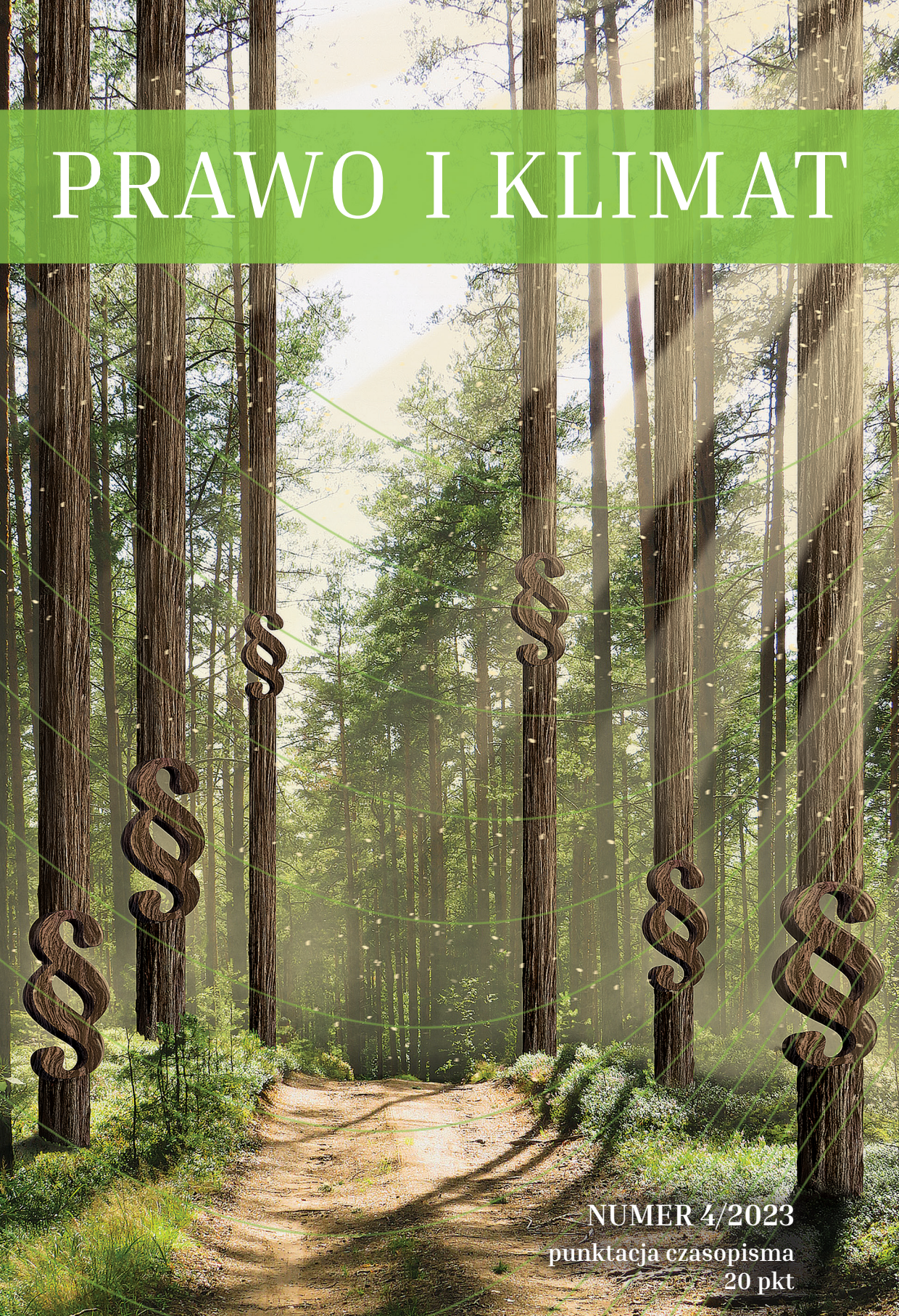


PRAWO I KLIMAT



NUMER 4/2023

punktacja czasopisma
20 pkt

PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

NUMER 4/2023



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, dr Paweł Majdański

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

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

Maciej Kiełbas

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

© Copyright by Ministerstwo Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315

Warszawa 2023

Spis treści

Agata Kosieradzka-Federczyk

Wprowadzenie do ochrony różnorodności biologicznej w UE 11

Introduction to the Protection of Biodiversity in the EU

Paweł Daniel

**Wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.
Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III OZ 331/23** 33

Suspension of the implementation of the decision on environmental conditions.

Comment on the decision of the Supreme Administrative Court of July 18,

2023, ref. no. III OZ 331/23

Zbigniew Tetlak

**Realizacja obowiązkowych poziomów recyklingu odpadów w warunkach
funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce** 49

Implementation of Mandatory Levels of Waste Recycling in the Conditions

of the Current System of Municipal Waste Management in Poland

Joanna Siekiera

**Narodziny nowego zwyczaju w prawie międzynarodowym opartego
na regionalnej praktyce państw Oceanii deponowania granic morskich** 73

The Emergence of the New International Custom Based on Regional Practice

of Deposing the Maritime Boundaries in Oceania

Krzysztof Kaszubowski

**Przedawnienie opłaty podwyższonej ustalonej na podstawie
ustawy Prawo geologiczne i górnicze** 89

Period of Limitation for an Increased Fee Under the Geological and Mining Law

Kinga Makuch-Łyczkowska

**Wpływ zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu
przestrzennym w odniesieniu do instalacji fotowoltaicznych** 107

*Impact of Amendments to the Act on Spatial Planning and Development on
Photovoltaic Installations*

Daniel Mielnik

**System kaucyjny obejmujący opakowania na napoje z tworzyw sztucznych
w świetle ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce
opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych
innych ustaw (Dz.U. poz. 1852).**

**Normatywne implikacje dla wojewódzkich inspektorów
ochrony środowiska w aspekcie nakładania kar pieniężnych** 119

*A Deposit System of Plastic Soft Beverage Packaging in the Light of the Act of
13 July 2023 Amending the Act on Management of Packaging and Packaging
Waste and Certain Other Acts (Official Journal "Dz.U.", item 1852).*

*Normative Implications for Voivodship Environmental Protection Inspectors
Regarding Imposing Fines*

Krzysztof Gruszecki

Kary pieniężne za marnowanie żywności w walce o ochronę klimatu 137

Fines for Food Waste as Part of Climate Protection Efforts



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

Szanowni Państwo,

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

„Prawo i Klimat” 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 gwarantuje także publikacja na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W niniejszym numerze (4/2023) znajdują się artykuły dotyczące problemów badawczych z różnych aspektów klimatu i ochrony środowiska.

Opracowanie rozpoczyna tekst, w którym przedstawiono problematykę związaną z ochroną różnorodności biologicznej, która wymaga powiązania z innym zagadnieniem globalnym, jakim jest zmieniający się klimat. Artykuł przedstawia podejście w płaszczyźnie europejskiej do kwestii ochrony różnorodności biologicznej od jej początku, za który uznaje się przyjęcie pierwszego programu środowiskowego na początku lat 70. XX w. Autorka wskazuje, że przystąpienie do Konwencji o różnorodności biologicznej spowodowało powstanie oddzielnych strategii poświęconych różnorodności biologicznej, następnie przyjęcie Europejskiego Zielonego Ładu. Autorka zwróciła uwagę również na obecnie trwający etap przyjmowania kolejnych projektów

legislacyjnych mających na celu transformację założeń politycznych w regulacje prawne.

Kolejny tekst zawiera głosę do postanowienia NSA dotyczącego istotnego z punktu widzenia praktyki zagadnienia, jakim jest ochrona tymczasowa w postępowaniach związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Autor wskazuje, że w głosowanym postanowieniu sąd zasadnie dostrzegł konieczność uwzględnienia przy rozpoznawaniu wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej nie tylko regulacji polskich, ale również wiążących norm prawa europejskiego. Wątpliwości budzi jednak w jego ocenie przyjęcie, że wniosek o wstrzymanie wykonania nie może być rozpoznany w przypadku wydania zgody na realizację przedsięwzięcia, jak również podlega ocenie z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Celem kolejnego artykułu jest analiza wymaganych do osiągnięcia poziomów recyklingu i składowania odpadów komunalnych oraz ocena możliwości ich realizacji w warunkach funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Zdaniem Autora niezrealizowanie wyznaczonych w Dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) celów może skutkować nałożeniem przez Komisję Europejską kar (dziennych i zryczałtowanych), których wysokość ustala Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Ciekawą problematykę zawiera kolejne opracowanie, poświęcone zmianom oceanu i jego prawnomiędzynarodowym konsekwencjom w aspekcie rozwiązań mających na celu ochronę suwerenności państw oraz stabilność prawa międzynarodowego, tj. roli zwyczaju międzynarodowego. Prawo morza oparte na Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, tzw. UNCLOS, nie dostarcza optymalnych rozwiązań.

W kolejnym artykule Czytelnicy mogą się zapoznać z problematyką dotyczącą opłat ustalanych na podstawie art. 140 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, które stanowią szczególny rodzaj sankcji administracyjnej. Celem opracowania jest próba ustalenia, jakie przepisy należy stosować do opłat podwyższonych oraz kiedy następuje przedawnienie wydania decyzji ustalającej opłatę podwyższoną. Autor wskazuje, że skoro nie stanowią one opłat sensu stricto ani administracyjnych kar pieniężnych w rozumieniu art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego, to w znaczącej części podlegają regulacjom kodeksowym, a w innym zakresie do opłat podwyższonych stosować należy przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

Kolejny tekst dotyczy wpływu zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do instalacji fotowoltaicznych. Punktem wyjścia artykułu jest przedstawienie obowiązujących do dnia 23 września 2023 r. przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W dalszej jego części następuje przegląd zmian oraz ocena ich wpływu na lokalizację instalacji fotowoltaicznych.

Celem następnego artykułu jest próba dokonania deskrypcji in genere systemu kaucyjnego obejmującego opakowania na napoje z tworzyw sztucznych w świetle ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852). Problemem badawczym opracowania Autor uczynił kwestię zwiększenia katalogu zadań stawianych wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska w przedmiotowym akcie normatywnym (w aspekcie nakładania kar pieniężnych).

Niniejszy numer „Prawa i Klimatu” zamyka artykuł dotyczący produkcji żywności i jej wpływu na stan środowiska, w którym się odbywa. W wyniku tego procesu zwiększa się emisja gazów cieplarnianych oraz nadmiernie eksploatuje zasoby naturalne. Problematyka dotycząca marnowania żywności stanowi przedmiot opracowania, w którym czytelnicy mogą zapoznać się ze znaczeniem działań zmierzających do ograniczenia marnowania żywności w aspekcie ich pozytywnego wpływu na stan środowiska i klimatu.

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

Dziękuję wszystkim Autorom, Recenzentom, Radzie 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

Wprowadzenie do ochrony różnorodności biologicznej w UE

Streszczenie

Artykuł ukazuje podejście Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony różnorodności biologicznej, jednego z problemów, które już dawno wyrosły poza ochronę środowiska. Właściwa ochrona wymaga bowiem powiązania z innymi obszarami i politykami, w tym z rolnictwem czy leśnictwem. Równie ważne jest powiązanie ochrony różnorodności biologicznej z kolejnym problemem globalnym, jakim jest zmieniający się klimat.

Artykuł przedstawia podejście do kwestii ochrony różnorodności biologicznej od jej początku, za który uznaje się przyjęcie pierwszego programu środowiskowego na początku lat 70. XX w. W tym okresie skupiała się ona na ochronie przyrody. W kolejnych programach Komisja Europejska starała się odzwierciedlić rosnącą skalę problemów środowiskowych.

Przystąpienie do Konwencji o różnorodności biologicznej spowodowało powstanie oddzielnych strategii poświęconych różnorodności biologicznej. Następnym istotnym etapem było przyjęcie Europejskiego Zielonego Ładu. Obecnie trwa etap przyjmowania kolejnych projektów legislacyjnych mających na celu transformację założeń politycznych w regulacje prawne. Dotyczy to również ochrony różnorodności biologicznej. Ostateczny tekst rozporządzenia w sprawie ochrony zasobów naturalnych spodziewany jest na jesieni 2023 r.

Słowa kluczowe: ochrona bioróżnorodności, zmiany klimatu, Europejski Zielony Ład, program działań na rzecz środowiska

Introduction to the Protection of Biodiversity in the EU

Abstract

The purpose of this article is to present the approach adopted by the European Union with regard to the protection of biodiversity, an issue that has long outgrown environmental protection. At the same time, proper conservation requires links with other areas and policies, including agriculture or forestry. Equally significant is the link between conservation of biodiversity and another global problem, that is the climate change.

¹ Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

The article presents an approach to biodiversity conservation from the very beginning, which was assumed to be the adoption of the first environmental programme in the early 1970s. During this period, the focus was on nature conservation. In subsequent programmes, the Commission has sought to reflect the increasing scale of environmental problems.

Accession to the Convention on Biological Diversity triggered the creation of separate strategies dedicated to biodiversity. Another important milestone was the adoption of the European Green Deal. The current stage is the passage of further legislative proposals aimed at transforming political concepts into legal regulations. This also applies to the biodiversity conservation that is the title of this paper. The final text of the regulation on the protection of natural resources is expected in the autumn of 2023.

