzedaży: umowy warunkowej zawieranej przez zobowiązanego z osobą trzecią oraz umowy zawartej przez uprawnionego i zobowiązanego z tytułu prawa pierwokupu na skutek wykonania tego prawa. Zatem wykonanie prawa pierwokupu powoduje ten skutek prawny, że rodzi się między stronami umowa sprzedaży o tej samej – w zasadzie – treści (oczywiście z pominięciem warunku), co wcześniejsza umowa warunkowa między zobowiązanym z prawa pierwokupu a osobą trzecią – nabywcą²⁶. Szczególnym rodzajem sprzedaży jest nie ta umowa, w której znajduje się zastrzeżenie prawa pierwokupu, ale dopiero ta (przyszła) umowa

²³ T. Mróz, *Prawo pierwokupu*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Warszawa 2000, s. 630–631.

²⁴ W. Trybka, *Prawo pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „IUSNOVUM” 2020, nr 3, s. 174–175.

²⁵ Wyrok NSA z 30 stycznia 1984 r., II SA 1952/83, Legalis nr 35203.

²⁶ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2013 r., V ACa 260/13, Legalis nr 746491.

sprzedaży, jaka może zostać zawarta przez zobowiązanego z tego zastrzeżenia z kupującym tę samą rzecz, jej bowiem zawarcie i skutki zostały uregulowane w sposób szczególny, uzależnione są mianowicie od zrealizowania prawa pierwokupu przez uprawnionego. Ten ostatni nie uczestniczy w jej zawarciu, ale w razie wykorzystania swego uprawnienia „wchodzi” mocą swego oświadczenia w prawa i obowiązki kupującego w zasadzie na warunkach wynegocjowanych przez inną osobę. Przy ustawowym prawie pierwokupu sytuacja jest o tyle tylko inna, że w ogóle nie ma tej „pierwszej sprzedaży”²⁷.

Celem instytucji pierwokupu na płaszczyźnie u.o.l. jest niewątpliwie zagwarantowanie na rzecz Skarbu Państwa – Lasów Państwowych możliwości nabycia gruntu, spełniającego przesłanki określone w art. 37a ust. 1 u.o.l., jeśli jego właściciel zdecyduje się na zbycie innej osobie niż wymieniona w art. 37a ust. 4 u.o.l. Chodzi zatem o pewną ingerencję w obrót nieruchomości o szczególnej wartości społecznej i przeznaczeniu, za jakie ustawodawca uważa obecnie grunty leśne²⁸. Konsekwencją wykonania prawa pierwokupu jest to, że uprawniony (Skarb Państwa), korzystając z tego prawa, nabywa grunt leśny objęty umową sprzedaży za cenę ustaloną w drodze tej umowy (art. 600 k.c. w zw. z art. 37k ust. 1 u.o.l.). Założeniem zatem konstrukcji wynikającej z art. 37a u.o.l. jest więc to, że Skarb Państwa może wprowadzić (stwierdziwszy, że objęta warunkową umową sprzedaży nieruchomość posiada szczególne znaczenie gospodarcze i jej nabycie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny) doprowadzić do uzyskania jej własności jednak za cenę wynegocjowaną przez właściciela z kupującym²⁹. Zgodnie z k.c. (która w tym zakresie nie została wyłączona lub zmodyfikowana przez u.o.l.) jeśli uprawniony z ustawy do pierwokupu złoży oświadczenie o skorzystaniu z tego prawa, nie może tego oświadczenia odwołać po jego dojściu do zobowiązanego (arg. z art. 597 § 2 k.c. w zw. z art. 61 § 1 k.c.). Od tej chwili osoba trzecia, z którą zawarta była umowa sprzedaży nieruchomości pod warunkiem, zostaje zwolniona ze zobowiązania wynikającego z tej umowy, nawet jeśli w okresie późniejszym okaże się, że oświadczenie uprawnionego było bezskuteczne³⁰.

Jeżeli przeniesienie własności wskazanych gruntów następować będzie w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży (np. umowy darowizny,

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Wyrok SA w Szczecinie z dnia 28 lutego 2022 r., I ACa 831/21, Legalis nr 2705502.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Wyrok SN z dnia 14 grudnia 2007 r., III CSK 181/07, Legalis nr 97631.

czy umowy zamiany)³¹, Lasy Państwowe reprezentujące Skarb Państwa mogą złożyć oświadczenie o nabyciu tego gruntu (tzw. prawo wykupu – art. 37a ust. 2 u.o.l.). Prawo wykupu jest realizowane poprzez złożenie oświadczenia o nabyciu tego gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej³². Przeniesienie prawa własności do gruntu w drodze innej czynności prawnej niż umowa sprzedaży, bez umożliwienia skorzystania z wykupu na rzecz Skarbu Państwa powoduje, tak jak w przypadku nieumżliwienia skorzystania z prawa pierwokupu, bezwzględną nieważność takiej czynności (arg. z art. 37h u.o.l.).

6. Pojęcie „nieruchomości leśnej” i „gruntu zajętego pod las”

a) Zagadnienia interpretacyjne

W systemie prawnym nie ma definicji legalnej „nieruchomości leśnej”, „gruntu zajętego pod las” czy „nieruchomości przeznaczonej na cele leśne”³³, chociaż ustawodawca używa tych terminów w różnych regulacjach prawnych³⁴. Brak jest również podstaw do definiowania tych pojęć jako „nieruchomości gruntowej” z art. 46 § 1 k.c. i określonej jako część powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności, gdyż chodzi raczej o ustalenie – w danej sytuacji – faktycznego istnienia lasu (a nie dotyczącego stosunków własnościowych)³⁵. Natomiast fakt, czy dana działka pokryta jest roślinnością leśną, tj. drzewami, krzewami oraz runem leśnym, a zatem, czy istniejąca roślinność w sensie przyrodniczym niewątpliwie stanowi las, należy dokonywać w pierwszej kolejności z uwzględnieniem u.o.l. oraz ustawy

³¹ Por. postanowienie SO w Gliwicach z dnia 5 stycznia 2017 r., III Ca 1819/16, Legalis nr 2031411, gdzie uznano, że warunkowa umowa sprzedaży nie spełnia kryterium przeniesienia prawa własności, gdyż „istotny jest skutek rozporządzający w postaci przeniesienia prawa własności, a inne rozumienie pojęcia nabycie nie jest uprawnione”.

³² P. Biernacki, G. Mikołajczuk, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 306, s. 9–32.

³³ Por. wyrok SA w Białymstoku z dnia 22 marca 2016 r., I ACa 822/15, Legalis nr 1435404, gdzie przedstawiono interesujące rozważania związane z definicjami lasu w kontekście historycznym; także: wyrok SN z dnia 12 grudnia 2017 r., IV CSK 718/16, Legalis nr 1715595; wyrok SO w Łomży z dnia 15 marca 2018 r., I Ca 75/18, Legalis nr 1982434.

³⁴ Np. art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2278 ze zm.); art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2409).

³⁵ M. Stepaniuk, K. Śledź, *Nabycie nieruchomości rolnej i leśnej w praktyce notarialnej. Wzory aktów notarialnych. Dokumenty. Przykłady zapisów*, wyd. 2, Warszawa 2023, s. 4 i 9–10; także: wyrok SO w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., IV C 134/13, Legalis nr 2126212.

z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁶. Pomocniczo w zakresie interpretacji wyżej wskazanych pojęć można również stosować przesłanki wynikające z art. 92 ust. 2 u.g.n.

Podstawowe znaczenie ma to, że za nieruchomości wykorzystywane na cele leśne uznaje się bowiem nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu³⁷. Inaczej ujmując, wynikająca z planu urządzenia lasu jego powierzchnia i granice są wiążące dla organów ewidencji gruntów i budynków³⁸. Także definicja lasu z art. 3 pkt 1a u.o.l. wskazuje, że jest to 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 leśnej³⁹. Zauważyć jednak należy, że nie zawsze opis użytku gruntowego wskazującego na las w ewidencji gruntów i budynków będzie lasem w rozumieniu wyżej powołanego art. 3 u.o.l.⁴⁰ O tym, że ustawodawca nie traktuje gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako las za spełniające wymogi definicji lasu według art. 3, świadczyć może właśnie regulacja zawarta w art. 37a ust. 1 u.o.l., a dotycząca prawa pierwokupu. Zgodnie z art. 37a ust. 1 prawem pierwokupu, które przysługuje Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, odrębnie zostały objęte grunty: oznaczone jako las w ewidencji gruntów, lub przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu albo o którym mowa w art. 3, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l. Gdyby ustawodawca uznawał, że oznaczenie gruntu w ewidencji gruntów i budynków jako las oznacza jednocześnie las w rozumieniu art. 3, niewątpliwie nie czyniłoby tego rozróżnienia, albowiem wystarczyłoby wskazać, że prawem pierwokupu objęte są grunty

³⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm. (dalej jako: u.p.g.k.). Argument z art. 20 ust. 3a w zw. z ust. 2 u.p.g.k. w zw. z art. 3 u.o.l. wraz z rozporządzeniem z dnia 27 lipca 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.); por. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2021 r., I OSK 11/20, Legalis nr 2683565.

³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 1 marca 2023 r., II SA/Go 733/22, Legalis nr 2896948; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 355/11, Legalis nr 2683565.

³⁸ Tożsame stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 11 maja 2022 r., I OSK 1369/21, Legalis nr 2698430, stwierdzając, że dopóki dany teren ujęty jest w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu jako las, dopóty nie jest dopuszczalna zmiana w innym postępowaniu ewidencyjnym określenia rodzaju użytku gruntowego na inny, niż las.

³⁹ Wyrok SA w Katowicach z dnia 18 października 2013 r., V ACa 358/13, Legalis nr 746591.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 1092/18, Legalis nr 2288941.

stanowiące las zdefiniowany w art. 3 u.o.l. i oznaczone jako las (Ls) w ewidencji gruntów⁴¹.

Pewne kontrowersje w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych i sądów powszechnych, oraz literatury przedmiotu wzbudza również wykładnia pojęcia „lasu”⁴². Mianowicie część doktryny i orzecznictwa wskazuje, że w świetle art. 3 pkt 1 u.o.l. za las należy uznać grunt o zwartej powierzchni, co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium opisanego w art. 3 pkt 1 lit. a, b, c, natomiast dodatkowe kryteria dotyczą gruntów o powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, które za las będą uznane, o ile spełniają dodatkowe kryteria wymienione w lit. a, b lub c art. 3 pkt 1⁴³. Część składów orzeczniczych sądów administracyjnych natomiast stoi na stanowisku, że konieczne jest łączne spełnianie wszystkich kryteriów określonych w art. 3 pkt 1 lit. a, b, i c u.o.l., a mianowicie: przyrodniczego, tj. pokrycie roślinnością leśną, przestrzennego (zwarta powierzchnia co najmniej 0,10 ha), i przeznaczenia, tj. grunt przeznaczony jest do produkcji leśnej (art. 3 pkt 1 lit. a), grunt stanowi rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego (art. 3 pkt 1 lit. b) lub grunt jest wpisany do rejestru zabytków (art. 3 pkt 1 lit. c)⁴⁴.

Należy również zauważyć, w związku z tym, że w art. 37a ust. 1 u.o.l. mowa jest wyraźnie o „gruncie”⁴⁵, a nie „nieruchomości”: brak jest podstaw do odnoszenia gruntu do tzw. wieczystoksięgowej (formalnej) definicji nieruchomości, w myśl której nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., II OSK 95/14, Legalis nr 1361974.

⁴² Obok u.o.l. także ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. z dnia 12 kwietnia 2019 r., Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.) zawiera definicję legalną lasu. Zgodnie z jej art. 1 ust. 2: „Lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy”.

⁴³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2022 r., I SA/GI 1690/21, Legalis nr 2688654; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2019 r., VII SA/Wa 796/18, Legalis nr 1951235; wyrok NSA z dnia 3 września 2015 r., II OSK 64/14, Legalis nr 1362031; także: W. Radecki, *Paragraf i środowisko. Prawna definicja gruntu leśnego i lasu*, „Aura” 2011, nr 5, s. 36.

⁴⁴ Por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r., I OSK 2838/19, Legalis nr 2894323; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2017 r., II OSK 2694/15, Legalis nr 1726571; wyrok NSA z dnia 2 października 2015 r., II OSK 308/14, Legalis nr 1407279; wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, Legalis nr 1927045; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2008 r., II SA/GI 706/08, Legalis nr 217456. Stanowisko to znajduje także swoje odzwierciedlenie w literaturze przedmiotu: W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, LexisNexis 2012, s. 37–40; B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011, s. 26–27.

⁴⁵ Zdaniem W. Jeziorskiego, przyjmując taką terminologię, ustawodawca dążył do jak najszerszego określenia jakichkolwiek części powierzchni ziemskiej; W. Jeziorski, [w:] Praxis. *Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, s. 839.

której urządzono księgę wieczystą⁴⁶. Uważam, że dodatkowym argumentem uzasadniającym tak postawioną tezę stanowi potrzeba stosowania wykładni literalnej u.o.l. (ustawodawca posługuje się jedynie zwrotem „gruntu”), której prymat przed innymi dyrektywami interpretacyjnymi egzegezy tekstu prawnego obecnie nie jest kwestionowany⁴⁷. Zatem przy sprzedaży nieruchomości stanowiącej kilka działek ewidencyjnych w rozumieniu u.p.g.k., prawo pierwokupu w trybie art. 37a ust. 1 u.o.l. przysługuje zatem do konkretnej części nieruchomości będącej lasem (np. jednej działki), a nie do wszystkich⁴⁸. Powyższe stanowi przejaw uprzywilejowania przez ustawodawcę Lasów Państwowych jako podmiotu uprawnionego z tytułu prawa pierwokupu tak, aby mógł prawidłowo realizować podstawowy obowiązek powiększania areálu lasów państwowych w Polsce⁴⁹. Dodatkowo w treści art. 37a ust. 5 u.o.l. wprowadzono pierwszeństwo prawa pierwokupu dla Lasów Państwowych, o ile prawo to będzie przysługiwało kilku podmiotom.

b) zagadnienia praktyczne

Wypisy z rejestrów gruntów mogą nie odzwierciedlać aktualnego stanu rzeczy, gdyż zdarza się, że nie są one aktualizowane niezwłocznie. W orzecznictwie sądów administracyjnych i powszechnych niejednokrotnie wskazywano, że mają one jedynie walor rejestracyjny, deklaratoryjny⁵⁰, informacyjno-techniczny⁵¹ lub „odtwórczy”⁵², dlatego też staranny notariusz powinien opierać się na zaświadczeniu starosty w kwestii statusu nieruchomości jako lasu. Nie może również poprzestać w takim wypadku na oświadczeniach stron, które nie są wiarygodnym i formalnym źródłem tego typu wiedzy. Staranne zachowanie notariusza w tym względzie jest niezwykle istotne z uwagi

⁴⁶ Por. uchwała SN z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 8/13, Legalis nr 617803; postanowienie SO w Łodzi z dnia 27 maja 2021 r., III Ca 2061/19, Legalis nr 2667781; także: P. Blajer, *Rejestry nieruchomości. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2018, s. 862–869; E. Gniewek, *Księgi wieczyste. Art. 1–582 KWU – Art. 6261–62613 KPC. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018, s. 22–23.