Keywords: protection of biodiversity, climate change, European Green Deal, EAP

1. Wstęp

Bioróżnorodność stanowi fundament ludzkiego istnienia. Im więcej dowiadujemy się o funkcjonowaniu świata przyrody, tym jaśniejsze staje się, że istnieje granica zakłóceń, które środowisko może znieść. Zdania te otwierają liczącą ponad 1000 stron publikację *Global Biodiversity Assessment* („Globalna ocena bioróżnorodności”), przygotowaną w ramach Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP)². Znaczenie różnorodności biologicznej dla prawidłowego funkcjonowania życia na Ziemi jest oczywiste i odnosi się właściwie do jego każdego wymiaru. Jednocześnie wyniki prowadzonych badań nad bioróżnorodnością od dawna wskazują na stale pogarszający się jej stan. Dzieje się tak pomimo wysiłków podejmowanych nie tylko, by zatrzymać jej utratę, lecz również by zwiększyć jej dobrostan.

Ochronę różnorodności biologicznej tworzą także instrumenty prawne, obecne powiązane wzajemnie ze sobą w aktach prawa międzynarodowego (w tym unijnego) i krajowego. Wspólnotowa, a następnie unijna polityka ochrony bioróżnorodności, w pierwszym okresie ograniczona do ochrony natury, pomimo początkowego braku odpowiednich podstaw traktatowych rozwijała się niezwykle dynamicznie. Obecnie ochrona różnorodności biologicznej zawarta jest w licznych programach, komunikatach, strategiach, decyzjach, dyrektywach, a w niedalekiej przyszłości również w rozporządzeniu.

Impulsem do podjęcia niniejszej analizy kierunków zmian w podejściu do ochrony różnorodności biologicznej przez UE było opracowanie w 2020 r.

² *Global Biodiversity Assessment. United Nations Environment Programme*, ed. V. H. Heywood, Cambridge 1995.

Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030³, a następnie przedstawienie w czerwcu 2022 r. przez Komisję Europejską projektu rozporządzenia dotyczącego odbudowy zasobów przyrodniczych⁴. Oba dokumenty realizują zapowiedzi dotyczące wzmacniania różnorodności biologicznej zawarte w Europejskim Zielonym Ładzie (dalej jako: EZŁ)⁵, wskazują kierunki ochrony różnorodności biologicznej, aby do 2030 r. nastąpiło wejście na ścieżkę regeneracji, a w perspektywie do 2050 r. – odbudowa, uzyskanie odporności i odpowiedniej ochrony wszystkich światowych ekosystemów. Strategia 2030 pozwala na analizę ewolucji podejścia wspólnotowego, a następnie unijnego odnoszącego się do ochrony różnorodności biologicznej. Zgodnie z przyjętą tezą unijna polityka ochrony różnorodności biologicznej ewoluowała od ochrony przyrody w kierunku ochrony ekosystemów oraz silnego zaangażowania zasobów przyrodniczych w redukcję zmian klimatu. W artykule skoncentrowano się na tych wybranych aspektach polityki ochrony bioróżnorodności, które pozwalają na udowodnienie tezy.

Ze względu na przyjętą tezę główną metodą badawczą zastosowaną w niniejszym opracowaniu, jest metoda analizy prawnej. Wykorzystanie metody historycznej jest zdeterminowane faktem, że ochrona bioróżnorodności nie ma charakteru statycznego, lecz nieustannie rozwija się i przekształca.

Źródłami, na których oparto analizę, są przede wszystkim dokumenty i akty prawne tworzące politykę ochrony przyrody i różnorodności biologicznej. Wypowiedzi doktryny są traktowane w sposób uzupełniający.

2. Pojęcie różnorodności biologicznej

Koncepcja różnorodności biologicznej wywodzi się z dyscypliny biologii konserwatorskiej. Została użyta po raz pierwszy w 1968 r. przez Raymonda Dasmanna⁶, ale koncepcja ta weszła do powszechnego użytku naukowego

³ Komunikat Komisji Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, Bruksela, dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 380).

⁴ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, Bruksela, dnia 22 czerwca 2022 r. (COM (2022) 304) (dalej jako: projekt rozporządzenia NRL). Ze względu na trwające prace legislacyjne mające na celu wypracowanie ostatecznego brzmienia tego rozporządzenia szczegółowa analiza i rola tego rozporządzenia w odniesieniu do polityki bioróżnorodności będzie możliwa najwcześniej po przyjęciu ostatecznego tekstu, co planowane jest na jesień 2023 r.

⁵ Komunikat Komisji Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11 grudnia 2019 r. (COM (2019) 640).

⁶ R. Dasmann, *A Different Kind of Country*, New York 1968.

dopiero po ponad 20 latach⁷. W ramach UNEP przeprowadzono pierwszą kompleksową analizę naukowych koncepcji i zasad związanych z bioróżnorodnością oraz dokonano przeglądu aktualnego stanu wiedzy. Różnorodność biologiczna została włączona do kanonu podstawowych zagadnień z zakresu ochrony środowiska na kolejnych etapach rozwoju tej ochrony. Objęła i logicznie połączyła inne pojęcia: ochronę przyrody, zrównoważoną eksploatację zasobów przyrody czy zrównoważony rozwój⁸.

Bioróżnorodność nie jest wyłącznie sumą wszystkich ekosystemów, gatunków zwierząt oraz roślin, grzybów i innych organizmów, lecz cechą określającą zróżnicowanie między wszystkimi taksonami i w ich obrębie⁹. Przywołane rozumienie pojęcia jest jednym z wielu zaproponowanych w doktrynie. Nie ma jednoznacznej naukowej definicji bioróżnorodności. Punkt wyjścia stanowi ogólne zrozumienie, w myśl którego bioróżnorodność mierzy „bogactwo i różnorodność życia”¹⁰ i że termin ten obejmuje trzy kluczowe składniki: geny, gatunki i ekosystemy. Z nich zbudowana jest definicja różnorodności biologicznej zawarta w Konwencji o różnorodności biologicznej i zgodnie z nią bioróżnorodność to zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów pochodzących z ekosystemów lądowych, wodnych oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, a także między gatunkami oraz ekosystemami. W literaturze zwraca się uwagę na utylitarne przesłanie ochrony bioróżnorodności w Konwencji, wskazując, że podlega ona ochronie po to, aby korzystać z niej w zrównoważony sposób obecnie oraz w przyszłości¹¹.

Nie ulega wątpliwości, że różnorodność biologiczna jest pojęciem bardzo ogólnym i niedookreślonym, gdyż jako konstrukcja społeczna nie istnieje w ten sam sposób we wszystkich kulturach¹².

⁷ W literaturze przyjmuje się, że skrót bioróżnorodność wprowadził biolog Edward Wilson podczas National Forum on BioDiversity – konferencji zorganizowanej w Waszyngtonie w 1986 r. Zob. U. Brand, Ch. Görg, J. Hirsch, M. Wissen, *Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State: Contested Terrains*, London–New York 2008.

⁸ A. Grzywacz, *Zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej współczesną formą ochrony przyrody*, „Sylvan” 2005, nr 5, s. 10–11.

⁹ A. Grzywacz, *Wprowadzenie*, [w:] *Ochrona różnorodności biologicznej w zrównoważonej gospodarce leśnej*, Warszawa 1995, s. 5–6.

¹⁰ A. Pullin, *Conservation Biology*, Cambridge 2002, s. 6.

¹¹ A. Weigle, R. Andrzejewski, Wstęp, [w:] *Różnorodność biologiczna Polski. Drugi polski raport – 10 lat po Rio*, red. R. Andrzejewski, A. Weigle, Warszawa 2003, s. 9–12.

¹² U. Brand, Ch. Görg, J. Hirsch, M. Wissen, *op. cit.*, s. 14.

Początek ochrony różnorodności biologicznej w prawie unijnym wiąże się z pojawieniem zainteresowania Wspólnoty ochroną przyrody, co nastąpiło w latach 70. w postaci pierwszych programów ochrony środowiska. W takiej też perspektywie czasowej zostanie przedstawiona ochrona bioróżnorodności w niniejszym artykule.

3. W kierunku ochrony różnorodności biologicznej

Pomimo że ochrona środowiska nie znalazła się wśród czynników warunkujących powołanie żadnej ze Wspólnot w 1957 r., w miarę rozwoju integracji europejskiej konieczne stało się godzenie rozwoju gospodarczego z coraz powszechniej artykułowaną potrzebą ochrony środowiska. Środowisko naturalne w coraz większym stopniu było traktowane jako wartość wymagająca ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z ekspansji gospodarczej. Wzrost świadomości ekologicznej można zaobserwować również na poziomie globalnym, np. w związku z deklaracją sztokholmską przyjętą na zakończenie pierwszej międzynarodowej Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska naturalnego człowieka w 1972 r. Początek lat 70. jest postrzegany jako okres pierwszego zainteresowania Wspólnoty ochroną środowiska. Ogłoszony przez Komisję w 1971 r. pierwszy komunikat dotyczący polityki w dziedzinie ochrony środowiska¹³ zwraca uwagę na konieczność podjęcia dalszych działań w czterech zidentyfikowanych obszarach:

- a) ograniczania negatywnego wpływu na środowisko postępu technologicznego, aktywności gospodarczych i społecznych;
- b) ochrony zasobów naturalnych, które już są lub mogą stać się ograniczone, poprzez utrzymywanie systemów ekologicznych w równowadze i ochronę biosfery
- c) dotyczących negatywnych konsekwencji postępującej urbanizacji miast;
- d) kierunków przyszłych działań, uwzględniających potrzeby człowieka wyrażone nie ilościowo, ale w kryteriach jakościowych¹⁴.

Komunikat już w czwartym zdaniu zawierał zapowiedź kontynuacji aktywności Wspólnoty w obszarze ochrony środowiska, zobowiązując Komisję do opracowania na podstawie uzyskanych informacji konkretnych wniosków dla Rady dotyczących realizacji celów określonych w komunikacie.

¹³ First communication of the Commission about the community's policy on the environment, 22 July 1977 (SEC (71) 2616).

¹⁴ Ibidem, s. 3.

Działalność Komisji w obszarze ochrony środowiska w kolejnych latach wskazuje na dość rzetelne wypełnianie nałożonego zobowiązania. W 1972 r. zaproponowała utworzenie Europejskiej Agencji Środowiskowej¹⁵, a 1973 r. przyjęła Pierwszy program środowiskowy¹⁶. Podobnie jak w komunikacie, problemy środowiskowe zostały przedstawione z perspektywy zanieczyszczeń i wywoływanych przez nie negatywnych skutków, proponując podejście oparte w pierwszej kolejności na zapobieganiu powstawania zanieczyszczeń. Co ciekawe, jako źródło zanieczyszczeń traktowano nie tylko przemysł, lecz również rolnictwo. Podkreślono, że eksploatacja zasobów naturalnych powinna odbywać się bez szkody dla równowagi ekologicznej.

Jednym z zakresów identyfikowanych wówczas jako pole aktywności było planowanie w obszarach zurbanizowanych i w rolnictwie. To w tych ramach zaproponowano przeprowadzenie badań dotyczących ochrony ptaków. Do końca 1974 r. Komisja została zobowiązana do przedstawienia wniosków i propozycji w tym zakresie¹⁷. W dniu 20 grudnia 1974 r. Komisja przekazała państwu członkowskiemu zalecenie dotyczące ochrony ptaków i ich siedlisk¹⁸, a 1976 r. przedłożyła propozycję dyrektywy. Wyniki badań nad stanem ptaków zamieszczono w pierwszym raporcie nt. stanu środowiska z 1977 r. Skupiono się na gatunkach zagrożonych wyginięciem oraz identyfikowano trzy główne przyczyny ich wysokiej śmiertelności: (1) intensywne chwywanie przez człowieka (polowania, odłowy itp.) w niektórych państwach członkowskich oraz w większości państw trzecich; (2) utrata siedlisk spowodowana różnymi rodzajami zagospodarowania (systemy odwadniające,

¹⁵ Communication from the Commission to the Council on a European Communities' programme concerning the environment, 22 March 1972 (SEC (72) 666).

¹⁶ Pierwszy program działań objął lata 1973–1977. Ten i kolejne programy działań na rzecz środowiska wprowadzały ogólne ramy polityki UE w zakresie ochrony środowiska, w których zdefiniowano najważniejsze średnio- i długoterminowe cele i określono podstawową strategię oraz środki.

¹⁷ Communication from the Commission to the Council. Implementation of Title II „Action to improve the environment” of the Programme of action of the European Communities on protection of the environment (SEC (74) 4195).

¹⁸ Commission of the European Communities, State of the environment: First report, Brussels–Luxembourg 1977. Komisja zauważyła, że ochrona ptaków i niektórych gatunków dzikiej flory i fauny mogłaby ulec znacznej poprawie, gdyby wszystkie państwa członkowskie przestrzegały Międzynarodowej konwencji o ochronie ptaków, przyjętej w Paryżu w październiku 1950 r., oraz Konwencji o ochronie obszarów wodno-błotnych o międzynarodowym znaczeniu, zwłaszcza jako siedlisk ptactwa wodnego, przyjętej w Ramsar w lutym 1971 roku. W drugim raporcie z 1979 r. problem ochrony dzikich ptaków został rozwinięty – poświęcono więcej uwagi potrzebie ochrony siedlisk, zob. Commission of the European Communities, State of the environment: Second report, Brussels–Luxembourg 1979.

urbanizacja, rozwój turystyki itp.); (3) zatrutowanie ich żywności i zanieczyszczanie środowiska.