⁴⁷ Por. uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1996 r., III CZP 52/96, Legalis nr 30039; uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 1998 r., FPS 9/97, Legalis nr 42231; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2022 r., I SA/Łd 420/22, Legalis nr 2793079.

⁴⁸ G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 10, s. 12–13; W. Jeziorski, *Warunkowa umowa sprzedaży – pierwokup leśny*, [w:] *Akty notarialne. Praktyczne komentarze. Orzecznictwo. Koszty*, red. A.J. Szreda, wyd. 2, Warszawa 2019, s. 733.

⁴⁹ Argument z art 4 pkt 1 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1235) oraz w zw. z art. 37a ust. 5 u.o.l.

⁵⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2019 r., VIII SA/Wa 860/18, Legalis nr 1878436; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., I OSK 1716/06, Legalis nr 122903.

⁵¹ Por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., I OSK 1004/11, Legalis nr 779543.

⁵² Por. m.in. postanowienie SO w Częstochowie z dnia 9 czerwca 2016 r., VI Ca 314/16, Legalis nr 2032040.

właśnie na prawo pierwokupu przewidziane dla Skarbu Państwa w art. 37a ust. 1 u.o.l. i jego obowiązki zawodowe⁵³.

W praktyce notarialnej zdarzają się również przypadki oznaczenia w akcie notarialnym potocznym zapisem, że na danej działce „nie znajduje się las”. Samo oświadczenie zmierzające do wykazania braku przesłanek ustawowego prawa pierwokupu z art. 37a u.o.l., nawet gdyby było prawidłowe, nie jest wystarczające. Notariusz powinien w akcie notarialnym przywołać zaświadczenie właściwego starosty o braku objęcia danej działki uproszczonym planem urządzenia lasu i decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l.⁵⁴ W literaturze i orzecznictwie zgodnie przy tym dość zgodnie uznaje się, że w odróżnieniu od nieruchomości rolnych, przy definiowaniu gruntu jako leśny, nie jest ważny zamiar właściciela lub potencjalna możliwość prowadzenia gospodarki leśnej⁵⁵.

W obowiązującym stanie prawnym wielkie kontrowersje wzbudza również możliwość wyłączenia stosowania prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości przez Lasy Państwowe, a to w przypadku sprzedaży gruntów oznaczonych jako lasy, gdy wchodzą one również w skład nieruchomości rolnej będącej przedmiotem obrotu. Mianowicie zgodnie z treścią art. 37a ust. 4 pkt u.o.l., w sytuacji sprzedaży gruntu oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczonego do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy lub objętego uproszczonym planem urządzenia lasu przysługuje prawo pierwokupu Lasom Państwowym. Natomiast w sytuacji, gdy zbywane jest gospodarstwo rolne, to prawo pierwokupu czy prawa nabycia na rzecz Lasów Państwowych nie przysługuje. W związku z tym, aby wyłączyć powyższe prawo, niejednokrotnie zdarza się, że strony tak określają w umowach warunkowych ich

⁵³ Argument z rt.. 80 § 2 zw.rt.art. 81 i art. 49 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1799).

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2017 r., VI SA/Wa 734/17, Legalis nr 2575350.

⁵⁵ Tak m.in. W. Jeziorski, [w:] *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, s. 839; także: wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., II OSK 95/14, Legalis nr 1361974.

przedmiot, aby stanowiło gospodarstwo rolne⁵⁶ pomimo tego, że nie ma ku temu jakichkolwiek podstaw⁵⁷. Należy mieć na uwadze fakt, że w sytuacji gdy nabycie nieruchomości nastąpi sprzecznie z art. 37a u.o.l., czynność prawna jest nieważna z mocy prawa ze skutkiem *ex tunc*.

7. Podsumowanie wraz z wnioskami *de lege ferenda*

Analiza praktyki wieczystoksięgowej i notarialnej związanej z realizacją prawa pierwokupu przez Lasy Państwowe, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, czy *mutatis mutandi* dyrekcje parków narodowych (w trybie art. 10 ust. 5 u.o.p.)⁵⁸, które wykonują powierzone im zadania wynikające z przepisów ustawy, napotyka na faktyczne trudności w sytuacjach, gdy w skład nieruchomości rolnej będącej przedmiotem obrotu wchodzi także grunty oznaczone jako lasy (problem kwalifikacji tzw. „gruntów mieszanych”, „nieruchomości rolno-leśnych”). Obowiązujące regulacje prawne objęte dyspozycją art. 37a ust. 4 pkt 3 u.o.l. i odwołujące się do pojęcia „gospodarstwa rolnego”, w skład którego mogą wchodzić również grunty leśne, a dokładniej grunty o zwartej powierzchni, co najmniej 0,10 ha, pokryte roślinnością leśną (uprawami leśnymi), drzewami, krzewami i runem leśnym nie konwenują z art. 4a u.k.u.r. Istniejące regulacje prawne natomiast uniemożliwiają określenie podmiotu właściwego do skorzystania z prawa pierwokupu (i zakresu stosowania tego uprawnienia), przykładowo, czy co do gruntu leśnego prawo to będzie przysługiwało Lasom Państwowym, a w pozostałym zakresie KOWR?

⁵⁶ Definicja gospodarstwa rolnego została określona w art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 i w zw. z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.) i ma jedynie charakter formalny, związany wyłącznie z powierzchnią gruntów i ich zaklasyfikowaniem w stosownej ewidencji gruntów i budynków. Wystarczającą przesłanką do tego, aby uznać dany obszar za gospodarstwo rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym, jest posiadanie gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy. W szczególności w pojęciu gospodarstwa rolnego nie wprowadzono wymogu „rolniczego” wykorzystywania gruntu, zaś jedynym jego składnikiem są grunty wymienione w art. 1 o powierzchni wskazanej w art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym; por.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2009 r., I SA/GI 1017/08, Legalis nr 158374; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2008 r., I SA/Wr 202/08, Legalis nr 561863; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2010 r., III SA/Wa 1033/10, Legalis nr 373233.

⁵⁷ M. Głowacka-Dziedzic, *Kupno i sprzedaż gruntów rolnych mają przebiegać sprawniej*, „Rzeczpospolita”, 24 czerwca 2022 r., s. H8.

⁵⁸ Przepis art. 10 ust. 5 u.o.p. zastrzega prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa tylko w razie sprzedaży nieruchomości położonych na terenie parku narodowego; por.: wyrok SN z dnia 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, Legalis nr 127055; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lipca 2016 r., IV SA/Po 315/16, Legalis nr 1485216.

Należy zatem zasygnalizować problem multiplikacji podstaw prawa pierwokupu dla wyżej wskazanych jednostek organizacyjnych, których konkurencję podstaw materialnych nie rozwiązuje obecna treść art. 37a ust. 5 u.o.l.⁵⁹. Przepis ten zresztą dotyczy jedynie kolizji praw pierwokupu, a zatem nie dotyczy zbiegu prawa nabycia (wykupu) z art. 37a ust. 2 u.o.l. z prawem nabycia z art. 4 ust. 1 u.k.u.r. W tym zakresie *de lege ferenda* potrzebna byłaby jednak interwencja ustawodawcy poprzez rozszerzenie zakresu przedmiotowego art. 37a ust. 5 u.o.l. również na sytuacje objęte przedmiotowym prawem nabycia (wykupu). Brak jest bowiem spójności terminologicznej pomiędzy aktualnym brzmieniem art. 37a ust. 2 w zw. z ust. 1 i ust. 5 u.o.l., jak również przepis ten nie jest spójny z podobnymi instytucjami funkcjonującymi już na płaszczyźnie u.k.u.r. Poza tym przepisy związane z realizacją prawa pierwokupu w ogólności jako przepisy szczególne, ograniczające prawo własności muszą być wykładany ściśle, a zatem niedopuszczalne byłoby rozszerzanie zakresu prawa nabycia (wykupu) w drodze praktyki notarialnej.

Jeśli rozpatruje się sprawy dotyczące przysługującego Lasom Państwowym lub Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu albo prawa nabycia nieruchomości rolnych lub leśnych, jednostki te m.in. analizują treść otrzymanej dokumentacji, w tym w szczególności treść aktu notarialnego, a także położenie nieruchomości, jej przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego⁶⁰. W odniesieniu do przedmiotu sprzedaży (w skład którego obok gruntów rolnych np. wchodziły grunty oznaczone jako lasy) niejednokrotnie okazywało się, że przekazana do Lasów Państwowych lub Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa warunkowa umowa sprzedaży nie była zawarta w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami u.k.u.r. oraz u.o.l.⁶¹ Należy zauważyć, że zgodnie z art. 37a

⁵⁹ Na dysfunkcyjną kolizję (konfuzję) uprawnień wynikających z art. 10 ust. 5 i ust. 5a u.o.p. z regulacją art. 37a ust. 1 u.o.l. zwracają także uwagę W. Cieśla, M. Rękawek-Pachwiczewicz, *Prawo pierwokupu nieruchomości na terenie parków narodowych w Polsce jako cywilnoprawny instrument ochrony przyrody – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 1, s. 67.

⁶⁰ Pismo Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 kwietnia 2023 r., znak: CEN.BDG.WBI.0144.49.2023.MBB.46, stanowiącego odpowiedź w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

⁶¹ *Ibidem*; ponadto: Rządowe Centrum Legislacji, Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, UD 376, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12358851/katalog/12872250#12872250> [dostęp: 27.04.2023].

ust. 1 u.o.l., m.in. w przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną lub osobę prawną gruntu oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków – Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu tego gruntu. W przypadku więc sprzedaży „nieruchomości rolno-leśnej” dochodzi do zbiegu prawa pierwokupu przysługującego Lasom Państwowym oraz prawa pierwokupu przysługującego Krajowemu Ośrodkowi, przy czym pierwszeństwo w wykonaniu tego prawa przysługuje Lasom Państwowym. Krajowy Ośrodek może zatem zajmować wiążące stanowisko odnośnie do przysługującego mu prawa pierwokupu takiej nieruchomości, dopiero gdy Lasy Państwowe nie skorzystają ze swojego uprawnienia. Pominięcie więc w warunkowej umowie sprzedaży „nieruchomości rolno-leśnej” prawa pierwokupu przysługującego Lasom Państwowym powoduje jednocześnie, że Krajowy Ośrodek nie może skutecznie skorzystać ze swojego uprawnienia w tym zakresie. Ponadto *de lege ferenda* należy postulować usunięcie aktualnego wyłączenia w zakresie braku stosowania prawa pierwokupu i prawa nabycia nieruchomości przez Lasy Państwowe, to jest w przypadku sprzedaży gruntów oznaczonych w ewidencji jako lasy, gdy wchodzi one również w skład nieruchomości rolnej będącej przedmiotem obrotu (art. 37a ust. 4 pkt 3 u.o.l.).

Bibliografia

Akty prawne (obowiązujące):

1. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r. poz. 586).
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn.: 24 listopada 2022 r., Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

6. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1235).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 344).
8. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2409).
9. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2329).
10. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1799).
12. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 333 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.).
15. Ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 2278 ze zm.).
16. Rozporządzenie z dnia 27 lipca 2021 r. Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.).

Akty prawne (nieobowiązujące):

Postanowienie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1918 r. w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., nr 3, poz. 860).

Książki i artykuły naukowe:

1. *Akty notarialne. Praktyczne komentarze. Orzecznictwo. Koszty*, red. A.J. Szereda, wyd. 2, Warszawa 2019.

2. Biernacki P., Mikołajczuk G., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 3.
3. Blajer P., *Rejestry nieruchomości. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2018.
4. Cieśla W., Rękawek -Pachwiczewicz M., *Prawo pierwokupu nieruchomości na terenie parków narodowych w Polsce jako cywilnoprawny instrument ochrony przyrody – wybrane zagadnienia*, Kwartalnik Ministerstwa Klimatu i Środowiska „Prawo i Klimat” 2022, nr 1.
5. Gniewek E., *Księgi wieczyste. Art. 1–582 KWU – Art. 6261–62613 KPC. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.
6. Mikołajczuk G., Biernacki P., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 10.
7. Mróz T., *Prawo pierwokupu*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. E. Smoktunowicz, Warszawa 2000.
8. *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021.
9. Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, LexisNexis 2012.
10. Radecki W., *Paragraf i środowisko. Prawna definicja gruntu leśnego i lasu*, „Aura” 2011, nr 5.
11. Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011.
12. Stepaniuk M., Śledź K., *Nabycie nieruchomości rolnej i leśnej w praktyce notarialnej. Wzory aktów notarialnych. Dokumenty. Przykłady zapisów*, wyd. II, Warszawa 2023.
13. Trybka W., *Prawo pierwokupu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, „IUSNOVUM” 2020, nr 3.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2006 r., P 32/05, Dz.U. 2006 nr 86, poz. 601, Legalis nr 74630.
2. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., K 9/14, Legalis nr 1351875.
3. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2013 r., III CZP 8/13, Legalis nr 617803.

4. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2017 r., IV CSK 718/16, Legalis nr 1715595.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., III CSK 317/07, Legalis nr 127055.
6. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2007 r., III CSK 181/07, Legalis nr 97631.
7. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2022 r., I ACa 831/21, Legalis nr 2705502.
8. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 22 marca 2016 r., I ACa 822/15, Legalis nr 1435404.
9. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 18 października 2013 r., V ACa 358/13, Legalis nr 746591.
10. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2013 r., V ACa 260/13, Legalis nr 746491.
11. Wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 15 marca 2018 r., I Ca 75/18, Legalis nr 1982434.
12. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., IV C 134/13, Legalis nr 2126212.
13. Postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 27 maja 2021 r., III Ca 2061/19, Legalis nr 2667781.
14. Postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 5 stycznia 2017 r., III Ca 1819/16, Legalis nr 2031411.
15. Postanowienie Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 9 czerwca 2016 r., VI Ca 314/16, Legalis nr 2032040.
16. Postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 21 sierpnia 2014 r., II Ca 725/14, Legalis nr 2048621.
17. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 1998 r., FPS 9/97, Legalis nr 42231.
18. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2023 r., I OSK 2838/19, Legalis nr 2894323.
19. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2022 r., I OSK 1925/19, Legalis nr 2867273.
20. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2022 r., I OSK 1369/21, Legalis nr 2698430.
21. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 września 2021 r., I OSK 3612/18, Legalis nr 2614384.

22. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 1092/18, Legalis nr 2288941.
23. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2017 r., II OSK 2694/15, Legalis nr 1726571.
24. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2015 r., II OSK 308/14, Legalis nr 1407279.
25. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2015 r., II OSK 95/14, Legalis nr 1361974.
26. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2015 r., II OSK 64/14, Legalis nr 1362031.
27. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, Legalis nr 1927045.
28. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r., I OSK 1004/11, Legalis nr 779543.
29. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2012 r., I OSK 355/11, Legalis nr 2683565.
30. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2011 r., I OSK 1016/10, Legalis nr 389086.
31. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2007 r., I OSK 1716/06, Legalis nr 122903.
32. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 1984 r., II SA 1952/83, Legalis nr 35203.
33. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 1 marca 2023 r., II SA/Go 733/22, Legalis nr 2896948.
34. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 listopada 2022 r., I SA/Łd 420/22, Legalis nr 2793079.
35. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 maja 2022 r., I SA/Kr 286/22, Legalis nr 2773808.
36. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2022 r., I SA/Gl 1690/21, Legalis nr 2688654.
37. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2021 r., I SA/Wa 637/21, Legalis nr 2665686.
38. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2021 r., I SA/Wa 1790/20, Legalis nr 2809121.
39. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 listopada 2021 r., I SA/Gl 1030/21, Legalis nr 2641425.

40. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2020 r., I SA/Sz 738/19, Legalis nr 2297395.
41. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 maja 2019 r., VII SA/Wa 796/18, Legalis nr 1951235.
42. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2019 r., VIII SA/Wa 860/18, Legalis nr 1878436.
43. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 października 2017 r., VI SA/Wa 734/17, Legalis nr 2575350.
44. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2017 r., I SA/Wa 379/17, Legalis nr 1630891.
45. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 lipca 2016 r., IV SA/Po 315/16, Legalis nr 1485216.
46. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 listopada 2010 r., III SA/Wa 1033/10, Legalis nr 373233.
47. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2009 r., I SA/GI 1017/08, Legalis nr 158374.
48. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2008 r., II SA/GI 706/08, Legalis nr 217456.
49. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 czerwca 2008 r., I SA/Wr 202/08, Legalis nr 561863.
50. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2020 r., I SA/Wr 748/19, LEX nr 3026080.

Inne:

1. Beker D., *Ptaki i siedliska w lasach (nie do końca) lepiej chronione*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 listopada 2021 r., s. B9.
2. Głowacka-Dziedzic M., „Kupno i sprzedaż gruntów rolnych mają przebiegać sprawniej, Rzeczpospolita”, 24 czerwca 2022 r., s. H8.
3. Górski J.P., Górski M., *Czy las państwowy można zasiedzieć*, „Rzeczpospolita”, 20 maja 2022 r., s. A14.
4. Interpelacja nr 5311 w sprawie prawa pierwokupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych i odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z września 2016 r., Sejm RP VIII kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=5311>.

5. Kornacka K., *Zbierają podpisy w obronie polskich lasów*, „Dziennik Elbląski”, 7 kwietnia 2023 r., s. 3.
6. Odpowiedź z dnia 18 lipca 2022 r. sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rafała Romanowskiego w sprawie konkurencji KOWR z rolnikami indywidualnymi o ziemię, Sejm RP IX kadencji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CGGH79&view=null>.
7. Pismo Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 27 kwietnia 2023 r., znak: CEN.BDG.WBI.0144.49.2023.MBB.46
8. Rządowe Centrum Legislacji, Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw, UD 376, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12358851/katalog/12872250#12872250>.
9. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, druk nr 394, Sejm RP VIII kadencji, <https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=394>
10. Szczepańska A., *Las pod lepszą ochroną*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3 listopada 2021 r., s. B9.

Barbara Sikoń¹

Odpowiedzialność społeczna biznesu CSR a prawo ochrony środowiska naturalnego

Streszczenie

Ze względu na globalne niekorzystne zmiany klimatu powstaje coraz więcej regulacji prawnych dotyczących ochrony klimatu i środowiska naturalnego na poziomie międzynarodowym, unijnym i krajowym. Potrzeba wprowadzania zmian w celu zapewnienia skutecznej ochrony klimatu i środowiska naturalnego jest dostrzegana także na poziomie przedsiębiorców. Obecnie coraz więcej przedsiębiorstw efektywnie wprowadza politykę odpowiedzialnego społecznie i ekologicznie rozwoju, zwaną w skrócie CSR. Polityka zarządzania CSR oddziałuje na takie obszary, jak środowisko naturalne, lokalna społeczność, prawa człowieka, bezpieczeństwo i higiena pracy. Koncepcja CSR jest wdrażana głównie na trzech płaszczyznach: poprzez miękkie prawo, indeksy giełdowe i normy *compliance*. Kluczową rolę w prawie ochrony środowiska odgrywa przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 14 lipca 2021 r. pakiet trzynastu propozycji legislacyjnych „Fit for 55”. Przedmiotowy pakiet legislacyjny stanowi część Europejskiego Zielonego Ładu, którego podstawowym założeniem jest osiągnięcie przez państwa członkowskie UE pełnej neutralności klimatycznej do 2050 r. W ramach pakietu legislacyjnego „Fit for 55” postuluje się rozszerzenie katalogu przestępstw przeciwko środowisku naturalnemu i zastosowanie sankcji za tę kategorię przestępstw. Przestrzeganie przez przedsiębiorstwa zasad CSR wpływa długofalowo pozytywnie na ich wizerunek, zwiększa liczbę ich klientów i kontrahentów, umożliwia otrzymanie zwolnień z opłat środowiskowych oraz uzyskanie dotacji na inwestycje proekologiczne.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność społeczna biznesu, odpowiedzialność ekologiczna biznesu, CSR, miękkie prawo, *green compliance*, Europejski Zielony Ład, pakiet klimatyczny „Fit for 55”

The Corporate Social Responsibility (CSR) and the Environmental Protection Law

Abstract

Due to the global unfavourable climate change, more and more legal regulations on climate and natural environment protection are being implemented at the international, European

¹ Magister prawa stacjonarnego na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, aplikantka radcowska I roku w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie; ORCID: 0000-0003-2336-351X.

and national level. The need to introduce changes to ensure the effective protection of the climate and natural environment is also recognized by entrepreneurs. Nowadays more and more companies are effectively implementing the policy of socially and ecologically responsible development referred to as the 'CSR'. The CSR management policy affects areas such as the natural environment, local community, human rights, occupational health and safety. The CSR concept is implemented mainly on three levels: through soft law, stock indexes and compliance standards. The important role in environmental law is played by the 'Fit for 55' package of thirteen legislative proposals adopted by the European Commission on 14 July 2021 as part of the European Green Deal, the basic assumption of which is that EU member states achieve full climate neutrality by 2050. The 'Fit for 55' legislative package calls for the extension of the catalogue of crimes against the natural environment and the tightening of sanctions for this category of crimes. The compliance with CSR principles by enterprises has a positive long-term impact on their image, increases the number of their clients and contractors, and makes them eligible for exemptions from environmental fees and subsidies for pro-ecological investments.

Keywords: corporate social responsibility, corporate environmental responsibility, CSR, soft law, green compliance, the European Green Deal, 'Fit for 55' climate package

1. Wprowadzenie

Prawo ochrony klimatu oraz prawo ochrony środowiska naturalnego obejmuje normy prawne, których zadaniem jest ograniczenie niekorzystnych zmian klimatu, a także stosunkowo elastyczne dostosowanie się do nich. Globalny charakter problemu zmian klimatu determinuje fakt, że prawo ochrony klimatu tworzone jest wertykalnie, zaczynając od prawa międzynarodowego, poprzez regulacje unijne, aż po regulacje krajowe².

Wszystkie wyżej wskazane regulacje prawne łączy wspólny cel, który symultanicznie ułatwia określenie zakresu prawa ochrony klimatu. Został on sformułowany w art. 2 Ramowej konwencji z dnia 9 maja 1992 r.³ Zasadniczym celem konwencji, a także wszystkich wynikających z niej i pochodnych wobec niej aktów prawnych prawa międzynarodowego, unijnego oraz krajowego, jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych na poziomie bezpiecznym dla systemu klimatycznego, ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej i skuteczne zapobieganie niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny⁴. Sekretarz generalny ONZ António

² J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, [w:] „Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego” 2017, nr 37, s. 11.

³ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

⁴ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku z dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

Guterres adekwatnie nazwał proces ocieplenia klimatu jednym z czterech jeźdźców apokalipsy⁵.

Potrzeba wprowadzania zmian w celu zapewnienia skutecznej ochrony klimatu i środowiska naturalnego jest dostrzegana także na poziomie przedsiębiorców. Takową potrzebę zmian sygnalizują ustawodawcy, ekolodzy, politycy, inwestorzy, kredytodawcy, sami pracownicy przedsiębiorstw i konsumenci. Odpowiedzią na te sygnały są standardy ESG, które dotyczą takich czynników, jak środowisko naturalne, społeczeństwo i ład korporacyjny. Związane jest to z koncepcją społecznie odpowiedzialnego biznesu (ang. *corporate social responsibility*, dalej jako: CSR).

Celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak *de lege lata* obowiązujące regulacje prawne związane z ochroną klimatu oraz ochroną środowiska naturalnego wpływają na funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw. Niniejsze opracowanie odnosi się także do kwestii ustalenia, jak coraz częściej dostrzegana zarówno w społeczeństwie, jak i ustawodawstwie potrzeba ochrony klimatu oraz środowiska naturalnego mają się do ochrony praw człowieka. Niniejsza praca formułuje również postulaty *de lege ferenda* odnoszące się tworzenia twardych regulacji prawnych dotyczących zobowiązania przedsiębiorców do przestrzegania reguł ochrony środowiska i klimatu zgodnie z polityką zrównoważonego rozwoju. Tezę badawczą niniejszej pracy stanowi założenie, że w przyszłości coraz więcej przedsiębiorców będzie dostrzegało szereg korzyści płynących z przestrzegania koncepcji społecznie i ekologicznie odpowiedzialnego biznesu, co zmotywuje ustawodawców do stworzenia odpowiednich precyzyjnych regulacji.

W niniejszej pracy wykorzystano metodę badawczą analityczną, metodę porównawczą i metodę dogmatyczną rozumianą jako analiza i wykładnia obecnie obowiązujących przepisów prawa, przy uwzględnieniu poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie. Uzasadnieniem dla podjęcia rozważań we wskazanym powyżej zakresie jest brak wyczerpującego opracowania przedmiotowych zagadnień w nauce prawa i coraz większa popularność wdrażania koncepcji CSR w praktyce.

⁵ UN chief outlines solutions to defeat „four horsemen” threatening our global future, „UN News” z 22.01.2020 r., <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055791> [dostęp: 3.04.2023].

2. Pojęcie koncepcji CSR

Odnosnie do próby zdefiniowania pojęcia CSR najodpowiedniejsza wydaje się definicja tego terminu pochodząca z Zielonej Księgi Komisji Europejskiej z dnia 18 lipca 2001 r. Zgodnie z nią CSR stanowi koncepcję, według której przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają aspekty społeczne i ekologiczne w swoich działaniach handlowych oraz kontaktach ze swoimi interesariuszami. Społeczna odpowiedzialność biznesu to proces, poprzez który przedsiębiorstwa zarządzają relacjami z różnymi interesariuszami⁶.

Inną precyzyjną definicję CSR zawiera ISO 26000 – Wytyczne dotyczące społecznej odpowiedzialności. W świetle tej definicji CSR rozumie się jako odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji oraz działań na społeczeństwo i środowisko poprzez przejrzyste i etyczne zachowania. Zgodnie z tak rozumianym CSR idea ta ma przyczynić się do zwiększenia dobrobytu społeczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju ekologicznego⁷.

Warty uwagi jest fakt, że funkcjonuje również skrót ECSR stanowiący rozwinięcie pojęcia „Ekologiczna Społeczna Odpowiedzialność Biznesu” (ang. *Environmental Corporate Social Responsibility*). Jednakże to skrót CRS jest obecnie częściej używany zarówno w praktyce, jak i literaturze przedmiotu⁸.

Ratio legis idei CSR może stanowić zaangażowanie interesariuszy zewnętrznych i wewnętrznych projektu w drodze dialogu społecznego, wspieranie rozwoju danego miasta i jego społeczności lokalnych, troska o środowisko naturalne i promowanie zachowań proekologicznych oraz stworzenie bezpiecznego i przyjaznego miejsca pracy⁹.

W świetle powyższej definicji należy również wyjaśnić pojęcie „interesariusz” (ang. *stakeholders*). Pod terminem „interesariusz” rozumie się grupy lub jednostki, na które przedsiębiorstwo w sposób bezpośredni lub pośredni oddziałuje i które zarazem oddziałuje na nie. Interesariuszami są przede wszystkim właściciele danego przedsiębiorstwa, członkowie jego zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, pracownicy danego przedsiębiorstwa, klienci oraz społeczności lokalne. Społeczna odpowiedzialność biznesu odnosi się zazwyczaj do międzynarodowych korporacji ze względu na ich

⁶ Komisja, Green Paper: *Promoting framework for Corporate Social Responsibility*, COM (2001) 366 final, por. http://ec.europa.eu/green-papers/index_pl.htm [dostęp: 2.04.2023].

⁷ A. Lewicka-Strzałecka, *Odpowiedzialność moralna w życiu gospodarczym*, Warszawa 2006, s. 234.

⁸ S. Stupik, *Ekologiczna społeczna odpowiedzialność biznesu w strategiach rozwoju firm*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2014, nr 36, s. 78.

⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 maja 2016 r., I SA/Sz 326/16, LEX nr 2098103.

dynamicznie rosnące znaczenie przejawiające się w tym, że w coraz większym stopniu kształtują one indywidualne sytuacje jednostek¹⁰.

Koncepcja CSR zyskuje coraz większe realne znaczenie praktyczne. Wzrasta też społeczna świadomość tej idei. Obrazuje to przykładowo systematycznie rozwijający się sektor doradztwa w zakresie CSR oraz rozwój organizacji pozarządowych zajmujących się tymi kwestiami takich jak na przykład Forum Odpowiedzialnego Biznesu, CentrumCSR.PL czy Instytut Allerhanda¹¹.

3. Standardy ESG

Koncepcja CSR stanowi podwaliny dla standardów ESG. Skrót ESG stanowi rozwinięcie pojęć oznaczających w języku polskim środowisko, społeczną odpowiedzialność i ład korporacyjny (ang. *environment, social responsibility, corporate governance*). Pojęcie „CSR” oraz termin „ESG” chociaż na pierwszy rzut oka wydają się synonimiczne, nie są równoznaczne. Idea CSR jest prekursorem dla założeń ESG, których celem jest dążenie do tego, aby prospołeczne i proekologiczne wysiłki korporacji były mierzalne i opłacalne. ESG ma za zadanie zapewnić wymierne wskaźniki umożliwiające dokładne mierzenie społecznej odpowiedzialności biznesu. Zaś idea CSR jest nastawiona na pozytywne oddziaływanie na zewnętrzne otoczenie, środowisko naturalne i lokalne społeczności¹².