Drugi EAP¹⁹ (1977–1981) był zasadniczo kontynuacją pierwszego pod względem podejścia i celu, lecz z większą liczbą problemów do rozwiązania. W dokumencie zawierającym wstępne wnioski dla drugiego EAP zwrócono uwagę na potrzebę ochrony fauny i flory²⁰, a już w EAP podkreślono potrzebę ochrony przyrody.

Z 1980 r. pochodzi dokument w całości poświęcony potrzebie ochrony obszarów²¹. Po identyfikacji obszarów podlegających ochronie w państwach członkowskich, analizie podejścia organizacji międzynarodowych (IUNC, Rady Europy) i konwencji (przede wszystkim konwencji ramsarskiej²²) zaproponowano stworzenie wspólnotowej sieci takich obszarów, wyodrębnionej w oparciu o jednolite kryteria. Projekt aktu prawnego dotyczącego stworzenia obszarów podlegających ochronie został przedstawiony w 1988 r.²³, a dyrektywa została przyjęta w 1992 r.

Chociaż w literaturze stosunkowo krytycznie ocenia się pierwszy okres kształtowania polityki środowiskowej²⁴, to z perspektywy analizowanego zagadnienia właśnie podczas drugiego EAP przyjęto pierwszą bardzo ważną dla ochrony różnorodności biologicznej dyrektywę ptasią²⁵. Pomimo braku jednoznacznej podstawy traktatowej do przyjmowania aktów w obszarze ochrony środowiska²⁶ odwoływano się do jakości życia oraz wspólnotowego jednolitego rynku.

Podejście do ochrony środowiska zaprezentowane w trzecim EAP (1982–1986) znacząco różni się od poprzednich. Cel trzeciego EAP, zdefiniowany jako opracowanie spójnych ram dla efektywnej polityki środowiskowej, zastąpił podejście nastawione przede wszystkim na kontrolę zanieczyszczeń.

¹⁹ EAP – skrót używany w artykule dla każdego z programów środowiskowych.

²⁰ Initial reflections on the second action programme of the European Communities on the environment, 17 June 1975 (COM (75) 289).

²¹ Protected areas in the European Community. An approach to a common classification, ENV/311/80, 1980.

²² Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r. (Dz.U. z 1978 r. nr 7 poz. 24).

²³ Commission, Proposal for a Council Directive on the protection of natural and semi-natural habitats and of wild fauna and flora (COM (1988) 381).

²⁴ Ch. Hey, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, *EU Environmental Policy Handbook*, [b.m.] 2007, s. 17.

²⁵ Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. UE L 103 z dnia 25 kwietnia 1979, s. 1).

²⁶ Szerzej zagadnienie podstaw prawnych kształtowania polityki środowiskowej porusza np. M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, wyd. 3, Warszawa 2011, s. 15 i nast.

Otworzyło to przestrzeń do tworzenia kompleksowych rozwiązań w obszarze ochrony przyrody. Ochrona fauny i flory oraz ich siedlisk wraz z monitoringiem handlu gatunkami ginącymi zostały jasno wyodrębnione w trzeciej (z czterech) sekcji programu. Ostatnia sekcja obejmuje działania na rzecz ochrony przyrody poza granicami Wspólnoty, m.in. lasów tropikalnych. Ochrona przyrody zyskuje kolejne wymiary, włączając potrzebę odbudowy środowiska naturalnego, siedlisk niezbędnych roślinom i zwierzętom²⁷.

Zmieniający się ton programów działań w tym okresie odzwierciedla zwiększoną świadomość problemów środowiskowych w ramach UE i zdaniem Ludwiga Krämera, odpowiednio większą akceptację przez państwa członkowskie kompetencji Wspólnoty²⁸.

4. Polityka różnorodności biologicznej

Od początku lat 90. rozpoczęła się reorientacja polityk światowych oraz wspólnotowej w kierunku zrównoważonego rozwoju²⁹. W jej ramach znaczące miejsce zajęła potrzeba ochrony różnorodności biologicznej, łączącej wcześniejsze działania w obszarze ochrony fauny i flory, ich siedlisk, w najszerszym ujęciu. Dotychczas rozpoznane problemy i stosowane instrumenty zaczęto postrzegać w perspektywie ochrony bioróżnorodności, z czasem rozbudowując ochronę w odpowiedzi na zmieniające się uwarunkowania gospodarczo-społeczne i globalne problemy środowiskowe.

Potrzebę ochrony bioróżnorodności dość szybko uznano za istotne zagadnienie. Utrata różnorodności biologicznej została wymieniona jako trzeci w kolejności problem (za zmianami klimatu oraz dziurą ozonową) w raporcie z 1995 r. przygotowanym przez Europejską Agencję Środowiskową³⁰. W piątym EAP utrata zasobów naturalnych wraz z bioróżnorodnością również zostały wymienione jako trzeci problem (za zmianami klimatu oraz zakwaszeniem i zanieczyszczeniem powietrza). W EAP zauważono, że pomimo dotychczasowych działań na rzecz ochrony bioróżnorodności nadal postępuje utrata siedlisk.

Ważnym zdarzeniem dla rozwoju europejskiej polityki różnorodności biologicznej była ratyfikacja w 1993 r. przez Unię Europejską Konwencji

²⁷ The European Community and environmental protection, European File 5/85, 1985.

²⁸ L. Krämer, *The Interdependency of Community and Member State Activity on Nature Protection Within the European Community*, „Ecology Law Quarterly” 1993, vol. 20, no. 25, s. 28.

²⁹ Piąty EAP, przyjęty na lata 1993–2000, nosi nazwę „Towards sustainability”.

³⁰ European Environment Agency, *Second anniversary of EEA*, Newsletter 6 December 1995, s. 11.

o różnorodności biologicznej sporządzonej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. Wspólnota jako strona konwencji stała się adresatem wynikających z niej obowiązków. Jednym z nich było przygotowanie strategii dotyczącej różnorodności biologicznej³¹. Strategia UE w zakresie różnorodności biologicznej (dalej jako: Strategia z 1998 r.)³² została opracowana w 1998 r., a Plan działania na rzecz różnorodności biologicznej³³ w 2001 r.

Strategia bioróżnorodności jest osadzona w piątym EAP i opiera się na zobowiązaniu do włączenia kwestii środowiskowych do polityk sektorowych na mocy art. 130r Traktatu amsterdamskiego z 1997 r. W tym celu wyodrębniono osiem obszarów działania i odpowiadające im cele cząstkowe (ochrona zasobów przyrodniczych, rolnictwo, rybołówstwo, polityka regionalna i planowanie przestrzenne, lasy, energia i transport, turystyka, rozwój i współpraca gospodarcza). Za pomocą planów działania kwestie różnorodności biologicznej powinny zostać włączone do polityk sektorowych i międzysektorowych.

Zgodnie z zakresem wynikającym z Konwencji o różnorodności biologicznej zidentyfikowano cztery główne tematy: (1) ochrona i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, (2) podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych, (3) badania, identyfikacja, monitorowanie i wymiana informacji oraz (4) edukacja, szkolenia i świadomość. Natomiast Plan działania z 2001 r. wyznaczył cztery główne cele: ochronę dzikiej fauny i flory, zapobieganie utracie różnorodności biologicznej związanej z gospodarką wodną, glebą, lasami i terenami podmokłymi, odwrócenie procesu utraty różnorodności biologicznej na terytorium UE oraz ochronę różnorodności biologicznej na całym świecie.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r. szefowie państw UE uzgodnili, że „należy powstrzymać spadek różnorodności biologicznej, aby osiągnąć ten cel do 2010 r.”³⁴. Cel na 2010 r. został przyję-

³¹ Art. 6 Konwencji wymagał również włączenia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej do planów, programów i polityk sektorowych i międzysektorowych.

³² Communication from the Commission European Community biodiversity strategy, Brussels, 4 February 1998 (COM (1998) 42).

³³ Commission Communication, Biodiversity Action Plan for the Conservation of Natural Resources (Volume 2), Brussels, 27 March 2001 (COM (2001) 162).

³⁴ Posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu, Wnioski Prezydencji, 15–16 czerwca 2001 r., s. 8, <https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/goeteborg200106.pdf> [dostęp: 22.07.2023].

ty najpierw w Strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju³⁵, a następnie włączony do szóstego EAP³⁶, który również określa działania priorytetowe dotyczące wdrażania strategii bioróżnorodności i planów działań lub promowania badań.

W konsekwencji Komunikat Komisji – Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości – Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka z 2006 r. (dalej jako: Komunikat z 2006 r.)³⁷ wraz z nowym Planem działań do roku 2010 i dalszą przyszłość (dalej jako: Plan działań z 2006 r.)³⁸ przyjęto w reakcji na niewystarczającą realizację strategii bioróżnorodności, co zagroziło osiągnięciu tzw. celu na 2010 r. Komisja przyznała, że zastosowane do tej pory środki nie były w stanie wystarczająco spowolnić spadku różnorodności biologicznej w Europie nie mówiąc już o jego zatrzymaniu. Oznaczało to wzmocnienie wysiłków na poziomie państw członkowskich oraz UE w kolejnych działaniach.

W Komunikacie z 2006 r. przedstawiono problem utraty bioróżnorodności i dokonano przeglądu wcześniejszych działań. Podkreślono w nim nieodłączną wartość różnorodności biologicznej i znaczenie usług ekosystemowych dla dobrobytu człowieka, uznając je za główne powody ochrony różnorodności biologicznej. Zidentyfikowano podstawowe czynniki powodujące utratę różnorodności biologicznej w UE i zaliczono do nich: fragmentację siedlisk, degradację i zmiany w użytkowaniu gruntów wraz z nadmierną eksploatacją, inwazyjne gatunki obce i zanieczyszczenia. Ponadto wyraźnie zaznaczono wpływ niezrównoważonego użytkowania gruntów i zmian klimatu na różnorodność biologiczną.

Plan działań z 2006 r. objął cztery kluczowe obszary polityki, dziesięć celów priorytetowych i cztery środki wspierające. Wprowadził nowe, bardziej kompleksowe podejście polityczne niż poprzednie plany działania. Nacisk położono zarówno na rolę UE i państw członkowskich, jak i na relacje między nimi, a środkom przypisano określone ramy czasowe.

W czterech kluczowych obszarach określonych w Planie działań z 2006 r. zwrócono uwagę na problem różnorodności biologicznej w ramach

³⁵ Communication from the Commission, A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, Brussels, 15 May 2001 (COM (2001) 264).

³⁶ Decyzja 1600/2002/WE.

³⁷ Komunikat Komisji – Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości – Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka (COM (2006) 216).

³⁸ Plan działań do roku 2010 i dalszą przyszłość (SEC (2006) 621).

UE (1) oraz poza nią (2). W trzecim obszarze wyeksponowano powiązanie różnorodności biologicznej ze zmianami klimatu (3) oraz zwrócono uwagę na budowanie i wykorzystanie bazy wiedzy (4). Wśród nowych działań przyjętych w Planie działań z 2006 r. na uwagę zasługuje obowiązek opracowania zestawu wskaźników dla pomiaru postępów w realizacji celów polityki. Wskaźniki różnorodności biologicznej 2010³⁹ opracowała Europejska Agencja Środowiska, co umożliwiło przeprowadzenie pierwszej opartej na wskaźnikach oceny postępów w realizacji celu na 2010 r.⁴⁰

5. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2020⁴¹

Brak realizacji celu na 2010 r. sprawił, że w kolejnej strategii jako cel (cel na 2020 r.) przyjęto również powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji usług ekosystemowych w UE do 2020 r. i przywrócenie ich w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, przy jednoczesnym zwiększeniu wkładu UE w zapobieganie utracie różnorodności biologicznej w wymiarze globalnym. W przyjętej po raz pierwszy długoterminowej wizji do 2050 r. zawarto ochronę zarówno różnorodności biologicznej, jak i świadczonych przez nią usług ekosystemowych. Strategia ta ma na celu odwrócenie procesu utraty różnorodności biologicznej i przyspieszenie przejścia UE w kierunku zasobooszczędnej i ekologicznej gospodarki. Stanowi integralną część strategii Europa 2020, a w szczególności inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”⁴².

Brak realizacji celu na 2010 r. tłumaczy się tym, że korzyści płynące z dotychczasowych działań zostały zrównoważone przez ciągłą i rosnącą presję na różnorodność biologiczną Europy wynikającą bezpośrednio ze zmiany sposobu użytkowania gruntów, nadmiernej eksploatacji różnorodności biologicznej i jej składników, rozprzestrzeniania się inwazyjnych gatunków obcych, zanieczyszczenia i zmian klimatu. Dodatkowo zawiodły czynniki

³⁹ European Environment Agency, *The Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*, [b.m.] 2005.

⁴⁰ European Environment Agency, *EU 2010 Biodiversity Baseline*, Copenhagen 2010.

⁴¹ Komunikat Komisji Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Bruksela, dnia 3 maja 2011 (COM (2011) 244). Strategia realizuje postanowienia dziesiątej Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej (Nagoja, 2010 r.) i przyjętych wówczas: Globalnego planu strategicznego na rzecz różnorodności biologicznej 2011–2020, Protokołu z Nagoi o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z ich wykorzystania (Protokół ABS) oraz strategii mobilizacji zasobów na rzecz globalnej różnorodności biologicznej.

⁴² Komunikat Komisji Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, Bruksela, dnia 26 stycznia 2011 r. (KOM (2011) 21).

pośrednie, takie jak wzrost liczby ludności, ograniczona świadomość na temat różnorodności biologicznej oraz brak uwzględnienia wartości ekonomicznej bioróżnorodności w procesie decyzyjnym.

Strategia eksponuje potrzebę ochrony zarówno różnorodności biologicznej, jak i usług ekosystemowych, w tym kluczowych wg Strategii sekwestracji dwutlenku węgla i dostaw żywności. Jeden z przyjętych celów zakładał, że do 2020 r. ekosystemy i ich usługi zostaną utrzymane i wzmocnione poprzez stworzenie zielonej infrastruktury i odtworzenie co najmniej 15% zdegradowanych ekosystemów. W działania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej, podobnie jak w poprzedniej Strategii, zostały włączone rolnictwo oraz leśnictwo. W monitorowaniu postępów wdrażania Strategii na 2020 r. miały pomóc zaktualizowane wskaźniki bioróżnorodności, obowiązki monitoringu, w tym integracja raportowania np. z obszaru rybołówstwa czy polityki rolnej.

6. Założenia i realizacja ochrony różnorodności biologicznej w EZŁ. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030

Ochrona różnorodności biologicznej została włączona do ogłoszonego w 2019 r. EZŁ. *Novum* stanowiła m.in. zapowiedź szerszego wykorzystania w polityce ochrony różnorodności biologicznej obszaru legislacyjnego, co miało pomóc państwom członkowskim poprawić stan ekologiczny zdegradowanych ekosystemów, jak również przywrócić je do dobrego stanu ekologicznego. W EZŁ podkreślono też, że wszystkie działania i strategie polityczne UE powinny zostać połączone, aby pomóc Wspólnocie w osiągnięciu pomyślnej i sprawiedliwej transformacji ku zrównoważonej przyszłości. Zauważalne są również aspiracje do umocnienia przez UE pozycji „globalnego lidera” w zakresie ochrony przyrody.

Na postępujące, mimo dotychczas podjętych działań, negatywne zmiany w obszarze różnorodności biologicznej wskazują dane pochodzące z wielu badań, np. Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC)⁴³ oraz Międzyrządowej Platformy Naukowo-Politycznej w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów⁴⁴ oraz w publikacji „The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review”⁴⁵.

⁴³ *Special Report. Global Warming of 1,5°C*, <https://www.ipcc.ch/sr15/> [dostęp: 22.07.2023].

⁴⁴ *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, ed. E. Brondizio, S. Diaz, J. Settele, H.T. Ngo, Bonn 2019.

⁴⁵ Independent report. Final Report – The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review, <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review> [dostęp: 22.07.2023].

Strategia na rzecz różnorodności biologicznej do 2030, przedstawiona przez Komisję w maju 2020 r., realizuje kierunki wytyczone przez EZŁ. Uzasadnieniem podejmowanych przez UE działań, podobnie jak w przypadku poprzednich strategii, jest powstrzymanie ciągle postępującej utraty różnorodności biologicznej i coraz bardziej wzmacnianie przywrócenie przyrody do dobrego stanu. Ten ostatni aspekt został uregulowany w projekcie rozporządzenia, o czym będzie mowa w dalszej części podrozdziału. Podobnie jak w poprzednich strategiach zidentyfikowano czynniki utraty różnorodności biologicznej, które pozostają niezmiennie. Są to: zmiana użytkowania gruntów i mórz, nadmierna eksploatacja zasobów, zmiany klimatu, zanieczyszczenie i występowanie inwazyjnych gatunków obcych⁴⁶. W Strategii zaproponowano działania ukierunkowane na wzmocnienie odporności ekosystemów.

Ochronę różnorodności biologicznej oparto o konieczność podjęcia intensywniejszych prac na terenach już objętych ochroną przyrody i ustanowienie nowych obszarów chronionych oraz o rozwój unijnych ram prawnych dotyczących odbudowy zasobów przyrodniczych. W pierwszym z wymienionych zakresów podkreślono znaczenie spójności sieci obszarów chronionych i ich właściwego zarządzania. Uznano w nim, że obszary chronione są ważne dla zachowania różnorodności biologicznej, ale powierzchnia dotychczas utworzonej sieci obszarów chronionych nie jest wystarczająco duża, aby chronić różnorodność biologiczną.

Według stanu sprzed przyjęcia Strategii 18% lądu i 8% powierzchni mórz w UE objęto siecią Natura 2000, a dodatkowe 8% lądu i 3% morza obejmują krajowe programy ochrony. Tylko 3% lądu i 1% morza są ściśle chronione. Na te dane nakładają się duże zróżnicowanie między państwami członkowskimi w zakresie powierzchni lądowych obszarów sieci Natura 2000 (od 8% w Danii do 38% w Polsce). W związku z tym strategia wyznacza cel zwiększenia obszarów objętych ochroną przyrodniczą tak, aby prawnie chronić co najmniej 30% lądu, w tym wody śródlądowe, i 30% mórz w UE, z czego co najmniej jedna trzecia (10% lądu i 10% morza) powinna być objęta ochroną ścisłą⁴⁷.

Chociaż wyznaczenie nowych obszarów nie będzie musiało nastąpić w reżimie sieci Natura 2000, to na poziomie europejskim określane są

⁴⁶ IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, [b.m.] 2019, s. 17–19, B.10–B.14; Europejska Agencja Środowiska, *Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy*, Luksemburg 2019, s. 75.

⁴⁷ Biodiversity – the need for urgent action. Council conclusions, Brussels, 23 October 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12210-2020-INIT/en/pdf> [dostęp: 22.07.2023].

kryteria i wytyczne w zakresie identyfikacji i wyznaczania dodatkowych obszarów, a także odpowiednie plany zarządzania nimi⁴⁸. Treść dokumentu przedstawiono w 2022 r. i mimo że podkreślono jego niewiążący charakter, to niewątpliwie na poziomie unijnym stanowi sygnał rozszerzający zakres integracji w obszarze ochrony przyrody (bioróżnorodności).

Ponadto od każdego z państw członkowskich Komisja oczekuje indywidualnego zaangażowania w oparciu o wyznaczone „obiektywnie kryteria ekologiczne”. Nie określono jednak rodzaju zaangażowania oraz determinujących go kryteriów ekologicznych.

Ważnym elementem Strategii 2030 jest unijny plan odbudowy zasobów przyrodniczych. Strategia wymaga od Komisji przedstawienia propozycji prawnie wiążących celów UE w zakresie odbudowy przyrody. Oczekuje się, że zrekultywowane obszary powinny również przyczynić się do osiągnięcia celów UE w zakresie obszarów chronionych. Ograniczenie do wyznaczania nowych obszarów podlegających ochronie nie jest wystarczające do budowy sprawnie funkcjonujących ekosystemów. Stąd uznano, że dla odwrócenia postępującej utraty różnorodności biologicznej wymagane jest zadbanie o ochronę przyrody poza terenami chronionymi, w tym na terenach zdegradowanych. Realizacja ma nastąpić poprzez wyznaczenie już nie dobrowolnych, ale prawnie wiążących celów w zakresie odbudowy zdegradowanych ekosystemów w UE, w szczególności tych o największym potencjale usuwania i składowania dwutlenku węgla, jak również w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym i łagodzenia ich skutków.

Główne zobowiązania przewidziane do podjęcia w części odbudowy zasobów przyrodniczych ujęto w 14 punktach. Zdecydowana część z nich jest określona kierunkowo, jak osiągnięcie znacznego postępu w rekultywacji miejsc z zanieczyszczoną glebą (pkt 7) czy ambitny plan zazielenienia obszarów miejskich dla miast z co najmniej 20 000 mieszkańców (pkt 11). Inne zostały opisane przy użyciu kwantyfikatora, jak zasadzenie w UE 3 mld nowych drzew z pełnym poszanowaniem zasad ekologicznych (pkt 6) czy ograniczenie o 50% utraty składników odżywczych, co doprowadzi do ograniczenia stosowania nawozów o co najmniej 20% (pkt 10). Nawet jednak opisanie

⁴⁸ Pierwszym z trzech priorytetowych kryteriów wyznaczania obszarów jest zidentyfikowanie i wyznaczenia obszarów, które nie są i nie zostaną włączone do sieci Natura 2000, ale są ważne dla zwiększenia spójności sieci Natura 2000 i poprawy łączności między obszarami Natura 2000. Commission Staff Working Document, Criteria and guidance for protected areas designations, 2022, Brussels, 28 January 2022 (SWD (2022) 23).

zobowiązania z wykorzystaniem skwantyfikowanego wskaźnika pozostawia wątpliwości odnośnie do sposobu jego realizacji.

Zapowiedziane w EZŁ wzmocnienie legislacyjne przyjęło formę projektu rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych⁴⁹, przedstawionego przez Komisję w czerwcu 2022 r. W uzasadnieniu wyraźnie wskazano, że regulacje w nim przewidziane traktowane są jako etap budowania ram prawnych dla ochrony różnorodności biologicznej, a nie jako stan docelowy. W projekcie zapowiedziano zmiany polegające na dalszym rozszerzeniu obowiązków państw poprzez objęcie ochroną kolejnych ekosystemów⁵⁰. Niewątpliwie wykorzystanie rozporządzenia wprowadzi podstawę prawną dla państw członkowskich do rozpoczęcia realizacji obowiązków w nim zawartych, ale również do ich lepszej egzekucji.

W czasie pisania artykułu Parlament Europejski przyjął projekt rozporządzenia NRL, jednak zgłoszone uwagi sprawiły, że ostateczny kształt zostanie ustalony podczas negocjacji przewidzianych na jesień 2023 r. Parlament Europejski zgodził się na znaczenie odbudowy obszarów zdegradowanych dla prawidłowego funkcjonowania ekosystemów, mimo to uznał, że propozycja Komisji wymaga wypracowania szczegółowych rozwiązań w drodze negocjacji.

Strategia 2030 formułuje działania konieczne do podjęcia w odniesieniu do obszarów aktywności, które pozostają silnie związane z różnorodnością biologiczną. To przede wszystkim rolnictwo i zaproponowana strategia „Od pola do stołu” oraz zobowiązanie Komisji m.in. do oceny planów strategicznych wspólnej polityki rolnej (dalej jako: WPR) z uwzględnieniem rygorystycznych kryteriów klimatycznych i środowiskowych. Do WPR mają zostać wprowadzone praktyki zrównoważonego gospodarowania glebami. Docelowe działania w zakresie dotyczącym użytkowania gruntów i odbudowy ekosystemów gleby mają doprowadzić do przywrócenia odpowiedniego stanu i funkcji gleb.

Rozbudowane działania przewidziano w odniesieniu do lasów. Od pierwszej strategii z 2009 r. podkreślano rolę, jaką pełnią lasy w kontekście różnorodności biologicznej, jak również klimatu. Przede wszystkim zauważono konieczność opracowania specjalnej strategii leśnej UE, uwzględniającej często stosowane w odniesieniu do polityki klimatycznej UE podejście „ambitne”.

⁴⁹ Projekt rozporządzenia NRL, [dostęp: 22.07.2023].

⁵⁰ Projekt rozporządzenia NRL, [dostęp: 22.07.2023].

Ma ono dotyczyć różnorodności biologicznej oraz neutralności klimatycznej. Zapowiedziano także objęcie ochroną ścisłą pozostałych w UE lasów pierwotnych oraz starodrzewów, a w stosunku do pozostałych zwrócono uwagę na konieczność zwiększenia powierzchni oraz poprawę jakości i odporności.

W Strategii 2030, w ślad za postępującą integracją w obszarze ochrony różnorodności biologicznej, zapowiedziano wprowadzenie mechanizmu monitorowania i przeglądu w oparciu o zestaw przygotowanych wskaźników. Komisja zapowiedziała wskazywanie państwom członkowskim działań naprawczych w przypadku, gdy przeprowadzona ocena postępu realizacji zadań nie będzie satysfakcjonująca.

7. Ochrona bioróżnorodności a zmiany klimatu

Zmiany klimatu i ekosystemy wiążą dwie zasadnicze zależności. Pierwsza to zmieniający się klimat oddziałujący destrukcyjnie na różnorodność biologiczną. Druga zależność pokazuje, że ekosystemy mogą mieć pozytywny wpływ, zmniejszając postępujące zmiany klimatu. Obie zależności znajdują coraz bardziej wyraźne odniesienie w regulacjach unijnych tworzących podstawy ochrony różnorodności biologicznej. Zmiany klimatu stanowią jeden z głównych czynników kształtujących potrzebę ochrony różnorodności biologicznej. Nie bez znaczenia jest osiągnięcie przez UE celów w zakresie łagodzenia zmian klimatu. Odbudowane ekosystemy mają sprzyjać wzmocnieniu odporności przyrody na obszarach lądowych i morskich UE.