Literatura przedmiotu wskazuje, że przestrzeganie standardów ESG jest zgodne z obecnie panującymi trendami zrównoważonego rozwoju. Coraz więcej przedsiębiorstw przykłada wagę do zgodności ze standardami ESG, i to nie tylko w swojej organizacji, ale również u swoich kontrahentów. Obecnie raportowanie czy nakłanianie do przestrzegania wskaźników ESG przyjmuje formę kodeksów dobrych praktyk, polityk dostawców oraz innych dokumentów o charakterze deklaratoryjnym. W przyszłości można oczekiwać rozwoju i konkretyzacji raportowania ESG w ramach informacji niefinansowej, podobnie jak całego trendu ESG. Przestrzeganie polityki ESG ma znaczenie także dla kształtowania *employ branding*, gdyż w wielu branżach to

¹⁰ A. Bodnar, A. Płoszka, *CSR a prawa człowieka - monitorowanie przestrzegania standardów społecznej odpowiedzialności biznesu przez spółki*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 4, s. 32–33.

¹¹ *Ibidem*, s. 32.

¹² M.D. Majewska, M. Rzewuska, *Praktyki raportowania CSR w Polsce*, LEX/el 2022 [dostęp: 3.04.2023].

pracodawcy muszą rywalizować o najlepszych specjalistów i dlatego chcą budować pozytywny wizerunek swoich firm¹³.

Spełnianie standardów ESG zyskuje na znaczeniu zwłaszcza wśród podmiotów funkcjonujących na rynkach kapitałowych. Panuje bowiem przekonanie, że podmioty przestrzegające zasad ESG lepiej radzą sobie w kryzysowych sytuacjach i przynoszą długofalowo wyższe stopy zwrotu. Standardy ESG są nastawione na kreowaniu długoletnich, dobrze przemyślanych i zgodnych z prawem oraz polityką proekologiczną planów, co wzbudza większe zaufanie u inwestorów¹⁴.

4. Obszary koncepcji społecznej i ekologicznej odpowiedzialności biznesu

Można wyróżnić wewnątrz wymiar społecznej odpowiedzialności biznesu koncentrujący się na wewnętrznych strukturach, takich jak: bezpieczeństwo i higiena pracy, zarządzanie zasobami ludzkimi, kontrolowanie surowców zużywanych w procesie produkcji, wpływ działalności przedsiębiorstwa na środowisko naturalne oraz wymiar zewnętrzny, do którego należy zaliczyć takie aspekty, jak: wpływ działalności przedsiębiorstwa na lokalną społeczność, relacje z kontrahentami i innymi instytucjami, relacje z konsumentami, przestrzeganie praw człowieka, dbanie o środowisko naturalne¹⁵. *Prima facie* widoczne jest, że ochrona środowiska naturalnego i klimatu stanowi jeden z fundamentalnych filarów idei społecznej odpowiedzialności biznesu.

W związku z dynamicznym rozwojem i wdrażaniem w życie polityki CSR niejednokrotnie dochodzi do przeinaczenia tej koncepcji, co rodzi ryzyko potencjalnych nadużyć. Przykładem niewłaściwego interpretowania terminu „CSR” jest rozumienie pod tym pojęciem modelowej działalności charytatywnej. Literatura przedmiotu wyraźnie wskazuje, że *pro publico bono* działania nie są równoznaczne z polityką zarządzania CSR. Tytułem zobrazowania różnicy, udzielanie przez kancelarie prawnicze porad prawnych organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska stanowią typowe działania w ramach CSR, natomiast już przekazywanie przez kancelarie darowizn takim organizacjom NGO nie może stanowić działań w zakresie CSR¹⁶.

¹³ M. Ruciński, *Dlaczego warto wdrożyć ESG w swojej firmie?*, LEX/el. 2022 [dostęp: 3.04.2023].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M. Ratajczak, *Implementacja strategii CSR w odniesieniu do środowiska naturalnego jako ważny element strategii rozwojowych współczesnych przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, s. 74.

¹⁶ A. Bodnar, A. Płoszka, *op. cit.*, s. 36.

W orzecznictwie NSA w kontekście koncepcji odpowiedzialnego biznesu wyróżniono aspekty, takie jak: relacje biznesowe, praktyki rynkowe, relacje z klientami, interesariuszami, ze społecznościami lokalnymi, budowanie zaangażowania pracowników w kreowanie pozytywnego wizerunku firmy¹⁷.

Z kolei w ślad za wyrokiem WSA w Warszawie przykładowymi obszarami działalności na rzecz odpowiedzialnego społecznie biznesu może być kultura, sztuka, edukacja dzieci, promocja zdrowia, środowisko i ekologia¹⁸.

5. Eko-znakowanie produktów

Przykładem działań podejmowanych w ramach CSR jest tzw. eko-znakowanie (*ang. eco-labeling*), czyli umieszczanie na produktach oznaczeń mających za zadanie informowanie konsumenta o wpływie danego produktu na środowisko naturalne. Można wyróżnić wiele rodzajów znaków ekologicznych, zależnie od konkretnego państwa, rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, określonej grupy towarów lub usług. Te ekoetykiety świadczą o tym, że dany przedsiębiorca spełnia wyższe standardy ekologiczne niż te, do których przestrzegania jest mocą prawa zobowiązany. Ekoetykiety są najczęściej przyznawane na określony okres, po którego upływie grupa fachowców reprezentujących ośrodki naukowe, organizacje społeczne, ekologiczne lub konsumenckie oceniają dany produkt ponownie. Pierwszą ekoetyketą był wprowadzony w 1977 r. w Niemczech tzw. Błękitny anioł, który promował firmy tworzące produkty bezpieczne dla środowiska. Wśród innych cennionych ekoznaków można wymienić: Zielone Płuca Polski, Ekoland, Nie testowano na zwierzętach, Zielony punkt, Znak EKO, Dbaj o czystość – wrzuć do kosza, CE, Euroliść, Margerytka, pętla Mobiusa – recykling, Produkt bezpieczny dla ozonu. Sygnowanie swoich produktów ekoetykietami często prowadzi do zwiększenia zysków takiego przedsiębiorcy, ponieważ większość konsumentów jest wrażliwa na kwestie ekologiczne, które w procesie decyzyjnym towaru mają kluczowe znaczenie. Ponadto ekoznak kojarzony jest z wysoką jakością produktu¹⁹.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., II FSK 1088/19, LEX nr 3319436.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 2348/17, LEX nr 2522031.

¹⁹ W. Leoński, *Ekologiczne aspekty społecznej odpowiedzialności biznesu*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 44, s. 48.

6. Przykłady działań podejmowanych w ramach CSR

Do innych działań podejmowanych w ramach realizacji koncepcji CSR należą takie działania, jak: recykling śmieci, kupowanie dla pracowników i klientów wód w szklanych butelkach zamiast w plastikowych, kupowanie papieru pochodzącego z recyklingu, redukcja korzystania z papierowej formy dokumentów na rzecz dokumentów elektronicznych, wdrażanie przez przedsiębiorców innowacyjnych, energooszczędnych technologii produkcyjnych. Przykładem wdrażania koncepcji CSR może być inwestycja związana z nabyciem autobusu elektrycznego, który ma być wykorzystywany w ramach współpracy z partnerem społecznym do promowania ochrony środowiska oraz ekologii²⁰. Innymi egzemplifikacjami ekologicznej odpowiedzialności biznesu są organizacje szkoleń dla pracowników służące podniesieniu ich świadomości ekologicznej czy wolontariat pracowniczy przejawiający się w angażowaniu przez pracodawcę pracowników w różne akcje proekologiczne. Optymalnym narzędziem jest też współfinansowanie przez przedsiębiorstwa kampanii społecznych propagujących dbanie o czyste środowisko naturalne.

7. Miękkie prawo jako płaszczyzna wdrażania CSR

Celem uniknięcia posługiwania się terminem CSR coraz więcej środowisk postuluje ściślejsze prawne uregulowanie koncepcji CSR. Można wyróżnić trzy płaszczyzny stanowiące próby usystematyzowania i dookreślenia polityki CSR²¹.

Pierwszą płaszczyznę stanowi rozwój prawnie niewiążących norm (ang. *soft law*)²². Pod samym pojęciem „miękkie prawo” należy rozumieć normy międzynarodowe, które nie mając charakteru prawnie wiążącego, posiadają jednocześnie swoistą doniosłość prawną. Miękkie prawo umożliwia państwom zawieranie niewiążących porozumień i wypracowywanie wspólnych zasad i standardów postępowania, w przypadku gdy nie ma jeszcze właściwej woli politycznej, aby podjąć wiążące zobowiązania w danym zakresie. *Soft law* dostarcza wielu wskazówek interpretacyjnych przy stosowaniu bezwzględnie wiążącego prawa²³. Rozwój miękkiego prawa dotyczącego CSR dokonywany

²⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 lipca 2020 r., I SA/GI 1486/19, LEX nr 3039320.

²¹ A. Bodnar, A. Płoszka, *op. cit.*, s. 36.

²² *Ibidem*.

²³ <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/miekkie-prawo-miedzynarodowe/> [dostęp: 5.04.2023].

głównie w trzech ośrodkach normatywnych takich jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Unia Europejska.

Do najistotniejszych mechanizmów działań w zakresie *soft law* można zaliczyć inicjatywę *United Nations Global Compact* oraz Wytyczne dla przedsiębiorstw w zakresie społecznej odpowiedzialności i praw człowieka. *United Nations Global Compact* składa się z dziesięciu zasad, które odnoszą się do czterech obszarów działań, takich jak: prawa człowieka, ochrona środowiska, ochrona praw pracowniczych, przeciwdziałanie korupcji. Spośród tych dziesięciu zasad, do których przestrzegania zobowiązuje się korporacja przystępująca do *United Nations Global Compact*, z perspektywy tematyki niniejszego artykułu, szczególnie istotne są następujące postulaty: wspieranie zapobiegawczego podejścia do problemów środowiska naturalnego, podejmowanie inicjatywy propagującej większą odpowiedzialność środowiskową i wspieranie rozwoju oraz upowszechnianie technologii przyjaznych środowisku²⁴.

Równie istotne są przyjęte w ramach OECD Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, a także przyjęta w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy Trójstronna deklaracja zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej. Główną zaletą tych wskazanych deklaracji jest ich relatywnie szeroki, uniwersalny zasięg, który obejmuje podmioty prowadzące działalność gospodarczą na całym świecie. Z punktu widzenia Polski istotne jest to, że nasz kraj należy do organizacji, w obrębie których normy te zostały wypracowane²⁵.

8. Indeksy giełdowe jako płaszczyzna wdrażania CSR

Drugą płaszczyzną jest tworzenie nowych indeksów giełdowych umożliwiających analizowanie przestrzegania CSR przez spółki w oparciu o mechanizmy giełdy papierów wartościowych. Efektywne przestrzeganie CSR przez podmioty gospodarcze buduje ich renomę oraz dobrą reputację, co z kolei zachęca potencjalnych kontrahentów i akcjonariuszy do inwestowania w spółki, a zatem maksymalizuje w rezultacie wyniki finansowe tych podmiotów²⁶. Warty wspomnienia jest indeks notowany na londyńskiej giełdzie FTSE4Good, który został wprowadzony przez London Stock Exchange i Financial Times

²⁴ <https://ungc.org.pl/o-nas/> [dostęp: 3.04.2023].

²⁵ A. Bodnar, A. Płoszka, *op. cit.*, s. 37.

²⁶ *Ibidem*.

w 2001 r. Indeks ten jest w przeciwieństwie do innych giełdowych indeksów społecznej odpowiedzialności jest wielokrotnie w ciągu roku aktualizowany, ale też wymaga od podmiotów spełnienia kryteriów takich jak wskaźniki środowiskowe czy poszanowanie praw człowieka²⁷.

W Polsce warty uwagi jest indeks giełdowy WIG-ESG, który uwzględnia spółki uznawane za odpowiedzialne pod względem środowiskowym, społecznym oraz w zakresie ładu korporacyjnego²⁸.

9. Compliance jako płaszczyzna wdrażania CSR

Trzecia płaszczyzna wdrażania CSR polega na tzw. *compliance*, czyli samodzielnym zastosowaniu przez podmioty gospodarcze narzędzi, które zweryfikują, czy przestrzegają one określonych norm. Oceny te są relewantne dla konsumentów, partnerów biznesowych, inwestorów oraz części pracowników, którym praca w miejscu pracy etycznym społecznie i odpowiedzialnym ekologicznie może bardziej odpowiadać niż praca w spółce nastawionej tylko na czysty zysk²⁹. Pojęcie „*compliance*” wywodzi się od angielskiego czasownika *comply with*, co tłumaczy się na język polski jako „zastosować się do” i z perspektywy ładu korporacyjnego pod terminem „*compliance*” należy rozumieć wszystkie możliwe działania w podmiocie korporacyjnym, które mają za zadanie zapewnić przestrzeganie ustaw, rozporządzeń i innych aktów normatywnych, a także etycznych norm postępowania. Celem norm *compliance* nazywanych też normami zgodnościowymi oprócz zapewnienia legalności prowadzenia działalności jest również minimalizacja ryzyka dotyczącego nieetycznego postępowania w danym podmiocie³⁰. Coraz większą popularnością cieszy się tzw. *green compliance*, czyli zespół norm postępowania ukierunkowanych na działania proekologiczne, których celem jest minimalizacja pejoratywnego wpływu na środowisko³¹.

10. Pakiet legislacyjny UE „Fit for 55”

W dniu 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet trzynastu propozycji legislacyjnych „Fit for 55” w ramach Europejskiego Zielonego

²⁷ www.ftse.com/Indices/FTSE4Good_Index_Series/index.jsp [dostęp: 5.04.2023].

²⁸ M. Ruciński, op. cit.

²⁹ M. Gertig, *Certyfikacja CMS – potwierdzona skuteczność CMS*, [w:] *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Jagura, B. Makowicz, Warszawa 2020, s. 156–157.

³⁰ B. Czerska, M. Krajewski, *Status compliance w Polsce*, „Personel Plus” 2022, nr 5, s. 64–65.

³¹ <https://www.dentons.com/pl/insights/alerts/2021/december/22/green-compliance-the-eu-strengthens-liability-for-environmental-crimes> [dostęp: 6.04.2023].