W EZŁ zmiany klimatu wymieniono jako trzeci pod względem wagi czynnik napędzający proces utraty bioróżnorodności, po użytkowaniu gruntów i akwenów morskich oraz bezpośredniej eksploatacji zasobów naturalnych.

W Strategii z 1998 r. zauważono, że bez odpowiedniego stanu różnorodności biologicznej, zmiany klimatu będą jeszcze bardziej odczuwalne. W kolejnych obszarach: (1) ochrona zasobów naturalnych, (5) leśnictwo oraz (6) energetyka i transport zawarto bezpośrednie odwołania do zależności pomiędzy różnorodnością biologiczną a zmianami klimatu. Cele ustalone dla obszaru pierwszego kładą nacisk na potrzebę koordynacji działań podejmowanych w wymiarze międzynarodowym w odniesieniu do zmian klimatu, ochrony warstwy ozonowej, pustynnienia, tak aby uniknąć powtarzania już raz raportowanych danych. Ponadto wysiłki powinny zmierzać w kierunku uzyskania efektu synergii.

W obszarze leśnictwa ustalono dwa cele, silnie wiążące kwestie różnorodności biologicznej i klimatu. W pierwszym podkreślono rolę lasów jako naturalnych pochłaniaczy: zalesianie powinno następować z uwzględnieniem uzyskania największego efektu pochłaniania dwutlenku węgla, a deforestacja może nastąpić, o ile nie wpłynie negatywnie na rolę lasu w procesie absorpcji dwutlenku węgla z atmosfery. Drugi cel dotyczy procesu zbierania danych dotyczących wpływu zmian klimatu na ekosystemy leśne, możliwych środkach adaptacyjnych oraz minimalizujących negatywny wpływ.

W obszarze energetyki i transportu zauważono bezpośredni wpływ obu tych elementów na zmiany klimatu, a tej ostatniej na różnorodność biologiczną. Rekomendacje dotyczą uwzględniania ochrony bioróżnorodności w strategiach ochrony klimatu.

Przedstawione podejście zostało wzmocnione i rozwinięte w kolejnej Strategii z 2011 r. Utratę różnorodności biologicznej wraz ze zmianami klimatu, a także relacje wzajemne i międzysektorowe uczyniono zasadniczą osią tej Strategii. Jeden z jej celów wskazywał na budowę niskoemisyjnej gospodarki odpornej na zmiany klimatu, opartej na ekosystemach jako alternatywę (zapewne łączną) dla technologii. Również poznaniu powiązań między różnorodnością biologiczną a zmianami klimatu mają służyć kontynuowane badania w zakresie mapowania i oceny usług ekosystemowych w Europie.

Strategia z 2020 r. rozwija koncepcję budowy odporności ekosystemów i tworzy z nich silny element polityki dochodzenia do neutralności klimatycznej. Projekt rozporządzenia NRL (obecnie w trakcie prac legislacyjnych) został określony jako zasadniczy filar realizacji EZŁ.

8. Wnioski

Przeprowadzona w artykule analiza pokazuje proces kształtowania polityki ochrony różnorodności biologicznej, najpierw przez Wspólnotę, a następnie przez UE. Początki tej polityki sięgają lat 70. i w pierwszym okresie koncentrują się na ochronie przyrody, budowaniu podstaw prawnych sieci Natura 2000. Wraz z orientacją polityki na ochronę różnorodności biologicznej tworzona sieć obszarów chronionych (wraz rozszerzaniem UE w kolejnych państwach) stanowi istotny element tej ochrony. Zmiany w polityce unijnej w odniesieniu do różnorodności biologicznej następują w wyniku zaangażowania UE w budowanie prawa międzynarodowego i przystąpienia do konwencji o różnorodności biologicznej.

Cele polityki UE przedstawione w EZŁ i rozwinięte w aktach prawnych przyjmowanych w celu jego wykonania pokazują postępującą integrację w ramach UE. Jest ona obecna również w obszarze ochrony różnorodności biologicznej. Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza pierwszych EAP pozwala wyciągnąć wniosek, że dominowała w nich ochrona przyrody poprzez działania podejmowane przez państwa członkowskie. Kolejne badania nad stanem bioróżnorodności w Europie pokazywały – i niestety pokazują nadal – brak poprawy przedmiotu ochrony, a przynajmniej brak poprawy w stopniu, który wypełniłby cele wyznaczane w kolejnych EAP, a następnie w strategiach. Przyczyny takiego stanu niewątpliwie są bardzo złożone. EZŁ zdaje się, że ostatecznie próbuje zmienić dotychczasowy rodzaj paradygmatu tej ochrony, rozbudowując rozwiązania prawne na poziomie unijnym, pozostawiając państwom członkowskim bardziej rolę wykonawczą. Dotychczas stosowany zestaw wskaźników pozwalających mierzyć poziom zachowania bioróżnorodności uzyska dodatkową rolę mierzenia stopnia wypełniania zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie, połączoną z ewentualnym nałożeniem środków naprawczych.

Postępujące zmiany klimatu wywierają bezpośredni i negatywny wpływ na jakość i funkcjonowanie ekosystemów. Obserwowane zmiany mają charakter długotrwały, a w niektórych przypadkach – nieodwracalny. Jednocześnie ekosystemy pełnią istotny element polityki klimatycznej. Stanowią naturalne pochłaniacze, które wychwytyują i składują dwutlenek węgla. Ekosystemy, takie jak torfowiska, tereny podmokłe, oceany i lasy, mogą – jeśli są w dobrym stanie – usuwać i składować ogromne ilości dwutlenku węgla.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Commission Communication, Biodiversity Action Plan for the Conservation of Natural Resources (Volume II), Brussels, 27 March 2001 (COM (2001) 162).
2. Commission of the European Communities, State of the environment: Second report, Brussels-Luxembourg 1979.
3. Commission of the European Communities, State of the environment: First report, Brussels-Luxembourg 1977.

4. Commission, Proposal for a Council Directive on the protection of natural and semi-natural habitats and of wild fauna and flora (COM (1988) 381).
5. Commission Staff Working Document, Criteria and guidance for protected areas designations, 2022, Brussels, 28 January 2022 (SWD (2022) 23).
6. Communication from the Commission, A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, Brussels, 15 May 2001 (COM (2001) 264).
7. Communication from the Commission, European Community biodiversity strategy, Brussels, 4 February 1998 (COM (1998) 42).
8. Communication from the Commission to the Council, Implementation of Title II „Action to improve the environment” of the Programme of action of the European Communities on protection of the environment (SEC (74) 4195).
9. Communication from the Commission to the Council on a European Communities’ programme concerning the environment, 22 March 1972 (SEC (72) 666).
10. Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. UE L 103 z dnia 25 kwietnia 1979 r.).
11. First communication of the Commission about the community’s policy on the environment, 22 July 1971 (SEC (71) 2616).
12. Initial reflections on the second action programme of the European Communities on the environment, 17 June 1975 (COM (75) 289).
13. Komunikat Komisji Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020”, Bruksela, dnia 26 stycznia 2011 r. (KOM (2011) 21)..
14. Komunikat Komisji Europejski Zielony Ład, Bruksela, dnia 11 grudnia 2019 r. (COM (2019) 640).
15. Komunikat Komisji Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Bruksela, dnia 3 maja 2011 r. (COM (2011) 244).
16. Komunikat Komisji Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, Bruksela, dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 380).
17. Komunikat Komisji – Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości – Utrzymanie

- usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka, Bruksela, dnia 22 maja 2006 r. (COM (2006) 216).
18. Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r. (Dz.U. z 1978 r. nr 7 poz. 24).
 19. Plan działań do roku 2010 i dalszą przyszłość, Bruksela, dnia 22 maja 2006 r. (SEC (2006) 621).
 20. Protected areas in the European Community. An approach to a common classification, ENV/311/80, 1980.
 21. The European Community and environmental protection, European File 5/85, 1985.
 22. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, Bruksela, dnia 22 czerwca 2022 r. (COM (2022) 304).

Książki i artykuły naukowe:

1. Brand U., Görg Ch., Hirsch J., Wissen M., *Conflicts in Environmental Regulation and the Internationalisation of the State: Contested Terrains*, London–New York 2008.
2. Dasmann R., *A Different Kind of Country*, New York 1968.
3. Europejska Agencja Środowiska, *Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy*, Luksemburg 2019.
4. European Environment Agency, *The Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*, [b.m.] 2005.
5. European Environment Agency, *EU 2010 Biodiversity Baseline*, Copenhagen 2010.
6. European Environment Agency, *Second anniversary of EEA*, Newsletter 6 December 1995.
7. *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, ed. E. Brondizio, S. Diaz, J. Settele, H.T. Ngo, Bonn 2019.
8. *Global Biodiversity Assessment. United Nations Environment Programme*, ed. V.H. Heywood, Cambridge 1995.
9. Grzywacz A., *Zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej współczesną formą ochrony przyrody*, „Sylwan” 2005, nr 5, s. 10–22.

10. Grzywacz A., *Wprowadzenie*, [w:] *Ochrona różnorodności biologicznej w zrównoważonej gospodarce leśnej*, Warszawa 1995.
11. Hey Ch., *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, *EU Environmental Policy Handbook*, [b.m.] 2007.
12. IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, [b.m.] 2019.
13. Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej*, wyd. 3, Warszawa 2011.
14. Krämer L., *The Interdependency of Community and Member State Activity on Nature Protection Within the European Community*, „*Ecology Law Quarterly*” 1993, vol. 20, no. 25, s. 25–45.
15. Pullin A., *Conservation Biology*, Cambridge 2002.
16. *Różnorodność biologiczna Polski. Drugi polski raport – 10 lat po Rio*, red. R. Andrzejewski, A. Weigle, Warszawa 2003.

Źródła internetowe:

1. Biodiversity – the need for urgent action. Council conclusions, Brussels, 23 October 2020, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12210-2020-INIT/en/pdf> [dostęp: 22.07.2023].
2. Independent report. Final Report – The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review, <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review> [dostęp: 22.07.2023].
3. Posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu, Wnioski Prezydencji, 15–16 czerwca 2001 r., <https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/goeteborg200106.pdf> [dostęp: 22.07.2023].
4. *Special Report. Global Warming of 1,5°C*, <https://www.ipcc.ch/sr15/> [dostęp: 22.07.2023].

Paweł Daniel¹

Wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III OZ 331/23

Streszczenie

Głosowane postanowienie NSA dotyczy istotnego z punktu widzenia praktyki zagadnienia, jakim jest ochrona tymczasowa w postępowaniach dotyczących oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W głosowanym postanowieniu sąd zasadnie dostrzegł konieczność uwzględnienia przy rozpoznawaniu wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej nie tylko regulacji polskich, ale również wiążących norm prawa europejskiego. Wątpliwości budzi jednak przyjęcie, że wniosek o wstrzymanie wykonania nie może być rozpoznany, w przypadku wydania zgody na realizację przedsięwzięcia, jak również konieczności uwzględnienia zasady proporcjonalności, gdyż stanowi to wyjście poza zakres orzekania w incydentalnym postępowaniu w przedmiocie udzielania ochrony tymczasowej.

Słowa kluczowe: ochrona tymczasowa, postępowanie sądowoadministracyjne, ocena oddziaływania na środowisko

Suspension of the implementation of the decision on environmental conditions. Comment on the decision of the Supreme Administrative Court of July 18, 2023, ref. no. III OZ 331/23

Abstract

The voted decision of the Supreme Administrative Court concerns an important, from practical point of view, issue that which is interim relief in proceedings regarding the assessment of the environmental impact of a project. In the voted decision, the court rightly noted the in considering an application to suspend the execution of an environmental decision it is essential to take into account not only Polish regulations, but also binding norms of European law. However, the assumption that an application for suspension of execution cannot be considered in

¹ Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu SWPS. ORCID: 0000-0001-6563-3923.

the event of consent to the implementation of the project is questionable, as well as the need to take into account the principle of proportionality, as this goes beyond the scope of adjudicating in incidental proceedings for granting interim relief.

Keywords: interim relief, judicial review, enviromental impact assesment

1. Wstęp

Jednym z podstawowych problemów związanych z efektywnością sądowej kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne pozostaje kwestia środków ochrony tymczasowej, a więc możliwości wstrzymania wykonania zaskarżonego do sądu aktu lub czynności. Choć pojęcie wykonania aktu lub czynności nie jest definiowane, przyjmuje się, że oznacza spowodowanie w rzeczywistości stanu faktycznego wynikającego z danego aktu lub czynności, lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim dany akt został podjęty². Podkreślenia przy tym wymaga, że stosowanie do treści art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako: p.p.s.a.)³ wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Innymi słowy, nawet w przypadku skutecznego wniesienia skargi adresat aktu lub czynności ma obowiązek zachować się zgodnie z ich treścią.

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności po wniesieniu skargi jest możliwe przed organem administracji publicznej, który wydał akt lub podjął czynność (art. 61 § 2 p.p.s.a.), oraz przed sądem administracyjnymi (art. 61 § 3 p.p.s.a.). W tym drugim przypadku instytucja ochrony tymczasowej może znaleźć zastosowanie, gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. *A contrario* z treści powyższego przepisu wynika, że wstrzymanie wykonania aktu lub czynności powinno mieć miejsce jedynie wtedy, gdy ich wykonanie spowoduje straty o charakterze majątkowym (znaczną szkodę) lub też inne negatywne następstwa, które nie mają jednak charakteru majątkowego. Niewątpliwie do tego typu następstw można zaliczyć negatywne dla środowiska skutki wydanych decyzji administracyjnych, do czego odnosi się bezpośrednio głosowane postanowienie.

² P. Daniel, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 61; Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 27.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634.

2. Stan faktyczny sprawy

We wniesionych skargach na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej jako: GDOŚ) w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia zawarto wnioski o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, wskazując na niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Zdaniem skarżących kontynuacja eksploatacji węgla brunatnego w kopalni spowoduje obniżenie poziomu wód podziemnych, doprowadzi do powstania leja depresji skutkującego zmniejszeniem przepływów. W wyniku oddziaływania odkrywki osiadają i osiadać będą grunty w obszarze miejskim i po stronie właścicieli gruntów i zabudowań powstaną uszczerbki w dobrach chronionych. Postępujące uszkodzenia mogą zagrozić strukturalnej integralności budynku i bezpieczeństwu jego mieszkańców.

Postanowieniem z dnia 31 maja 2023 r., sygn. V SA/WA 654/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał wykonania zaskarżonej decyzji, podnosząc, że stosownie do treści art. 86f ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (dalej jako: u.o.o.ś.)⁴ do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 p.p.s.a., z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję. Zdaniem sądu I instancji decyzja w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla realizacji przedsięwzięcia jest wydawana na wstępnym etapie procesu inwestycyjnego i stanowi jedną z przesłanek do uzyskania przez inwestora kolejnych wymaganych decyzji. Nie upoważnia ona do rozpoczęcia robót, a ustala jedynie, czy projektowane zamierzenie inwestycyjne, planowane na określonym obszarze, jest zgodne z przepisami prawa oraz określa warunki, jakie należy spełnić na dalszym etapie procesu inwestycyjnego. Nie może więc stanowić samoistnej podstawy do realizacji inwestycji. Wydanie decyzji środowiskowej nie przesądza również o tym, czy inwestor będzie realizował przedsięwzięcie. Nie oznacza to więc automatycznie zgody na podjęcie jakichkolwiek robót związanych z realizacją inwestycji, a tym bardziej nie determinuje kwestii uzyskania koncesji na dalsze wydobywanie węgla z kopalni.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.

Oceniając ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, wynikających z kumulacji powołanych we wnioskach czynników negatywnie oddziałujących na środowisko, należało dokonać prounijnej wykładni przepisów art. 61 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 86f ustawy u.o.o.ś, w tym w zgodzie z art. 11 ust. 1 i ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dalej jako: dyrektywa EIA)⁵ oraz art. 9 ust. 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (dalej jako: Konwencji z Aarhus)⁶. Ponadto dokonanie prounijnej i prokonstytucyjnej wykładni art. 61 § 3 p.p.s.a. w związku z art. 86f u.o.o.ś. wymaga uwzględnienia zasady przewencji i przeczności, zasady działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz polityki zapewnienia wysokiego poziomu ochrony.

Sąd I instancji podkreślił, że zasada przezorności jest zasadą ogólną prawa UE, nakazującą odpowiednim organom, w ścisłych ramach wykonywanych przez nie kompetencji powierzonych im przez właściwe uregulowania, podjąć stosowne działania w celu zapobieżenia określonemu potencjalnemu ryzyku dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, dając pierwszeństwo wymaganiom związanym z ochroną tych interesów przed interesami o charakterze gospodarczym. A zatem jeżeli występuje niepewność naukowa dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia dla zdrowia ludzi, zasada przezorności pozwala instytucjom na podjęcie działań ochronnych, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione lub aż urzeczywistnią się niekorzystne skutki dla zdrowia. Ponadto w wypadku, gdy istnienie lub zakres domniemanego ryzyka okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby ryzyko to miało wystąpić, zasada przezorności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, z zastrzeżeniem, że będą one niedyskryminacyjne i obiektywne.

⁵ Dz.Urz.UE L. 26/1 z dnia 28 stycznia 2012 r.

⁶ Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706.

Następnie sąd I instancji uznał za zasadne wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, gdyż nie można wykluczyć prawdopodobieństwa, że decyzja wydana przez GDOŚ jest wadliwa. W tej sytuacji wykonywanie prac związanych z dalszym wydobywaniem węgla, na warunkach ustalonych w decyzji, niezwyfikowanych merytorycznie przez organ odwoławczy oraz przez sąd, może doprowadzić do powstania nieodwracalnych szkód nie tylko w środowisku, ale może mieć negatywny wpływ na zdrowie mieszkańców pobliskich miejscowości, co zaznaczył jeden ze skarżących we wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji. Finalnie sąd I instancji wskazał, że wstrzymanie niniejszym postanowieniem wykonania zaskarżonej decyzji nie wywołuje skutku w postaci wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego. Niniejsze rozstrzygnięcie sądu winno skutkować natychmiastowym wstrzymaniem ewentualnej dalszej realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

3. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na skutek wniesionego zażalenia postanowieniem z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III OZ 331/23, NSA uchylił zaskarżone postanowienie i odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia podniesiono, że przepis art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. został dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw⁷ i wszedł w życie w dniu 13 maja 2021 r. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że przepis ten zapewni możliwość stosowania przez sądy administracyjne środków tymczasowych w stosunku do ostatecznych decyzji środowiskowych.

Realizując założenia dyrektywy EIA, oparte na postanowieniach Konwencji z Aarhus, zgodnie z którymi należy zapewnić skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania (art. 9 ust. 4) w celu umożliwienia stosowania środka tymczasowego w stosunku do decyzji środowiskowej. Zgodnie z art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. hipotetyczne podjęcie realizacji przedsięwzięcia musi zostać ocenione przez pryzmat następstw wynikających z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Oznacza to, że w ramach oceny wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji sąd

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 784.

ocenia potencjalne następstwa dla środowiska, jakie może wywołać „wykonanie” decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zdaniem NSA powyższe rozważania pozostają jednak bez znaczenia dla oceny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako prejudykatu, którego uzyskanie jest konieczne dla dalszego prowadzenia procesu inwestycyjnego. Jeżeli dany podmiot uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a następnie uzyskał jedną z decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś., której wydanie musi być poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, to planowane przedsięwzięcie, którego środowiskowe uwarunkowania zostały określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, realizowane jest na podstawie jednej z tych decyzji, a nie bezpośrednio na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W przedmiotowej sprawie tego rodzaju decyzją jest decyzja Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniająca koncesję na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego. O istnieniu tej decyzji w obrocie prawnym sąd I instancji miał wiedzę, ponieważ wynikało to z akt sprawy, jednak sąd ten nie uwzględnił wpływu koncesji na możliwość wstrzymania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wniosek sądu I instancji, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji powinno: „skutkować natychmiastowym wstrzymaniem ewentualnej dalszej realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia”, jako nieuprawniony uzasadniał uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz odmowę wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji.

Zdaniem NSA możliwość wstrzymania wykonania, na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy nie obejmuje jednej z decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś. (w tym również koncesji), bo jest to decyzja wydana później (w następstwie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz różna jest ich podstawa prawna. W takim przypadku można mówić o ciągłości postępowania, natomiast nie o tożsamości sprawy

Odwołując się do treści art. 86f ust. 6 u.i.o.ś., zgodnie z którym organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję zawiesza postępowanie w całości albo w części w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, NSA zauważył, że celem wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wstrzymanie dalszego prowadzenia procesu inwestycyjnego właśnie

z tego powodu, że zakończenie tego procesu spowoduje dopuszczalność realizacji przedsięwzięcia niezależnie od wstrzymania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jeśli zatem przed rozpoznaniem przez sąd administracyjny wniosku o wstrzymaniu wykonania dojdzie do wydania wykonalnej decyzji z art. 72 ust. 1 u.i.o.ś., to strony powinny domagać się ochrony tymczasowej już w postępowaniu dotyczącym kontroli legalności tzw. zezwolenia na inwestycję.

W ocenie NSA sąd I instancji, rozpoznając wniosek (wnioski), powinien brać pod uwagę nie tylko następstwa wykonania decyzji nie tylko w kontekście sytuacji strony skarżącej, lecz również szeroko rozumiany interes publiczny oraz interes innych stron postępowania. W tej sprawie sąd wojewódzki nie dokonał tego rodzaju oceny wniosków skarżących oraz argumentów inwestora i organu, a uzasadnienie zaskarżonego postanowienia jest w istocie bardzo lakoniczne.

NSA podkreślił, że omówiona ogólnie przez sąd I instancji zasada zrównoważonego rozwoju została wprost wyrażona w Konstytucji, podobnie jak obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Nie ulega jednak wątpliwości, że również bezpieczeństwo energetyczne jest wartością konstytucyjną, ponieważ stanowi jedną z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli z art. 5 Konstytucji RP. Sąd I instancji w tej sprawie nie dokonał wyważenia tych dwóch wartości z punktu widzenia dopuszczalności wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji, pomimo że miało to istotne znaczenie w kontekście zasady proporcjonalności, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Oznacza to, że argumenty wszystkich zażaleń – w zakresie, w jakim podnosiły wadliwość uzasadnienia zaskarżonego postanowienia – zasługiwały w pełni na uwzględnienie. Ze wskazanych wcześniej względów nie uzasadniało to jednak przekazania sprawy sądowi I instancji w celu ponownej oceny wniosków o wstrzymanie wykonania lub dokonania oceny w tym zakresie samodzielnie przez NSA. W tej bowiem konkretnej sprawie przebieg procesu inwestycyjnego wykluczał możliwość wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

4. Charakter prawny wstrzymania wykonania decyzji

Przedstawione powyżej stanowisko wskazuje, że u podstaw wydanego przez NSA rozstrzygnięcia spoczywały następujące okoliczności: wadliwym

przyjęciem, że wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkuje również wstrzymaniem wykonania uzyskanej na tej podstawie koncesji oraz brakiem rozważenia wpływu wstrzymania wykonania decyzji na inne interesy występujących w sprawie podmiotów.

Ocenę powyższego stanowiska należy jednak poprzedzić pewnymi uwagami o charakterze ogólnym. Konieczne jest bowiem wskazanie, że w orzecznictwie sądów administracyjnych początkowo przyjęto, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie nadaje się do wykonania, a w konsekwencji niemożliwe jest wstrzymanie jej wykonania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pogląd powyższy opierał się na przyjęciu, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest pierwszym elementem procesu inwestycyjnego. Określa ona jedynie warunki, jakie muszą być spełnione, aby planowana inwestycja mogła oddziaływać na środowisko w jak najmniejszym stopniu ingerowała w środowisko naturalne. Samo uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie przesądzało jeszcze o realizacji planowanej inwestycji, stanowiąc jedynie dla inwestora źródło wiedzy o rozwiązaniach, jakie muszą być przyjęte na późniejszym etapie procesu inwestycyjnego, a więc w szczególności na etapie projektowania inwestycji, a następnie jej użytkowania. Pomimo powyższego – stosunkowo wąskiego – ujęcia problematyki wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej, w doktrynie pojawiały się postulaty dopuszczające możliwość udzielenia ochrony tymczasowej w przypadku wniesienia skargi na powyższą decyzję⁸. Spotykały się one jednak z krytyką, w której wskazywano, że konsekwencją braku wykonalności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, rozumianej jako spowodowanie w rzeczywistości stanu faktycznego wynikającego z niej lub też wynikającego z określonego kontekstu prawnego, w jakim zostaje ona podjęta, powoduje, że niemożliwe jest spełnienie dalszych przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej opisanych w art. 61 § 3 p.p.s.a., jakimi są ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Ryzyko wystąpienia powołanych wyżej przesłanek musi mieć charakter realny, a więc możliwy do zrealizowania, a sama obawa, że w bliżej nieokreślonej

⁸ Zob. A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 227–230; A. Kosieradzka-Federczyk, *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 47 i n.

przyszłości skutki takie mogą zaistnieć, nie uzasadnia wydania rozstrzygnięcia zgodnego z wnioskiem o udzielenie ochrony tymczasowej⁹.