ładu, którego *ratio legis* stanowi unowocześnienie *de lege lata* obowiązującego ustawodawstwa zgodnie z celem UE w materii ochrony klimatu na 2030 r., co ma pomóc osiągnąć neutralność klimatyczną w gospodarce, społeczeństwie i przemyśle do 2050 r. Neutralność klimatyczna rozumiana jest jako zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto. Zamierzonym celem wejścia w życie tych przepisów jest dostosowanie prawa unijnego do pośredniego celu klimatycznego i obniżenie do 2030 r. emisji dwutlenku węgla o 55% w porównaniu z rokiem 1990 r.³²

Działania priorytetowe, jakie chce podjąć Unia Europejska, aby osiągnąć neutralność klimatyczną w oparciu o założenia Zielonego Ładu, uwzględniają takie aspekty, jak: przejście na czystą, przystępną cenowo i bezpieczną energię, transformację w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, energooszczędne i zasobooszczędne budownictwo, zrównoważoną mobilność, wdrażanie nowych technologii proekologicznych polegających na ograniczeniu zanieczyszczenia powietrza, wód i gleby oraz promowaniu nowej, ulepszonej gospodarki odpadami. Cel Europejskiego Zielonego Ładu stanowi przekształcenie państw członkowskich UE w dostatnio prosperujące społeczeństwo funkcjonujące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej na skalę światową gospodarce³³.

Pakiet legislacyjny „Fit for 55” ma zwiększyć zakres sankcji za przestępstwa środowiskowe oraz rozszerzyć zakres odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciwko środowisku. Ta grupa przestępstw jest relatywnie trudna do wykrycia, ponieważ opiera się na bardzo skomplikowanym, rozbudowanym łańcuchu dostaw i produkcji oraz wielopoziomowych mechanizmach eksportowo-importowych. Postulowany przez Komisję rozszerzony katalog przestępstw przeciwko środowisku uwzględnia takie czyny, jak: wprowadzanie do obrotu produktu, który powoduje lub może powodować znaczną szkodę dla jakości powietrza, wody lub gleby, rzuty substancji zanieczyszczających ze statków, pobór wód powierzchniowych lub podziemnych, który powoduje lub może powodować znaczną szkodę dla stanu lub potencjału ekologicznego, wprowadzanie na rynek UE nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów z drewna, które zostały wykonane z nielegalnie pozyskanego drewna, każde zachowanie, które powoduje pogorszenie

³² <https://www.gov.pl/web/ncbr/green-deal> [dostęp: 5.04.2023].

³³ R. Maruszkin, *Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu*, LEX/el. 2020 [dostęp: 7.04.2023].

stanu siedliska przyrodniczego na obszarze chronionym, wprowadzanie lub rozprzestrzenianie inwazyjnych gatunków obcych będących przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej, produkcja, wprowadzanie do obrotu, przywóz, wywóz, stosowanie, emisja lub uwalnianie fluorowanych gazów cieplarnianych. Powyższe zabiegi legislacyjne z wysokim stopniem prawdopodobieństwa zmobilizują podmioty gospodarcze do zwracania większej uwagi w wyborze dostawców oraz partnerów biznesowych, zwłaszcza pod kątem gospodarowania odpadami przez podmioty nieuprawnione. Postulowanymi sankcjami będą takie kary, jak: pozbawienie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej, wykluczenie z dostępu do finansowania publicznego, w tym procedur przetargowych, dotacji i koncesji, cofnięcie zezwoleń i upoważnień do prowadzenia działalności, która doprowadziła do popełnienia przestępstwa, opublikowanie na szczelbu krajowym lub unijnym orzeczenia sądowego, umieszczenie przedsiębiorstwa pod nadzorem sądowym, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, przymusowa likwidacja sądowa przedsiębiorstwa. Projekt zakłada również sankcje finansowe dla osób prawnych, które mają wynieść nie mniej niż 5% całkowitego obrotu w danym państwie członkowskim w roku obrotowym poprzedzającym decyzję o nałożeniu grzywny. Powyższe rozwiązania legislacyjne wskazują na tendencje do uznania prawa ekologicznego za jedną z kluczowych gałęzi prawa oraz zaostrzenie odpowiedzialności karnej za nieprzestrzegania go.

11. Korzyści dla przedsiębiorców płynące z przestrzegania ekologicznej i społecznej odpowiedzialności biznesu

Warto dodać, że oprócz wyżej wspomnianych płaszczyzn wdrażania CSR w praktyce niejednokrotnie podmioty gospodarcze z własnej inicjatywy dobrowolnie wdrażają standardy CSR, przyjmując na siebie odpowiedzialność ekologiczną, ekonomiczną, prawną, etyczną i filantropijną za oddziaływanie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej na środowisko naturalne oraz interesariuszy. W ten sposób przedsiębiorcy, mając na celu realizację własnych założeń wizerunkowych i ekonomicznych, stają się współtwórcami kreowania odpowiedzialności ekologicznej i społecznej w biznesie w praktyce³⁴.

³⁴ E. Mazur-Wierzbicka, *Motywy podejmowania działalności proekologicznej przez przedsiębiorstwa*, Warszawa 2006, s. 84.

Przedsiębiorstwa same inicjują przestrzeganie zasad ekologicznej i społecznej odpowiedzialności biznesu z uwagi na szereg korzyści z tego płynących. Jak już zostało wspomniane we wcześniejszej części opracowania stanowi to świetną strategię marketingową dla klientów i potencjalnych kontrahentów³⁵.

W przypadku CSR korzyści są zazwyczaj odczuwalne dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Jedną z korzyści może być ograniczenie kosztów. W polskim systemie prawnym obowiązują tzw. opłaty środowiskowe, które musi uiszczać część spółek. Są one wymienione w obwieszczeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 października 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2023³⁶. Opłaty za korzystanie ze środowiska są ponoszone za emisję zanieczyszczeń do powietrza, ze spalania paliw przez środki transportu (samochody służbowe), pobór wód, wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi, składowanie odpadów. Podmiot gospodarczy prowadzący politykę CSR, który dokonuje inwestycji w ochronę środowiska, może w istotny sposób zmniejszyć opłaty stanowiące koszt prowadzenia działalności. gospodarczej³⁷.

Przedsiębiorcy mogą otrzymać dotacje na proekologiczne inwestycje. Tytułem przykładu można wymienić dofinansowanie na inwestycje związane z ochroną i zrównoważonym gospodarowaniem zasobami wodnymi, racjonalnym gospodarowaniem odpadami, ochroną atmosfery, różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej³⁸.

12. Zakończenie

Reasumując, widoczny jest w ostatnich latach wzrost świadomości proekologicznej wśród przedsiębiorców, którzy coraz częściej dostrzegają szereg korzyści z wdrażania koncepcji CSR. Można wyróżnić benefity finansowe osiągnięte dzięki oszczędnościom, jak i korzyści wizerunkowe, które pośrednio też przekładają się na zwiększenie zysków. Podmioty gospodarcze zaczęły postrzegać wydatki związane z realizacją celów dotyczących ochrony środowiska nie przez pryzmat wydatków i kosztów prowadzenia działalności

³⁵ *Ibidem*, s. 85.

³⁶ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 października 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2023 (M.P. 2022 poz. 1009).

³⁷ W. Leoński, . *op. cit.*, 51.

³⁸ *Ibidem*, s. 50.

gospodarczej, a w kategorii budowania pozytywnej reputacji wśród klientów i odpowiedniej renomy na rynku właściwym oraz inwestycji w lepszą przyszłość przedsiębiorstwa. Nie bez znaczenia pozostaje, że dbałość o środowisko naturalne ma korzystny wpływ na zwiększenie konkurencyjności danego przedsiębiorstwa.

W ramach wniosków *de lege ferenda* warto zauważyć, że stworzenie bardziej twardych, bezwzględnie obowiązujących i precyzyjnych regulacji prawnych dotyczących polityki CSR na gruncie polskiego ustawodawstwa należałoby ocenić pozytywnie. Z dużą dozą prawdopodobieństwa ustawa w tym zakresie zmotywowałaby skutecznie przedsiębiorców do jeszcze rzetelniejszego przestrzegania zasad ekologicznej i społecznej odpowiedzialności biznesu. Właściwym postulatem *de lege ferenda* wydaje się gruntowna nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁹.

Z powyższej analizy wynika, że *prima facie* widoczna jest tendencja, zgodnie z którą prawo ochrony klimatu z wyodrębnionego działu prawa ochrony środowiska (odpowiednio: międzynarodowego, unijnego lub krajowego) ewoluuje w kierunku multidyscyplinarnym. Na aprobatę zasługuje pogląd, zgodnie z którym prawo ochrony klimatu można zaliczyć do gospodarczego prawa ochrony środowiska.

Można wysnuć konkluzję, że zrównoważony rozwój oraz odpowiedzialność społeczna i ekologiczna biznesu są czymś wiele więcej niż tylko suchym wymogiem ustawodawcy. Wręcz przeciwnie, w tym przypadku to regulacje prawne nie nadążają za zmianami w postrzeganiu biznesu przez społeczeństwo i prowadzaniu działalności gospodarczej⁴⁰.

Tytułem wniosków *de lege ferenda* warto postulować uznanie prawa do bezpiecznego klimatu jako normy prawnej w prawie stanowionym na poziomie międzynarodowym, unijnym oraz krajowym. Taki postulat ma wskazane wyżej uzasadnienie prawne i aksjologiczne. Z dużą dozą prawdopodobieństwa zachęciłoby to podmioty gospodarcze do jeszcze efektywniejszego wdrażania tzw. *green compliance*⁴¹. Przyniosłoby to korzyści zarówno dla środowiska naturalnego, klimatu, podmiotów gospodarczych, jak i konsumentów.

Słusznym postulatem *de lege ferenda* wydaje się również zaostrezenie sankcji karnych za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku

³⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.).

⁴⁰ M. Ruciński, *op. cit.*

⁴¹ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 351.

naturalnemu przewidziane w Kodeksie karnym⁴² oraz w Kodeksie wykroczeń⁴³, a także sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Taka zmiana legislacyjna, pełniąc zarówno funkcję represyjną, jak i prewencyjną, w tym zakresie zmobilizuje przedsiębiorców do skutecznego wdrażania zasad odpowiedzialności społecznej i ekologicznej biznesu.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).
4. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. 1996 nr 53 poz. 238).
5. Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku z dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu w dniu 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).
6. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 października 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2023, M.P. 2022 poz. 1009).

Książki i artykuły naukowe:

1. Bodnar A., Płoszka A., *CSR a prawa człowieka – monitorowanie przestrzegania standardów społecznej odpowiedzialności biznesu przez spółki*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 4.

⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.).

⁴³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2022 r. poz. 2151 ze zm.).

2. Czerska B., Krajewski M., *Status compliance w Polsce*, „Personel Plus” 2022, nr 5.
3. Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego” 2017A, nr 37.
4. Lewicka-Strzałecka, *Odpowiedzialność moralna w życiu gospodarczym*, Warszawa 2006.
5. Gertig M., *Certyfikacja CMS – potwierdzona skuteczność CMS*, [w:] *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Jagura, B. Makowicz, Warszawa 2020.
6. Leoński W., *Ekologiczne aspekty społecznej odpowiedzialności biznesu*, [w:] „Studia i Prace WNEiZ US” 2016, nr 44.
7. Majewska M.D., Rzewuska M., *Praktyki raportowania CSR w Polsce*, LEX/el 2022.
8. Maruszkin R., *Europejski Zielony Ład, czyli nowa strategia UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu*, LEX/el. 2020.
9. Mazur-Wierzbička E., *Motywy podejmowania działalności proekologicznej przez przedsiębiorstwa*, Warszawa 2006.
10. Ratajczak M., *Implementacja strategii CSR w odniesieniu do środowiska naturalnego jako ważny element strategii rozwojowych współczesnych przedsiębiorstw*, Warszawa 2012.
11. Ruciński M., *Dlaczego warto wdrożyć ESG w swojej firmie?*, LEX/el. 2022.
12. Słupik S., *Ekologiczna społeczna odpowiedzialność biznesu w strategiach rozwoju firm*, [w:] „Gospodarka w Praktyce i Teorii” 2014, nr 36.

Źródła internetowe:

1. <https://news.un.org/en/story/2020/01/1055791>
2. http://ec.europa.eu/green-papers/index_pl.htm
3. <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/miekkie-prawo-miedzynarodowe/>
4. <https://ungc.org.pl/o-nas/>
5. www.ftse.com/Indices/FTSE4Good_Index_Series/index.jsp
6. <https://www.dentons.com/pl/insights/alerts/2021/december/22/green-compliance-the-eu-strengthens-liability-for-environmental-crimes>
7. <https://www.gov.pl/web/ncbr/green-deal>

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia.2022 r., II FSK 1088/19, LEX nr 3319436.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 19 maja 2016 r., I SA/Sz 326/16, LEX nr 2098103.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., III SA/Wa 2348/17, LEX nr 2522031.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 lipca 2020 r., I SA/GI 1486/19, LEX nr 3039320.

Agnieszka Borek¹

Adaptacja do zmian klimatu w świetle unijnych regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem prawa klimatycznego – przyczynek do dyskusji

Streszczenie

Celem artykułu jest ustalenie miejsca adaptacji do zmian klimatu w unijnym reżimie prawnym. Analizie poddane zostaną odniesienia do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu w unijnych dokumentach o charakterze strategicznym, wiążących normach prawnych z zakresu prawa klimatycznego oraz wybranych obszarach zidentyfikowanych przez Unię jako szczególnie powiązane ze skutkami zmian klimatu (zarządzanie ryzykiem katastrof, ochrona różnorodności biologicznej, zarządzanie ryzykiem powodziowym). W artykule podjęto próbę ustalenia definicji i zakresu pojęciowego adaptacji do zmian klimatu na gruncie unijnym oraz przedstawiono wnioski i postulaty *de lege ferenda*. Opracowanie zostało przygotowywane w oparciu o krajową i międzynarodową literaturę przedmiotu, jednak stosunkowo niewielkie zainteresowanie problematyką prawnych aspektów adaptacji powoduje, że autorka wyciąga i formułuje wnioski oparte o swoje obserwacje wynikające z analizy odnośnych przepisów.

Słowa kluczowe: adaptacja do zmian klimatu, ochrona klimatu, Europejskie prawo o klimacie, prawo klimatyczne, strategia adaptacji do zmian klimatu, zarządzanie ryzykiem

Adaptation to Climate Change in the Light of EU Regulations with Particular Emphasis on Climate Law: Contribution to the Discussion on this Subject

Abstract

The aim of the article is to determine the position of adaptation to climate change in the EU legal regime. References to adaptation to the negative effects of climate change in EU strategic documents, binding legal regulations in the field of climate law and selected areas identified by the European Union as particularly related to the effects of climate change, such as disaster

¹ Agnieszka Borek – magister, zastępca kierownika Zespołu Prawnego w KOBiZE w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym (IOŚ-PIB) w Warszawie, autorka publikacji z zakresu unijnej i krajowej polityki klimatycznej, ORCID: 0000-0003-1500-8235. Artykuł prezentuje osobiste poglądy autorki i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji. Artykuł prezentuje stan prawny na dzień 17.04.2023 r.

risk management, biodiversity protection, and flood risk management, will be analysed. An attempt is made in the article to determine the definition and conceptual scope of adaptation to climate change in the EU, which is followed by *de lege ferenda* conclusions and postulates. The study was prepared on the basis of national and international literature on the subject, however, there are relatively few contributions on the legal aspects of adaptation. Therefore, the author draws and formulates conclusions based on her own observations based on her analysis of the relevant regulations.