5. Ochrona tymczasowa w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w świetle przepisów unijnych

W tym miejscu zauważyć należy, że zagadnienie związane z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie stanowi domeny jedynie prawa krajowego, lecz stanowi recepcję w polskim systemie prawnym regulacji unijnych, w szczególności dyrektywy EIA. Jest to o tyle istotne, że w świetle art. 11 ust. 1 i 3 powyższej dyrektywy w krajowym systemie prawnym należy zapewnić system efektywnej ochrony sądowej w przypadku kwestionowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co obejmuje również możliwość wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji. Pamiętać bowiem należy, że sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu unijnemu, winien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa UE. Innymi słowy, choć przyznanie środków tymczasowych (w postaci wstrzymania wykonania aktu lub czynności) podlega wyłączonej kognicji prawa krajowego, to jednak należy stworzyć takie rozwiązania, które umożliwią skuteczne i efektywne zaskarżenie rozstrzygnięć opartych na prawie unijnym, co ma miejsce w przypadku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W celu realizacji powyższych postulatów w dniu 13 maja 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływaniach na środowisko oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła szereg zmian do u.i.o.ś. w tym na mocy art. 1 pkt 3 dodała do tej ustawy m.in. art. 86f. Zgodnie z art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 p.p.s.a., z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję. Niewątpliwie art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. należy postrzegać jako *lex specialis* w stosunku do przesłanek

⁹ P. Daniel, O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 21.

określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a. Choć literalna wykładnia wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że trudnymi do odwrócenia skutkami są wszelkie następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, to jednak wykładnia funkcjonalna i celowościowa wskazanego przepisu prowadzi do wniosku, że obowiązkiem sądu jest ocena następstw wynikających z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko w kontekście tego, czy stanowią one trudne do odwrócenia skutki w rozumieniu art. 61 § 3 p.p.s.a.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, projekt ten stanowi realizację zobowiązania, jakiego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej podjął się w odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej z dnia 7 marca 2019 r. (naruszenie nr 2016/2046), skierowaną do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w sprawie uchybienia zobowiązaniom określonym w art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy EIA. W przedstawionej opinii KE sformułowała zarzuty niewłaściwej transpozycji dyrektywy EIA w zakresie regulacji dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Rozwiązanie wprowadzane w nowym art. 86f ustawy miało zapewnić możliwość stosowania przez sądy administracyjne środków tymczasowych w stosunku do ostatecznych decyzji środowiskowych. Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, w sytuacji wnioskowania przez skarżących do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej, sądy odmawiały wstrzymania ich wykonania z przyczyn formalnych. Wobec powyższego, realizując założenia dyrektywy EIA, oparte na postanowieniach Konwencji z Aarhus, zgodnie z którymi należy zapewnić skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania (art. 9 ust. 4), w celu umożliwienia stosowania środka tymczasowego w stosunku do decyzji środowiskowej, w projekcie ustawy zdefiniowano trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a., przy czym przez skutki te należy rozumieć następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano skarżoną decyzję¹⁰.

Intencją ustawodawcy nie było zatem stworzenie regulacji obligującej sądy administracyjne do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji środowiskowej każdorazowo w przypadku złożenia wniosku w tym zakresie, ale

¹⁰ Druk sejmowy nr 939.

otwarcie drogi do merytorycznego rozpoznawania takich wniosków, choć decyzja środowiskowa nie wywołuje skutków materialnoprawnych. W tej sytuacji, biorąc pod uwagę treść art. 61 § 3 p.p.s.a. w związku 86f ust. 1 u.i.o.ś., uznać należy, że skutkami w rozumieniu 61 § 3 p.p.s.a. są następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać, a ocenie sądu podlega kwestia, czy wskazane przez wnioskodawcę skutki są skutkami trudnymi do odwrócenia.

7. Ocena stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Przenosząc powyższe rozważania do głosowanego postanowienia, wskazać należy, że niewątpliwie rację ma NSA, przyjmując, że wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest równoznaczne ze wstrzymaniem wszystkich postępowań, czy też wszystkich rozstrzygnięć, podejmowanych na późniejszym etapie procesu inwestycyjnego. Dopuszczenie możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zmieniła bowiem ogólnego charakteru omawianej decyzji jako jedynie etapu wstępnego, poprzedzającego uzyskanie dalszych decyzji, których wykonanie może faktycznie ingerować w środowisko. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w treści art. 86f ust. 5 u.i.o.ś., zgodnie z którym w przypadku wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ wydający tę decyzję informuje niezwłocznie o jej wstrzymaniu organ właściwy do wydania decyzji, stanowiącej zezwolenie na inwestycję, a organ właściwy do wydania zezwolenia na inwestycję zawiesza postępowanie w całości albo w części w terminie 7 dni od dnia powzięcia informacji o wstrzymaniu wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 86f ust. 6 u.i.o.ś.). Oznacza to, że skutkiem wstrzymania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest niemożność dalszego procedowania zmierzającego do wydania decyzji umożliwiającej już bezpośrednio realizację przedsięwzięcia. Ustawodawca nie odnosi się natomiast do sytuacji, w której na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaskarżonej do sądu administracyjnego, inwestor uzyskał już decyzję umożliwiającą realizację inwestycji. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, aby wydanie postanowienia o wstrzymaniu decyzji środowiskowej niosło skutek w postaci niemożności realizacji lub eksploatacji przedsięwzięcia, dla którego uzyskano już stosowne zezwolenie. Uzyskanie przez inwestora decyzji Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniającej koncesję

na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego oznacza, że wstrzymanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – w powyższym zakresie – nie mogło być już skuteczne.

Równocześnie warto podkreślić, że przyjęta konstrukcja ochrony tymczasowej w zakresie decyzji środowiskowych powoduje, że wstrzymanie wykonania tej decyzji jest równoznaczne z zawieszeniem jej skutku prawnego, gdyż tak należy interpretować nakaz zawieszenia postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję.

W tym miejscu należy podkreślić, że stwierdzenie przez NSA, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została już „skonsumowana” przez decyzję Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 lutego 2023 r. zmieniającej koncesję na wydobywanie węgla brunatnego i kopalin towarzyszących ze złoża węgla brunatnego, spowodowało, że niemożliwe stało się pozytywne rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. NSA ograniczył więc możliwości przyznania ochrony tymczasowej jedynie do sytuacji, w których na podstawie kwestionowanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie została wydana jeszcze inna decyzja, umożliwiająca realizację lub też użytkowanie przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko. Zaproponowany sposób wykładni omawianych przepisów jest jednak wątpliwy, gdyż nie można wykluczyć sytuacji, w których choć na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor uzyskał już decyzję umożliwiającą mu realizację inwestycji, jednakże decyzją następczą, w oparciu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, chce zmienić uzyskaną decyzję. Częste są bowiem sytuacje, w których po rozpoczęciu inwestycji dokonuje się ich zmian, chociażby przez poszerzenie czy ograniczenie realizowanego przedsięwzięcia. Ustawodawca nie wyłączył możliwości wstrzymania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji, gdy uzyskał już na podstawie tej decyzji inne rozstrzygnięcie umożliwiające mu realizację inwestycji, co powinno być uwzględnione przez sądy rozpoznające wnioski o wstrzymanie wykonania tego typu decyzji.

Idąc dalej, w głosowanym postanowieniu NSA wskazał, że sąd I instancji powinien w ramach wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji rozważyć nie tylko interes w postaci konieczności realizacji zasady zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska, ale również kwestie bezpieczeństwa energetycznego, stanowiące wartość konstytucyjną. W powyższym zakresie podkreślenia wymaga, że jak wyżej wskazano, zgodnie

z art. 86f ust. 1 u.i.o.ś. do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 p.p.s.a., z tym że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję. Innymi słowy, wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej jest dopuszczalne w sytuacji, w której jej wykonanie groziłoby powstaniem znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków. Powyższe następstwa odnoszą się niewątpliwie do wpływu, jaki planowane przedsięwzięcie może mieć na środowisko naturalne. Jednak ani przepis art. 86f ust. 1 u.i.o.ś., ani tym bardziej art. 61 § 3 p.p.s.a. nie dają podstaw do przyjęcia, aby w ramach postępowania incydentalnego, jakim jest postępowanie w przedmiocie udzielenie ochrony tymczasowej, obowiązkiem sądu było rozważenie oraz wyważenie spornych interesów stron. Rolą sądu pozostaje jedynie rozstrzygnięcie, czy w przypadku wykonania zaskarżonej decyzji – przedmiotowej sprawie uzyskania na podstawie decyzji środowiskowej decyzji zezwalającej na realizację inwestycji – mogą wystąpić negatywne skutki w postaci znacznej szkody oraz trudnych do odwrócenia skutków. Obie te kategorie odnoszą się do obiektywnej wartości, jaką jest środowisko naturalne, co powoduje, że na tym etapie niedopuszczalne jest rozważanie interesów osób trzecich, takich jak chociażby inwestor, oraz podnoszonych przez niego argumentów. Tymczasem stanowisko NSA otwiera taką możliwość, wskazując na konieczność stosowania, w ramach postępowania o udzielenie ochrony tymczasowej, podstawowej zasady praw administracyjnego, jaką jest zasada proporcjonalności. Zasada ta niewątpliwie jest stosowana przez sądy administracyjne, ale jedynie w zakresie, w jakim ocenie podlega ingerencja władczych działań organów administracji publicznej w sferę praw i obowiązków obywateli. Nie jest to natomiast kryterium oceny w ramach postępowania w przedmiocie wstrzymania wykonania aktu lub czynności, gdyż instytucja powyższa nie stanowi instytucji przed sądem, a ma jedynie skutkować zagwarantowaniem, że strona wnosząca skargę nie poniesie negatywnych konsekwencji związanych z wykonaniem zaskarżonych decyzji lub postanowienia.

W tym miejscu należy zauważyć, że w dniu 16 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych

innych ustaw¹¹, którą dodano do art. 86f ust. 2a u.i.o.ś., zgodnie z którym sąd może wstrzymać wykonanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że skutki, o których mowa w ust. 1, nastąpią w konsekwencji określonego w skardze naruszenia prawa lub interesu prawnego. Do art. 86f u.i.o.ś. dodano również ust. 8, wskazując, że wydanie postanowienia o wstrzymaniu decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie wstrzymuje wykonania ostatecznego zezwolenia na inwestycje. O ile to druga zmiana stanowi dodatkowe podkreślenie, że samo wstrzymanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie powoduje skutku w postaci wstrzymania wykonania ostatecznego zezwolenia na inwestycję, o tyle wątpliwości może mieć nieść treść art. 86f ust. 2 u.i.o.ś. Zauważyć bowiem należy, że ustawodawca zaostriżył kryteria oceny możliwości wstrzymania wykonania decyzji środowiskowych, nakazując nie tylko uwzględnienie przesłanek wynikających z art. 61 § 3 p.p.s.a., ale wprost wiążąc ryzyko wyrządzenie powyższych następstw z zarzutami skargi. Oznacza to, że w przypadku zarzutów formalnych – dotyczących procedury poprzedzającej wydanie decyzji środowiskowej – możliwość wstrzymania jej wykonania przed sądem administracyjnym stała się iluzoryczna, bo nie sposób wykazać, aby tego typu błędy poniosły za sobą ryzyko wyrządzenia znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków.

8. Wnioski

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy wskazać, że NSA w głosowanym postanowieniu zwrócił zasadnie uwagę na konieczność uwzględnienia przy rozpoznawaniu wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej nie tylko regulacji polskich, ale również wiążących norm prawa europejskiego. Można jednak mieć wątpliwości co do konkluzji NSA w zakresie, w jakim wniosek o wstrzymanie wykonania nie może być rozpoznany, w przypadku wydania zgody na realizację przedsięwzięcia, jak również konieczności uwzględnienia w ramach rozważenia przesłanek wstrzymania wykonania aktu lub czynności, zasady proporcjonalności, gdyż stanowi to wyjście poza zakres orzekania w incydentalnym postępowaniu w przedmiocie udzielania ochrony tymczasowej.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1890.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634).
3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 784).
5. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1890).
6. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz.UE L. 26/1 z dnia 28 stycznia 2012 r.).

Książki i artykuły naukowe:

1. Daniel P., *O możliwości wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 9–25.
2. Daniel P., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

3. Kmiecik Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 18–29.
4. Kosieradzka-Federczyk A., *Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ich wykonalność i wykonanie. Analiza prawna*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2013, nr 2, s. 47–67.
5. Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013.

Orzecznictwo:

1. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III OZ 331/23.
2. Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2023 r., sygn. V SA/WA 654/23.

Inne:

1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 939).

Realizacja obowiązkowych poziomów recyklingu odpadów w warunkach funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce

Streszczenie

Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce po prawie 20 latach członkostwa w UE stoi przed niezwykle trudnymi wyzwaniami. Wiążą się one z latami 2025, 2030 i 2035, które określają terminowe cezury osiągnięcia poziomów prawidłowego, zgodnego z unijnymi dyrektywami, zagospodarowania odpadów komunalnych. Niezrealizowanie wyznaczonych w Dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) celów może skutkować nałożeniem przez Komisję Europejską kar (dziennych i zryczałtowanych), których wysokość ustala Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Wysokość kary zależy od stopnia niezrealizowania wyznaczonych celów. Kary pieniężne mogą być bardzo dotkliwe również ze względu na czas trwania sankcji, który zależy od możliwości szybkiego osiągnięcia wyznaczonych poziomów wskaźników przez system gospodarki odpadami komunalnymi. Celem artykułu jest analiza wymaganych do osiągnięcia poziomów recyklingu i składowania odpadów komunalnych oraz ocena możliwości ich realizacji w warunkach funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.