Keywords: adaptation to climate change, climate protection, European climate law, climate law, strategy for adaptation to climate change, risk management

1. Wprowadzenie

Zmiany klimatu stanowią obecnie poważne wyzwanie w skali światowej i regionalnej, z którym muszą się mierzyć decydenci na wszystkich szczeblach, wymuszając podejmowanie działań ukierunkowanych na ograniczanie negatywnej, antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Ingerencja ta, postępująca wraz z rozwojem cywilizacyjnym oraz wzrostem liczby mieszkańców Ziemi, doprowadziła do niespotykanych wcześniej w historii ludzkości stężeń dwutlenku węgla w atmosferze². Okoliczność, że podejmowane w ostatnich dziesięcioleciach wysiłki na rzecz stabilizacji koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze będą widoczne dopiero za kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat, pociąga za sobą potrzebę dostosowania się przez człowieka do zmieniających się w różnych częściach świata warunków klimatycznych. To dostosowanie, określane mianem adaptacji³, oznacza przewidywanie negatywnych skutków zmian klimatu oraz podejmowanie działań mających na celu zapobieganie lub minimalizowanie szkód, które te negatywne skutki wywołują lub mogą wywołać. Adaptacja obejmuje również ocenę podatności na zmiany klimatu oraz planowanie i wdrażanie środków zaradczych⁴. Adaptacja może stanowić istotne uzupełnienie wysiłków mitygacyjnych. Im więcej uda się osiągnąć w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, tym

² M. Popkiewicz, A. Kardaś, Sz. Malinowski, *Nauka o klimacie*, Warszawa 2019, s. 33–36. Zob. również: *Poziom CO₂ w atmosferze najwyższy od ery pliocenu* – rp.pl [dostęp: 5.04.2023] oraz *Stężenie dwutlenku węgla w atmosferze pobiło wszelkie rekordy. Tak źle nie było od 4 milionów lat* – National Geographic (national-geographic.pl) [dostęp: 5.04.2023].

³ Autorka posługuje się zamiennie określeniami: „adaptacja do zmian klimatu”, „dostosowanie do negatywnych skutków zmian klimatu”, „przystosowanie do zmian klimatu” itp.

⁴ A. Bator, A. Borek, *Adaptation to Climate Change under Climate Change Treaties*, „International Community Law Review” 2021, vol. 23, s. 159. Szeroko na temat adaptacji do zmian klimatu z perspektywy nauk prawnych i pozaprawnych zob.: E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, red. A. Borek, E. Wróblewski, Warszawa 2021, s. 21–31.

mniej sza może być skala podejmowanych działań dostosowawczych⁵. Niestety, z ostatnich doniesień Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu (IPCC) wynika, że w ciągu ostatnich 30 lat emisje gazów cieplarnianych (głównie dwutlenku węgla) wzrosły o ponad połowę⁶. Oznacza to nieuchronność negatywnych skutków zmian klimatu oraz potrzebę pilnego podjęcia działań przystosowawczych.

Podobnie jak w przypadku działań mitygacyjnych, prawo może stanowić narzędzie wspierające adaptację⁷. Poprzez tworzenie ram prawnych prawodawca może kształtować postępowanie podległych mu podmiotów⁸. Istotną trudnością jest jednak to, że efekty działań adaptacyjnych mogą być odczuwalne dopiero w perspektywie wieloletniej, co nie sprzyja długoterminowemu finansowaniu przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu. Tym, co jednak zwraca uwagę, jest to, że w ostatnim dziesięcioleciu adaptacja do zmian klimatu stała się zauważalnym zagadnieniem w dyskusji na temat prognozowanych skutków zmian klimatu, zarówno na forum międzynarodowym⁹, jak i w Unii Europejskiej.

Niniejszy artykuł ma na celu ustalenie znaczenia adaptacji do zmian klimatu w unijnym reżimie prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów z obszaru prawa klimatycznego¹⁰. Autorka postara się zidentyfikować najważniejsze unijne akty prawne i dokumenty o charakterze strategicznym podejmujące problematykę dostosowania do zmian klimatu oraz omówić charakter podejmowanych przez UE wysiłków na rzecz dostosowania UE i jej państw członkowskich do negatywnych skutków tych zmian. Analizie poddany zostanie sposób ujmowania działań przystosowawczych w unijnych aktach prawnych niezależnie od polityki sektorowej, w ramach której te

⁵ Zob. art. 7 ust. 4 Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

⁶ AR6 Synthesis Report – IPCC podsumowuje swój szósty raport o klimacie (naukaoklimacie.pl) [dostęp: 28.03.2023].

⁷ Więcej o znaczeniu prawa jako narzędzia adaptacji do zmian klimatu zob.: J. McDonald, *The role of law in adapting to climate change*, „WIREs: Climate Change” 2011, vol. 2, s. 283–295.

⁸ N. Ranger, *Adaptation as a Decision Making Under Deep Uncertainty. A Unique Challenge for Policymakers?*, [w:] *Climate: Global Change and Local Adaptation*, red. I. Linkov, T.S. Bridges, Dordrecht 2011, s. 89–122.

⁹ Szeroko na temat problematyki adaptacji do zmian klimatu w międzynarodowym reżimie prawnym ustanowionym przez Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) zob.: red. A. Borek, E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2021.

¹⁰ Na temat zakresu pojęciowego „prawa klimatycznego” oraz różnic pomiędzy „prawem klimatu”, „prawem klimatycznym” a „prawem ochrony klimatu” zob. szerzej: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2 (2), s. 25–38.

działania mają być podejmowane. Ze względu na rozmiary publikacji, artykuł stanowi przyczynek do dalszej dyskusji i może być rozwinięty w sposób bardziej kompleksowy w kolejnych publikacjach.

2. Adaptacja do zmian klimatu w unijnych dokumentach o charakterze strategicznym i w przepisach z zakresu prawa klimatycznego

Dotychczas na poziomie UE nie przyjęto żadnej kompleksowej, wiążącej regulacji dotyczącej *stricto* adaptacji do zmian klimatu, niemniej jednak zagadnienie to w coraz większym stopniu znajduje swoje odzwierciedlenie w unijnych dokumentach o charakterze strategicznym oraz przepisach prawnych przyjmowanych na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE¹¹, przy czym widać tutaj przenoszenie ciężaru z instrumentów *soft-law* na instrumenty *hard-law*.

Pierwszym istotnym dokumentem podejmującym problematykę adaptacji do zmian klimatu¹² na poziomie unijnym była Strategia Unii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu¹³ z 2013 r.¹⁴ Komisja w wydanym komunikacie przedstawiła cel, jakim miało być budowanie odporności Europy na zmiany klimatu oraz opracowanie spójnego podejścia między państwami członkowskimi. Komisja nie przedstawiła konkretnych rozwiązań w zakresie przystosowania Europy do zmian klimatu, ograniczając się do wyszczególnienia wybranych obszarów, na których koncentrować się będą unijne wysiłki, takich jak: wspieranie realizacji krajowych i miejskich strategii adaptacyjnych czy też integracja zagadnień adaptacyjnych z politykami sektorowymi. Jeszcze w 2013 r. na temat adaptacji wypowiedziała się również Rada Unii w swoich konkluzjach z 18.06.2013 r.¹⁵ Rada przyznała, że działania przystosowawcze stanowią element uzupełniający wysiłki mitygacyjne. Jest to o tyle istotne, że działania dostosowawcze były dotychczas marginalizowane w porównaniu

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz.UE C 202 z 7.06.2016 r.

¹² Chronologicznie na temat różnych dokumentów i aktów prawnych z obszaru adaptacji do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej zob.: E. Wróblewski, *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej*, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021, s. 38–64.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia Unii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, COM(2013) 216 final.

¹⁴ Jeszcze przed przyjęciem unijnej strategii w zakresie adaptacji do zmian klimatu z 2013 r. Komisja opublikowała Białą Księgę *Adaptacja do zmian klimatu: europejskie ramy działania*, KOM(2009) 147 wersja ostateczna, która była otwarciem dyskusji na temat konieczności podejmowania wysiłków adaptacyjnych i przygotowaniem pod opracowanie pierwszej strategii adaptacyjnej.

¹⁵ Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu – konkluzje Rady – Bruksela, 18.06.2013 r. (12.07), 11151/13, konkluzje dostępne pod adresem: GEN (europa.eu) [dostęp: 3.04.2023].

z działaniami ograniczającymi emisję gazów cieplarnianych. Rada podkreśliła konieczność włączenia adaptacji do zmian klimatu do wszystkich istotnych dziedzin na wszystkich poziomach decyzyjności (od unijnego po lokalny).

Na początku 2021 r. Komisja opublikowała nową unijną strategię w zakresie przystosowania do zmiany klimatu¹⁶. Założeniem UE ma być nie tylko osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., ale również osiągnięcie do tego czasu odporności na zmiany klimatu. Budowanie tej odporności ma się odbywać przede wszystkim poprzez rozwijanie bazy wiedzy oraz wymianę doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy interesariuszami. Istotnym elementem strategii ma być wzmocnienie współpracy między sektorem publicznym i prywatnym (partnerstwo publiczno-prywatne). To, co zwraca uwagę, porównując unijne strategie adaptacyjne z 2013 i z 2021 r., to rozszerzenie horyzontu na monitorowanie, sprawozdawczość i ocenę działań adaptacyjnych (jako mierników postępów) podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Tym samym, można się spodziewać kontroli i oceny tych działań przez Komisję. Oczywiście, nie będzie się to odbywało w oparciu o rzeczoną strategię z uwagi na jej niewiążący charakter. Uszczegółowienie celów partykularnych strategii będzie wymagało podjęcia wysiłków o charakterze legislacyjnym.

Wskazane wyżej dokumenty, tj. komunikaty Komisji i konkluzje Rady, nie stanowią jednak, w świetle rozwiązań traktatowych wiążących aktów prawnych. Odniesienia do adaptacji o charakterze wiążącym dla unijnych instytucji oraz państw członkowskich pojawiły się w 2013 r. w rozporządzeniu 525/2013¹⁷. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do przedstawiania informacji odnośnie do krajowego planowania i krajowych strategii przystosowawczych, przedstawiając wdrożone lub planowane działania zmierzające do ułatwienia przystosowania się do zmiany klimatu, z uwzględnieniem następujących kategorii oddziaływania: powodzi, podnoszenia się poziomu morza, ekstremalnych temperatur, suszy i innych ekstremalnych zdarzeń meteorologicznych (art. 15). Pierwsza informacja miała zostać przekazana w 2015 r., kolejna 4 lata później. Mając na względzie utratę mocy tego

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, COM(2021) 82 final.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE (Dz.Urz.UE L 165/13 z 18.6.2013 r. ze zm.).

rozporządzenia z dniem 1 stycznia 2021 r., sprawozdawczość państw członkowskich w oparciu o nie odbyła się jedynie dwukrotnie.

„Następcą prawnym” regulacji przyjętych uprzednio w rozporządzeniu 525/2013 jest rozporządzenie 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną (tzw. rozporządzenie *governance*)¹⁸. Wskazane rozporządzenie przewiduje sprawozdawczość państw członkowskich wobec Komisji polegającą na przedkładaniu co dwa lata zintegrowanych sprawozdań dotyczących krajowych działań w zakresie przystosowania się do zmian klimatu, obejmujących „informacje na temat krajowych planów i strategii przystosowania się do zmian klimatu, w których [państwa członkowskie – przyp. autorki] przedstawiają wdrożone i planowane działania mające ułatwiać przystosowanie się do zmian klimatu (...)” (art. 19). Rozporządzenie *governance* nie określa, jak należy rozumieć adaptację do zmian klimatu ani jaką aktywność można uznać za realizującą potrzebę dostosowania do negatywnych skutków tych zmian. Pewnych wskazówek należy szukać w załączniku VIII części 1. tego rozporządzenia, gdzie wyszczególniono treść informacji, które mają się składać na sprawozdawczość w dziedzinie adaptacji. Są to m. in. plany i strategie w zakresie przystosowania się do zmian klimatu, ramy monitorowania i oceny czy też poczynione postępy we wdrażaniu wysiłków przystosowawczych. Rozporządzenie nie przewiduje jednak żadnych konkretnych instrumentów realizujących adaptację na poziomie Unii czy też państw członkowskich, pozostając w sferze sprawozdawczości i informowania Komisji o podejmowanych przez państwa członkowskie działaniach. Można sobie zatem wyobrazić sytuację, w której państwo członkowskie, w związku z przyjęciem planów czy strategii dostosowawczych, wywiąże się z obowiązku sprawozdawczego, jednak w rzeczywistości trudna będzie jednoznaczna ocena efektów i postępów działań adaptacyjnych mogących pozostawać w sferze planowania¹⁹. Brakuje również oceny krajowych zintegrowanych sprawozdań przez Komisję

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 328/1 z 21.12.2018 r. ze zm.).

¹⁹ Dodatkową trudność sprawia dotychczasowy brak legislacji wykonawczej w celu określenia struktury, formatu i procedury zgłaszania informacji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 19 rozporządzenia *governance* (art. 19 ust. 5 tego rozporządzenia).

i wydawania ewentualnych zaleceń, które na gruncie *governance* ograniczone zostały do zarządzania unią energetyczną.

Aktem prawnym, który stawia bardziej skonkretyzowane, aczkolwiek w dalszym ciągu ogólne cele w zakresie adaptacji, jest tzw. Europejskie prawo o klimacie²⁰ z dnia 30 czerwca 2021 r. Celem Europejskiego prawa o klimacie w obszarze dostosowania do zmian klimatu jest ustanowienie ram służących „osiągnięciu postępów w realizacji globalnego celu w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu ustanowionego w art. 7 porozumienia paryskiego”. (art. 1 akapit drugi). Rozporządzenie nie definiuje pojęcia adaptacji do zmian klimatu, biorąc jednak pod uwagę tytuł i treść art. 5 „Przystosowanie się do zmiany klimatu”, można wywieść, że unijny prawodawca jako adaptację łącznie traktuje działania w kierunku (i) zwiększania zdolności do adaptacji, (ii) wzmacniania odporności i (iii) zmniejszania podatności na zmianę klimatu (ust. 1). Narzędziami realizacji celu adaptacyjnego mają być krajowe strategie i plany przystosowawcze (art. 5 ust. 4), których spójność z zapewnianiem postępów w obszarze adaptacji ma być poddawana okresowej ocenie przez Komisję (art. 7 ust. 1 lit. b).

Tym, co zastanawia, jest pominięcie w okresowej ocenie Komisji zintegrowanych sprawozdań dotyczących krajowych działań w zakresie przystosowania się do zmian klimatu, o których mowa w art. 19 ust. 1 rozporządzenia *governance*. Uchybienie to należy ocenić negatywnie, gdyż pozbawia większego znaczenia sprawozdawczość w dziedzinie adaptacji w ramach zarządzania unią energetyczną. Tymczasem w przypadku okresowej oceny działań w dziedzinie łagodzenia zmian klimatu i dojścia Unii do neutralności klimatycznej pod uwagę brana ma być spójność środków krajowych na podstawie zintegrowanych krajowych planów w zakresie energii i klimatu, długoterminowych strategii krajowych i dwuletnich sprawozdań z postępów przedłożonych zgodnie z rozporządzeniem *governance* (art. 7 ust. 1 lit. a). Uwidacznia się więc tutaj brak spójności pomiędzy poszczególnymi regulacjami dotyczącymi adaptacji do zmian klimatu w UE. Wprawdzie państwa członkowskie zobowiązane zostały do aktualizowania strategii i uwzględniania w nich zaktualizowanych informacji w sprawozdaniach przedkładanych na podstawie art. 19 ust. 1 rozporządzenia *governance*, jednak uzasadniona wydaje się potrzeba większego

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (dalej jako: Europejskie prawo o klimacie) (Dz.Urz.UE L 243/1 z 9.7.2021 r.).

powiązania tych rozporządzeń w dziedzinie adaptacji, szczególnie w kontekście okresowych ocen postępów państw członkowskich. Należy mieć bowiem na uwadze, że przygotowanie strategii czy planu dostosowawczego wymaga dużych nakładów pracy i czasu (ze względu na konieczność kompleksowego uwzględnienia w nich wszystkich sektorów wrażliwych na zmiany klimatu), nie dziwi zatem, że ich ocena na mocy Europejskiego prawa o klimacie będzie się odbywała w cyklach 5-letnich. Lepsze wykorzystanie sprawozdawczości w dziedzinie adaptacji na mocy rozporządzenia *governance*, zaplanowanego w cyklach 2-letnich, wpłynęłoby na uspołnienie działań dostosowawczych na poziomie Unii i państw członkowskich.

3. Wybrane sektorowe działania w obszarze adaptacji do zmian klimatu

W unijnych strategiach adaptacyjnych z 2013 i z 2021 r. Komisja podkreślała konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu, przedstawiając obszary aktywności (zarówno w UE jak i w państwach członkowskich), w których interwencja legislacyjna jest szczególnie pożądana. Poniżej zaprezentowane zostaną przykłady takiej interwencji oraz próba oceny, w jakim stopniu realizują one potrzeby dostosowawcze w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu.

3.1. Zapobieganie klęskom żywiołowym²¹ i katastrofom naturalnym

Jednym z widocznych negatywnych następstw zmian klimatu jest zwiększenie częstotliwości ekstremalnych zjawisk pogodowych wykraczających poza ramy tego, do czego człowiek był dotychczas przyzwyczajony. Według danych Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO) w latach 2009–2019 zarejestrowano ok. 3,5 tys. katastrof związanych z pogodą i klimatem w porównaniu do 711 takich zdarzeń odnotowanych w latach 1970–1979. Przykładowo, w Europie fale upałów w 2003 i 2010 r. przyczyniły się do prawie 128 tys. zgonów²². Wyzwaniem zatem staje się ostrzeganie na wczesnym etapie o możliwym zagrożeniu.

²¹ Ciekawie o zarządzaniu ryzykiem klęsk żywiołowych w kontekście adaptacji do zmian klimatu w ujęciu teoretycznym zob.: A. Rybicka, *Teoretyczne aspekty zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych a adaptacja do zmian klimatu*, [w:] *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia*, red. A. Borek, Warszawa 2021, s. 70–88.

²² WMO Atlas of mortality and economic losses from weather, climate and weather extremes (1970–2019), World Meteorological Organization, 2021, s. 16, 54.

Zintegrowanemu zarządzaniu tymi zjawiskami na poziomie unijnym służy unijny mechanizm ochrony ludności. Założeniem tego mechanizmu, ustanowionego decyzją 1313/2013²³, jest wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w zarządzaniu klęskami żywiołowymi i klęskami naturalnymi (art. 1 ust. 1). W preambule do decyzji unijny prawodawca odwołał się do konieczności uwzględniania prawdopodobnych skutków zmian klimatu oraz potrzeby odpowiednich działań dostosowawczych (motyw 8.). Ochrona ludności na poziomie unijnym przewiduje m. in. mechanizmy zapobiegania i reagowania na: klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, w tym przed następstwami aktów terrorystycznych oraz klęskami i katastrofami technicznymi, radiacyjnymi lub ekologicznymi, zanieczyszczeniem mórz, niestabilnymi warunkami hydrogeologicznymi oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia, występującymi na terytorium Unii lub poza nim (art. 1 ust. 2). Wymienione tutaj rodzaje zagrożeń można, zgodnie z zamiśleniem prawodawcy unijnego, podzielić na dwa typy: niewywołane i wywołane przez człowieka. Pierwszy z nich odnosi się do klęsk żywiołowych²⁴, którymi zagrożenie można powiązać ze zmianami klimatu jako pojawiającymi się w środowisku następstwami tych zmian. Pozostałe typy zagrożeń można wiązać z postępowaniem cywilizacyjnym i aktywnością człowieka.

Działania zapobiegawcze, naturalnie kojarzące się z charakterem adaptacji jako środka minimalizowania negatywnych skutków zmian klimatu, oznaczają na gruncie decyzji 1313/2013 „wszelkie działania służące ograniczaniu ryzyka lub łagodzeniu negatywnych następstw klęsk lub katastrof dla ludzi, środowiska naturalnego oraz mienia, w tym dziedzictwa kulturowego” (art. 4 ust. 4). W ramach działań zapobiegawczych Komisja „propaguje wymianę dobrych praktyk w zakresie przygotowywania krajowych systemów ochrony ludności w celu stawienia czoła skutkom związanym ze zmianą klimatu (art. 5 lit. d)”. Pozostałe wysiłki zapobiegawcze nie odwołują się już wprost do problemu zmian klimatu i powiązanego z nim natężenia negatywnych skutków w postaci ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Charakter działań wskazanych w decyzji 1313/2013 stanowi konsekwencję polityki Unii w dziedzinie ochrony ludności (art. 196 TFUE), będącej jedną z dziedzin, w której Unia ma jedynie kompetencje komplementarne,

²³ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.Urz.UE L 347/924 z 20.12.2013 r. ze zm.)

²⁴ W kontekście zmian klimatu można wykazywać związek między długoterminową działalnością człowieka a przyczynianiem się do tych zmian, jednak pozostaje to poza zakresem artykułu.

uzupełniające i wspierające w stosunku do działań podejmowanych przez państwa członkowskie (art. 6 lit. f TFUE). Unijne przedsięwzięcia w obszarze ochrony ludności wykluczają możliwości przyjmowania przepisów o charakterze ujednolicającym (rozporządzenia) czy harmonizującym (dyrektywy)²⁵. Unii pozostaje zatem stosowanie zachęt lub działań o charakterze koordynacyjnym²⁶. Ewentualne działania dostosowawcze do zmian klimatu w obszarze ochrony ludności nie mogą wykraczać poza ten zakres. Należy ocenić, że mają one znaczenie raczej wtórne i nie będą odgrywały znaczącej roli w procesie dostosowania społeczeństwa i gospodarki do negatywnych skutków zmian klimatu. Kluczowe będą inicjatywy podejmowane na poziomie państw członkowskich²⁷.

3.2. Ochrona bioróżnorodności

Ochrona różnorodności biologicznej obejmuje, na poziomie unijnym, szereg aktów prawnych, które M.A. Król dzieli (podążając za J. Ciechanowicz-McLean) na akty przewidujące właściwe wykorzystanie zasobów przyrody oraz akty przewidujące zachowanie określonych gatunków²⁸. Autorka przyjrzy się jednemu ze sztandarowych aktów prawa wtórego z tej drugiej kategorii, tzw. dyrektywie siedliskowej²⁹ (habitatowej). Dyrektywa siedliskowa stanowi jedną z najskuteczniejszych form ochrony przyrody z Unii Europejskiej, o czym świadczy jej w zasadzie nienaruszona treść³⁰. Celem dyrektywy jest „przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory” na terytorium państw członkowskich (art. 2 ust. 1). Narzędziem realizacji tego celu jest europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony Natura 2000 (art. 3 ust. 1). W treści dyrektywy siedliskowej nie znajdujemy bezpośrednich

²⁵ P. Saganek, Art. 6, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 212.

²⁶ P. Saganek, *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 104.

²⁷ O konieczności wzmocnienia struktur rządowych i samorządowych w kontekście zarządzania kryzysowego zob.: K. Płonka-Bielenin, *Inkorporacja prawa w zakresie zarządzania kryzysowego w samorządzie terytorialnym – wnioski i postulaty*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3, s. 56–65.

²⁸ M.A. Król, *Ochrona różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. Marek Górski, Warszawa 2018, s. 643, za J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 87–88.

²⁹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz.UE L/7 206 z 22.07.1992 r. ze zm.)

³⁰ Dotychczasowe zmiany miały charakter wtórny w stosunku do celu dyrektywy i obejmowały np. dostosowanie jej treści do procesu rozszerzania Unii na kolejne państwa członkowskie.

odwołań do problematyki zmian klimatu ani adaptacji do negatywnych skutków tych zmian. Nie oznacza to jednak, że bioróżnorodność oraz konieczność jej ochrony i zachowania nie stanowią obszaru zainteresowania Unii ze względu na potrzebę działań dostosowawczych. Zmiany klimatu są bowiem m.in. przyczyną przesuwania się stref klimatycznych na północ, a co za tym idzie, zmiany pierwotnych siedlisk gatunków oraz niszczenia tych siedlisk (np. na skutek ekstremalnych zjawisk pogodowych takich jak powodzie czy pożary).

W unijnej strategii adaptacyjnej z 2021 r. Komisja wskazała, że „uwzględnienie przystosowanie się do zmiany klimatu przy aktualizacji wytycznych dotyczących sieci Natura 2000 i zmiany klimatu”³¹. Komisja dotychczas nie przyjęła aktualizacji wytycznych³², dlatego też autorce – jako punkt odniesienia – posłużą wytyczne³³ wydane w 2013 r. Wytyczne wskazują sześć kategorii działań, które można podejmować w celu ochrony siedlisk objętych siecią Natura 2000 przed negatywnymi skutkami zmian klimatu a mianowicie: (i) zmniejszanie istniejącej presji na gatunki, (ii) zapewnianie heterogeniczności ekosystemu, (iii) zwiększanie łączności, (iv) zapewnienie warunków abiotycznych, (v) zarządzanie skutkami ekstremalnych zdarzeń oraz (vi) inne środki³⁴. Część z tych działań ma charakter jedynie pośrednio związany z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom zmian klimatu i należy je raczej traktować jako przedsięwzięcia o charakterze doraźnym i niedoskonałym w stosunku do zamierzonych celów (np. eliminacja zewnętrznego źródła zakłóceń³⁵ lub kontrola rozprzestrzeniania się gatunków inwazyjnych³⁶).

Wytyczne należy traktować jako rekomendacje odnośnie do możliwości podjęcia wysiłków ze wskazaniem konkretnych przykładów, jednak ze względu na duże zróżnicowanie klimatyczne w samej Europie, które pociąga za sobą znaczące różnice w rozmieszczeniu gatunków, najistotniejsze wydają się działania podejmowane przez decydentów na szczeblach niższych niż unijny

³¹ Komunikat Komisji [...] Budując Europę..., s. 17.

³² Stan na dzień 17.04.2023 r.

³³ *Guidelines on climate change and Natura 2000. Dealing with the impact of climate change on the management of the Natura 2000 Network of areas of high biodiversity value*, European Union 2013.

³⁴ *Ibidem*, s. 53.

³⁵ Np. śledzenie aktywności żółwi morskich loggerhead, tak aby nie była ona zakłócona przez ingerencję człowieka (przede wszystkim turystów) ze względu na już istniejące zagrożenie dla liczebności tego gatunku spowodowane wpływem temperatury na płeć osobnika w czasie inkubacji (wzrosty temperatury mogą wpływać na większą liczebność osobników jednej płci).

³⁶ Np. kontrola populacji sosny górskiej w czeskiej części Karkonoskiego Parku Narodowego, która zagraża florze arкто-alpejskiej tundry na szczytach gór.

(krajowy, regionalny i lokalny). Niemniej jednak Unia powinna wymuszać na państwach członkowskich zarządzanie ochroną gatunków ukierunkowane na podejmowanie działań zaradczych w przypadku zidentyfikowania poważnych zakłóceń w utrzymaniu istniejących siedlisk na skutek zmian klimatu. Prawodawca unijny winien również rozważyć, czy dotychczasowe przepisy dyrektywy siedliskowej spełniają oczekiwania jakie w obszarze ochrony gatunków stawia unijna strategia adaptacyjna z 2021 r.

3.3. Zagrożenie powodziowe

Nauka nie potwierdziła dotychczas jednoznacznie bezpośredniego związku między postępującymi zmianami klimatycznymi a wzrostem zagrożenia powodziowego, jednak badania sugerują, że zmiany klimatu mogą być istotnym czynnikiem wzrostu tego zagrożenia, wymuszając stosowne działania adaptacyjne³⁷. W szczególności ze zmianami klimatu kojarzone są tzw. nawalne deszcze³⁸, niszczące mienie i infrastrukturę na terenach zurbanizowanych, będące przyczyną powodzi błyskawicznych (zwanych również miejskimi)³⁹. Flagowym aktem prawnym unijnego prawa wtórnego z obszaru polityki środowiskowej⁴⁰ mającym na celu zarządzanie ryzykiem powodziowym jest dyrektywa 2007/60/WE⁴¹, potocznie zwana dyrektywą powodziową. Celem dyrektywy powodziowej jest ustanowienie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w celu ograniczania negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej, związanych z powodziami (art. 1).

Dyrektywa powodziowa przewiduje szereg narzędzi o charakterze planistycznym, które mają służyć zabezpieczaniu obszarów powodziowych przed skutkami powodzi. Wpływ zmian klimatu został ujęty jako jedna z przesłanek zasadności przeprowadzenia wstępnej oceny ryzyka powodziowego (art. 4 ust. 1 i ust. 2), służącej w dalszej kolejności identyfikacji obszarów szczególnie narażonych na ryzyko powodziowe. Ocena ta zawiera m.in.

³⁷ A. Choryński, Z.W. Kundzewicz, I. Pińskwar, B. Wyżga, *Powodzie ciągle groźne*, „Aura” 2017, nr 3, s. 6 i 9.

³⁸ M. Marcinkowski, *Niszczycielskie powodzie zbierają coraz większe żniwo. Czy jesteśmy w stanie przygotować się na nadchodzące zagrożenie?*, Klimada2.0. Baza wiedzy o zmianach klimatu, <https://klimada2.ios.gov.pl/powodzie/> [dostęp: 14.04.2023].

³⁹ P. Świat rozróżnia pojęcie „powodzi błyskawicznej” od „powodzi miejskiej”, jednak pozostaje to poza zakresem niniejszego artykułu.

⁴⁰ Dyrektywa powodziowa została przyjęta na podstawie art. 175 ust. 1 TWE (obecnie art. 192 ust. 1 TFUE).

⁴¹ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz.UE L 288/27 z 6.11.2007 r.).

prognozę długofalowego rozwoju wydarzeń, w tym wpływu zmian klimatu na występowanie powodzi (art. 4 ust. 2 lit. d). Aktualizacja (przegląd) wstępnej oceny powinien uwzględniać możliwy wpływ zmian klimatu na występowanie powodzi (art. 14 ust. 4). Można zatem przyjąć, że problem zmagania się ze skutkami zmian klimatu w kontekście zwiększonego ryzyka powodziowego i konieczności zarządzania nim, został dostrzeżony przez unijnego prawodawcę. P. Świat uważa jednak, że problematyka adaptacji do zmian klimatu nie znajduje szerokiego odzwierciedlenia w unijnych przepisach dotyczących minimalizowania skutków powodzi⁴². Jak wskazano wyżej, zmiany klimatu można kojarzyć z deszczami nawalnymi, szczególnie dotykającymi tereny miejskie. Problemem, z jakim mierzą się mieszkańcy miast w czasie nawalnych deszczy, jest niewydolność systemów kanalizacji. Jak słusznie wskazuje P. Świat, definicja „powodzi” przyjęta na potrzeby dyrektywy powodziowej, z jednej strony nie uwzględnia w swojej treści powodzi wywołanych przez deszcze, z drugiej „natomiast może nie uwzględniać powodzi wywołanych przez systemy kanalizacyjne (...)”⁴³. Być może to istotne z punktu widzenia adaptacji uchybienie wynika z okoliczności, że dotychczas prawodawca unijny nie zdecydował się na dokonanie przeglądu dyrektywy, który skutkowałby jej nowelizacją. Dyrektywa została przyjęta i opublikowana w 2007 r., a zatem na 6 lat przed przyjęciem pierwszej unijnej strategii w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu. Dalsze badania naukowe i potwierdzenie ewentualnego bliskiego związku między częstotliwością i skalą zjawisk powodziowych w Europie, może w przyszłości stanowić uzasadnienie do dokonania takiego przeglądu i wyraźnego włączenia problematyki adaptacji do zmian klimatu w zagadnienie zarządzania ryzykiem powodziowym. Szczególnie ważna wydaje się zmiana kluczowej – z punktu widzenia interpretacji przepisów dyrektywy – definicji powodzi poprzez uwzględnienie w jej treści problemu powodzi błyskawicznych. W ten sposób powodzie błyskawiczne i zagrożenie nimi byłyby uwzględniane we wstępnych ocenach ryzyka powodziowego.

⁴² P. Świat, *Adaptacja do zmian klimatu w odniesieniu do powodzi błyskawicznych*, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające* [w:] *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego*. Wybrane zagadnienia, red. A. Borek, E. Wróblewski, Warszawa 2021, s. 101.

⁴³ *Ibidem*, s. 93–94.

4. Taksonomia

Definicja adaptacji do zmian klimatu zaskakująco pojawiła się w rozporządzeniu 2020/852⁴⁴ (dalej jako: rozporządzenie o taksonomii⁴⁵), zgodnie z którym adaptacja do zmian klimatu oznacza proces przystosowywania się do rzeczywistych i oczekiwanych zmian klimatu i ich skutków (art. 2 pkt 6). Zakres podmiotowy tego rozporządzenia obejmuje uczestników rynku finansowego, zaś jego cel polega na ustanowieniu kryteriów uznawania określonej działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo. Rozporządzenie o taksonomii przyjęte zostało na podstawie art. 114 TFUE, a zatem nie jest aktem prawnym z obszaru ochrony środowiska (czy też *stricto* klimatu). Adaptacja do zmian klimatu ujęta została w tym rozporządzeniu jako jeden z jego celów środowiskowych (art. 9), zaś szczegóły co do kwalifikowania inwestycji jako sprzyjających adaptacji doprecyzowano w rozporządzeniu delegowanym Komisji 2021/2039⁴⁶. Taksonomia kładzie mocny akcent na ograniczanie ryzyka niekorzystnych skutków obecnych i oczekiwanych przyszłych warunków klimatycznych w kontekście kwalifikowania działalności jako zrównoważonej środowiskowo⁴⁷, zaś efektem obowiązywania taksonomii ma być zmniejszanie finansowania inwestycji szkodzących szeroko pojętymu środowisku. Osiąganie celów związanych z adaptacją do zmian klimatu jest zatem celem pośrednim taksonomii, widocznym w stopniowym przekierowaniu prywatnych środków finansowych z inwestycji wątpliwych pod względem środowiskowym na inwestycje przyjazne m.in. klimatowi i celom adaptacyjnym⁴⁸. Wracając jednak do zakresu definicji adaptacji przyjętej

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz Urz.UE L198/13 z 22.06.2020 r.).

⁴⁵ Ogólne założenia i cele taksonomii zob.: R. Maruszkin, *Taksonomia, czyli zasady klasyfikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo zgodnie z rozporządzeniem 2020/852*, [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 136–146.

⁴⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych (Dz Urz. UE L 442/1).

⁴⁷ J. Bednarek, R. Maruszkin, *Art. 11 Taksonomia*, [w:] *Taksonomia. Komentarz do rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje*, red. R. Maruszkin, Legalis/el.

⁴⁸ R. Maruszkin, *Taksonomia, czyli zasady klasyfikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo zgodnie z rozporządzeniem 2020/852*, [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 136–137.

w rozporządzeniu o taksonomii, adaptacja została ograniczona do procesu przystosowywania się do zmian klimatu i ich skutków. Problematyka zwiększania zdolności adaptacyjnych i budowania odporności na zmiany klimatu została wprawdzie pominięta na gruncie tego rozporządzenia, jednak założenia Komisji wyrażone z strategii adaptacyjnej z 2021 r. są takie, aby odchodzić od finansowania inwestycji szkodzących realizacji celu środowiskowego polegającego na adaptacji do zmian klimatu, co stanowi wyraźne powiązanie pomiędzy ogólnounijnymi wysiłkami w budowaniu odporności na zmiany klimatu a taksonomią⁴⁹.

5. Wnioski

Dokonany wyżej przegląd unijnych przepisów z obszaru adaptacji do zmian klimatu pokazuje wyraźnie, że ciężar dostosowania do negatywnych skutków tych zmian będzie spoczywać na państwach członkowskich (od poziomu krajowego po lokalny). Jest to wyraz braku jasnej wizji prawodawcy unijnego na kompleksowe podjęcie problemu adaptacji na poziomie ponadregionalnym.

Problematyka adaptacji do zmian klimatu nie znajduje swojego odzwierciedlenia w traktatach. Prawodawca unijny nie wspomina o konieczności dostosowania Unii i jej państw członkowskich do zmian klimatu jako jednego z celów unijnej polityki środowiskowej. Niemniej jednak adaptacja do zmian klimatu znalazła swoje miejsce w aktywności podejmowanej przez unijne instytucje. Początkowo aktywność ta przejawiała się w postaci dokumentów o charakterze *soft-law*, wyrażających dalsze kierunki interwencji. Były to zielone i białe księgi, a następnie ogólnounijne strategie adaptacyjne z 2013 i 2021 r. W 2013 r. Komisja wyraziła konieczność integracji adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu z politykami sektorowymi. Z kolei w 2021 r. rozszerzyła horyzont adaptacji na monitorowanie, sprawozdawczość i ocenę działań adaptacyjnych. Realizacja tych postulatów powinna następować w podejmowanych inicjatywach legislacyjnych.

Jeżeli chodzi o normy prawnie wiążące, to w pierwszej kolejności należy podkreślić brak unijnej definicji adaptacji do zmian klimatu. Z jednej strony może to wynikać z szerokiego zakresu wysiłków adaptacyjnych, które należy podejmować w odpowiedzi na skutki zmian klimatu, z drugiej jednak taka definicja stanowiłaby punkt odniesienia dla państw członkowskich oraz dla

⁴⁹ Komunikat Komisji [...] Budując Europę..., s. 13.

samej Unii i przyjmowanych przez nią wiążących zobowiązań adaptacyjnych. Ogólna i lakoniczna w swojej treści definicja adaptacji zawarta w rozporządzeniu o taksonomii nie może posłużyć jako taki punkt odniesienia. Odwołania do potrzeby przystosowania Unii i jej państw członkowskich do negatywnych skutków zmian klimatu można znaleźć w rozporządzeniu *governance* i Europejskim prawie o klimacie przyjętych w ramach unijnej polityki w dziedzinie środowiska (a ściślej rzecz ujmując, unijnej polityki klimatycznej). Rozporządzenie *governance* wydaje się jednak nie spełniać oczekiwań w stosunku do jednolitego systematyzowania wiedzy przekazywanej przez państwa członkowskie na temat krajowych planów i strategii adaptacyjnych. Podkreślana przez Komisję w unijnych strategiach konieczność budowania bazy wiedzy mogłaby być w sposób pełniejszy realizowana w sytuacji ujednolicenia i usystematyzowania zakresu informacji dostarczanych przez państwa członkowskie. Z kolei w Europejskim prawie o klimacie konieczność łagodzenia zmian klimatu i związane z nią cele redukcyjne „spychają” niejako adaptację do zmian klimatu do roli celu drugorzędowego (większa konkretyzacja celu osiągnięcia neutralności klimatycznej w porównaniu do celu adaptacyjnego). Zarówno rozporządzenie *governance*, jak i Europejskie prawo o klimacie wydają się jednak dobrymi punktami wyjścia dla prawodawcy unijnego do zapowiadanego rozszerzenia ram adaptacji na monitorowanie, (wzmocnioną i ulepszoną) sprawozdawczość i (skoordynowaną) ocenę działań adaptacyjnych

Analiza wybranych zagadnień sektorowych, takich jak zarządzanie ryzykiem, ochrona różnorodności biologicznej oraz zarządzanie ryzykiem powodziowym, pokazują niski stopień włączenia problematyki adaptacji do zmian klimatu w obszary pośrednio lub bezpośrednio związane z negatywnymi skutkami tych zmian. Dwa lata po przyjęciu nowej unijnej strategii adaptacyjnej z 2021 r. brakuje kompleksowego podejścia do adaptacji w politykach sektorowych, co było postulatem Komisji jeszcze w 2013 r. W szerokim ujęciu pokazuje to brak wizji na wdrażanie założeń dotyczących potrzeb dostosowawczych na poziomie unijnym. Można mieć jednak nadzieję, że wraz z wiążącym obowiązkiem opracowywania przez państwa członkowskie planów i strategii dostosowawczych, odpowiednie działania będą podejmowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, i stanie się to impulsem dla Unii do przejęcia roli zarządzającego i koordynującego całym procesem.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz.UE L/7 206 z 22.07.1992 r. ze zm.).
2. Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz.UE L 288/27 z 6.11.2007 r.).
3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz.UE C 202 z 7.06.2016 r.).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE (Dz.Urz.UE L 165/13 z 18.06.2013 r. ze zm.).
5. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.Urz.UE L 347/924 z 20.12.2013 r. ze zm.).
6. Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2017 poz. 36).
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz.UE L 328/1 z 21.12.2018 r. ze zm.).
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.Urz.UE L 198/13 z 22.6.2020 r.).

9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.Urz. UE L 243/1 z 9.07.2021 r.).
10. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych (Dz.Urz. UE L 442/1).

Książki i artykuły naukowe:

1. Bator A., Borek A., *Adaptation to Climate Change under Climate Change Treaties*, „International Community Law Review” 2021, vol. 23.
2. Bednarek J., Maruszkin R., *Art. 11 Taksonomia*, [w:] *Taksonomia. Komentarz do rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje*, red. R. Maruszkin, Legalis/el.
3. Bojar-Fijałkowski T., *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2 (2).
4. Choryński A., Kundzewicz Z.W., Pińskwar I., Wyżga B., *Powodzie ciągle groźne*, „Aura” 2017, nr 3.
5. Król M.A., *Ochrona różnorodności biologicznej w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. Marek Górski, Warszawa 2018.
6. McDonald J., *The role of law in adapting to climate change*, „WIREs: Climate Change”, 2011, vol. 2.
7. Maruszkin R., *Taksonomia, czyli zasady klasyfikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo zgodnie z rozporządzeniem 2020/852*, [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021.

8. Płonka-Bielenin K., *Inkorporacja prawa w zakresie zarządzania kryzysowego w samorządzie terytorialnym – wnioski i postulaty*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 3.
9. Popkiewicz M., Kardaś A., Malinowski Sz., *Nauka o klimacie*, Warszawa 2019.
10. Ranger N., *Adaptation as a Decision Making Under Deep Uncertainty. A Unique Challenge for Policymakers?*, [w:] *Climate: Global Change and Local Adaptation*, I. Linkov, red. T. S. Bridges, Dordrecht 2011.
11. Rybicka A., *Teoretyczne aspekty zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych a adaptacja do zmian klimatu*, [w:] *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego*. Wybrane zagadnienia, red. A. Borek, Warszawa 2021.
12. Saganek P., *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99).
13. Saganek P., Art. 6, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012.
14. Świat P., *Adaptacja do zmian klimatu w odniesieniu do powodzi błyskawicznych* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego*. Wybrane zagadnienia, red. A. Borek, E. Wróblewski, Warszawa 2021, s. 101.
15. Wróblewski E., *Adaptacja do zmian klimatu – zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego*. Wybrane zagadnienia, red. A. Borek, E. Wróblewski, Warszawa 2021.
16. Wróblewski E., *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej polityce klimatycznej*, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021.

Źródła internetowe:

1. M. Marcinkowski, *Niszczycielskie powodzie zbierają coraz większe żniwo. Czy jesteśmy w stanie przygotować się na nadchodzące zagrożenie?*, Klimada2.0. Baza wiedzy o zmianach klimatu, <https://klimada2.ios.gov.pl/powodzie/>.
2. *Poziom CO₂ w atmosferze najwyższy od ery pliocenu* - rp.pl.

3. *Stężenie dwutlenku węgla w atmosferze pobiło wszelkie rekordy. Tak źle nie było od 4 milionów lat* – National Geographic (national-geographic.pl).
4. AR6 Synthesis Report – IPCC podsumowuje swój szósty raport o klimacie (naukaoklimacie.pl).

Inne:

1. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia Unii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, COM(2013) 216 final.
2. Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu – konkluzje Rady – Bruksela, 18 czerwca 2013 r. (12.07), 11151/13.
3. *Guidelines on climate change and Natura 2000. Dealing with the impact of climate change on the management of the Natura 2000 Network of areas of high biodiversity value*, European Union 2013.
4. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, COM(2021) 82 final.
5. WMO Atlas of mortality and economic losses from weather, climate and weather extremes (1970-2019), World Meteorological Organization, 2021.



Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315