Słowa kluczowe: gospodarka odpadami komunalnymi, recykling opakowań, składowanie odpadów, rozszerzona odpowiedzialność producenta, segregacja odpadów

Implementation of Mandatory Levels of Waste Recycling in the Conditions of the Current System of Municipal Waste Management in Poland

Abstract

Municipal waste management in Poland faces extremely difficult challenges after almost twenty years of the country's membership in the European Union. They milestones are, successively, the years 2025, 2030 and 2035, which reflect the time limits for achieving the levels of the appropriate municipal waste management in accordance with EU directives. Failure to achieve the objectives set out in the Directives of the European Parliament and of the Council

¹ Doktor inżynier, Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej.

(EU) may result in the imposition of fines (daily and flat-rate) by the European Commission, the amount of which is determined by the Court of Justice of the European Union (CJEU). The value of the fines depends on the degree of failure to achieve the set goals. Financial burdens can also be very severe due to the duration of the sanctions, which depend on the ability of the municipal waste management system to quickly achieve the set indicators. The aim of the presented article is to analyze the levels of recycling and storage of municipal waste required to achieve them, and to assess the feasibility of their implementation in the conditions of the system of municipal waste management functioning in Poland.

Keywords: municipal waste management, packaging recycling, waste storage, extended producer responsibility, waste segregation

1. Wstęp

Integracja Polski z UE wiąże się z istotnymi następstwami dla funkcjonowania instytucji państwa. Następstwa, o czym często się zapomina, dotyczą nie tylko instytucji centralnych, ale również samorządowych oraz społeczeństwa. Jest to konsekwencją przyjęcia przez Polskę w traktacie akcesyjnym zobowiązań dotyczących m.in. wdrażania Dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) oraz transpozycji przepisów prawa wspólnotowego do prawa polskiego. W wydanym w 1988 r. orzeczeniu Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) podkreślił, że ochrona środowiska jest fundamentalnym zadaniem dla Wspólnoty, natomiast państwa członkowskie powinny wyznaczyć poziom ochrony środowiska, który będzie uważany za odpowiedni. Należy zwrócić uwagę na określenie „poziom, który będzie uważany za odpowiedni”, zawiera ono bowiem sugestię, że ów odpowiedni poziom nie ma charakteru statycznego, przeciwnie – z czasem będzie podlegał zmianie. Rzeczywiście tak się stało, w ciągu minionych 20 lat od zakończenia negocjacji w sprawie członkostwa Polski w UE wymagania dotyczące stanu środowiska oraz zakresu jego ochrony stale rosną. Ilustracją stale rosnących wymagań w zakresie środowiska jest polityka UE dotycząca ochrony środowiska przed odpadami. Minione lata niestety nie zostały w pełni wykorzystane do zbudowania spójnego, dobrze funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Istnieje w związku z tym poważne ryzyko nieosiągnięcia w określonych terminach wyznaczonych poziomów recyklingu i składowania odpadów komunalnych. Brak terminowej realizacji wyznaczonych wielkości będzie skutkował wysokimi karami finansowymi.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wymaganych do osiągnięcia poziomów recyklingu i składowania odpadów komunalnych oraz ocena

możliwości ich realizacji w warunkach funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce.

Realizacja wyznaczonego celu przeprowadzona została w oparciu o analizę krytyczną wybranej literatury przedmiotu, analizę krytyczną ustawodawstwa regulującego badane zagadnienie oraz wnioskowanie. Dla przedstawienia omawianych zagadnień przyjęto następującą konstrukcję artykułu: pierwszą część stanowi wstęp; w punkcie drugim przedstawiono prawne i organizacyjne uwarunkowania funkcjonowania gospodarki odpadami w Polsce wynikające z członkostwa w UE; w punkcie trzecim dokonano analizy wymaganych do osiągnięcia poziomów recyklingu i składowania odpadów komunalnych w latach 2020–2035 w aspekcie możliwości ich realizacji. Całość rozważań kończy zakończenie.

2. Prawne i organizacyjne uwarunkowania funkcjonowania gospodarki odpadami komunalnymi wynikające z członkostwa Polski w UE

Negocjacje w sprawie warunków członkostwa Polski w UE rozpoczęto 31 marca 1998 r., w wyniku decyzji podjętej przez Radę Europejską w Luksemburgu w grudniu 1997 r., i zakończono 13 grudnia 2002 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze. Negocjacje prowadzono w 31 obszarach. Jednym z najtrudniejszych problemów w procesie negocjacyjnym, zarówno pod względem dostosowawczym ustawodawstwa polskiego do dorobku prawnego UE, jak i możliwości wdrażania norm ustanowionych w licznych dyrektywach i innych wspólnotowych aktach prawnych, okazał się obszar 22 – środowisko. Środowiska i jego ochrony dotyczyło ok. 70 dyrektyw, zmienianych i uzupełnianych kilkakrotnie dyrektywami „siostrami”, oraz 21 rozporządzeń. Negocjacje w tym obszarze rozpoczęły się 7 grudnia 1999 r. i zakończyły 26 października 2001 r. Obszar negocjacyjny „Środowisko” objął szeroko rozumianą ochronę przyrody, w tym szczegółowe zagadnienia jakości wód i powietrza, zanieczyszczeń przemysłowych, gospodarki odpadami². Przystąpienie do UE w 2004 r. zmieniło zasadniczo charakter zobowiązań przyjętych przez Polskę w traktacie akcesyjnym w ten sposób, że ich niedopełnienie może skutkować określonymi restrykcjami, w tym sankcjami pieniężnymi. Należy również dodać, że ewentualne sankcje finansowe za niedopełnienie obowiązków wynikających z dyrektywy obciążą finanse publiczne.

² Z. Tetlak, J. Starypan, *Projekt Recykling. 20 lat nowoczesnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na Żywiecczyźnie*, „Gronie. Historia – Kultura – Sztuka” 2014, nr 14, s. 125–126.

W traktacie z Maastricht uznano ochronę środowiska za jeden z priorytetów działania UE, a Komisja Europejska w komunikacie z 1998 r. potwierdziła włączenie tej dziedziny do polityki UE. Celem polityki jest wypracowanie spójnego modelu zarządzania środowiskiem w państwach członkowskich i przyjęcie wspólnych standardów jego ochrony oraz zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego na całym obszarze Wspólnoty. W dokumentach prawnych UE odzwierciedlono wskazania zawarte w orzeczeniu i położono nacisk na stosowanie technologii bezodpadowych oraz czystych produktów. Podkreśla się celowość przyjęcia jednolitych zasad odpowiedzialności za straty spowodowane przez odpady³.

Ochrona środowiska należy do podstawowych zadań polskiego państwa, co zostało zapisane w art. 5 Konstytucji RP⁴, a następnie uszczegółowione w szeregu ustaw określających zakres kompetencji i obowiązków przede wszystkim organów administracji publicznej. Wyznaczone zadania, na które muszą zostać wskazane źródła finansowania, mają różnorodny charakter, a ich cele i sposoby realizacji zawarte są w uchwalanej co cztery lata polityce ekologicznej. Podstawą polskiej polityki ekologicznej jest założenie o równoważności celów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych⁵. Należy dodać, że również w międzynarodowym prawie ochrony środowiska nigdy nie występowała w sposób wyraźny strukturalna czy aksjologiczna sprzeczność między racjami społecznymi a ekologicznymi⁶. Konsekwencją przyjętego sformułowania jest obowiązek prowadzenia przez państwo aktywnej polityki ekologicznej, którą można określić jako całość niezbędnych działań służących zmniejszeniu obciążenia środowiska do nieszkodliwego poziomu, który wyznaczają granice tolerancji przyrody oraz dbanie o sprawiedliwy podział zasobów naturalnych dla wszystkich ludzi i zachowanie jak najwięcej zasobów dla przyszłych pokoleń⁷. W przedstawionym ujęciu jedynie państwo może być kreatorem polityki ekologicznej i poprzez swoje organy i administrację tworzyć warunki jej realizacji. Bezpośrednie regulacje prawne dotyczące obowiązków państwa wobec środowiska zostały zawarte

³ F. Jurasz, *Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi*, Warszawa, 1998, s. 9.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁵ M. Młokosiewicz, *Realizacja polityki ekologicznej w świetle etyki ekologicznej społeczeństwa*, [w:] *Ekologizacja zarządzania firmą – zielone zarządzanie*, red. S. Czaja, Wrocław 2000, s. 229.

⁶ J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Rola międzynarodowych instytucji finansowych w ochronie środowiska*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa–Gdańsk 2010, s. 83.

⁷ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, tłum. J. Gilewicz, Poznań 2010, s. 220.

w Konstytucji RP w art. 5, 68, 74, 86. Kluczowym, z punktu widzenia określenia obowiązków państwa w zakresie spraw środowiska, jest art. 74, który stanowi, że:

- 1) Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.
- 2) Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.
- 3) Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.
- 4) Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Obecnie obowiązują i są realizowane założenia polityki ekologicznej państwa do 2030 r., przyjęte uchwałą Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r.⁸

Gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi część ochrony środowiska, która polega w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Ochrona środowiska ma być ochroną kompleksową⁹.

Systemy gospodarki odpadami w państwach członkowskich muszą opierać się na generalnych zasadach obowiązujących wszystkie kraje UE. Mogą jednak zawierać szczegółowe rozwiązania, niekolidujące z ogólnymi przepisami dyrektyw, a wspierające budowę skutecznych systemów oraz realizację zobowiązań akcesyjnych. Zasady, na których winna opierać się gospodarka odpadami, obejmują minimalizację powstawania odpadów, maksymalizację ich wykorzystania oraz ich bezpieczne unieszkodliwienie, co w konsekwencji ma prowadzić do minimalizacji składowania odpadów na wysypiskach. Wymienione zasady obowiązują we wszystkich krajach UE¹⁰.

Najważniejszym aktem prawnym precyzującym główne zasady gospodarowania odpadami jest *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów*¹¹. Ideą dyrektywy, nazywanej ramową, jest tworzenie

⁸ Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M.P. z 2019 r. poz. 794).

⁹ M. Rudnicki, *Prawne i ekonomiczne dylematy zrównoważonego rozwoju w dobie ogólnosiwiatowego kryzysu*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2009, nr 2, s. 61–72.

¹⁰ F. Jurasz, *op. cit.*, s. 12.

¹¹ Dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3 z późn. zm.).

środków prawnych promujących kształtowanie „społeczeństwa recyklingu” dążącego do eliminacji wytwarzania odpadów lub poprzez procesy utylizacji odpadów do ich ponownego wykorzystania. Realizacja idei wymaga przede wszystkim zapewnienia powszechności segregacji u źródła oraz zbierania i recyklingu priorytetowych frakcji strumieni odpadów. Uwzględniając wskazane założenia, dyrektywa ramowa w art. 4 określa prawidłowe postępowanie z odpadami oraz rekomenduje następującą ich hierarchię:

- zapobieganie,
- przygotowanie do ponownego użycia,
- recykling,
- inne metody odzysku, np. odzysk energii,
- unieszkodliwianie.

Przedstawiona hierarchia, będąca swego rodzaju kodeksem postępowania z odpadami, ma służyć wskazaniu kolejności priorytetów w polityce i przepisach dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz postępowaniu z nimi. Hierarchia jest również podstawową wytyczną przy konstruowaniu systemów gospodarowania odpadami. Dyrektywa zobowiązuje także państwa członkowskie do podejmowania wszelkich działań umożliwiających wspieranie ponownego wykorzystania produktów oraz propagowanie i realizowanie selektywnej zbiórki odpadów. Ustalanie kosztów gospodarowania odpadami powinno odbywać się w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci”¹².

We wszystkich krajach unijnych pełną odpowiedzialność za gospodarkę odpadami komunalnymi ponoszą gminy. Polskie ustawodawstwo również obarcza gminę odpowiedzialnością za całość lokalnej problematyki odpadów komunalnych.

W ustawie o odpadach¹³ art. 3 ust.1 pkt 3 ustawodawca definiuje gospodarkę odpadami jako wytwarzanie odpadów i gospodarowanie nimi. Natomiast gospodarowanie odpadami to zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów, w tym sortowanie, wraz z nadzorem nad wymienionymi działaniami, a także późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami (art. 3 ust.1 pkt 2).

¹² M. Górski, *Nowa dyrektywa ramowa o odpadach – kierunki transpozycji do prawa polskiego*, [w:] *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, red. T. Marcinkowski, Poznań 2009, s. 5–21.

¹³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.).

Istotnymi pojęciami z punktu widzenia realizacji wyznaczonych celów w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi są odzysk i recykling, które ustawodawca definiuje następująco:

odzysk – rozumie się przez to jakiegokolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, aby odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastąpienie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby wykorzystane do spełnienia danej funkcji, lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce (art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawa o odpadach).

recykling – rozumie się przez to odzysk, w ramach którego odpady są ponownie przetwarzane na produkty, materiały lub substancje wykorzystywane w pierwotnym celu lub innych celach; obejmuje to ponowne przetwarzanie materiału organicznego (recykling organiczny), ale nie obejmuje odzysku energii i ponownego przetwarzania na materiały, które mają być wykorzystane jako paliwa lub do prac ziemnych (art. 3 ust. 1 pkt 23 ustawa o odpadach).

Podstawowym aktem prawnym w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce jest ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.), która stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o odpadach. Ustawa ta dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia:

- 1) Dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. WE L 135 z 30 maja 1991 r., s. 40, z późn. zm.);
- 2) Dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. WE L 182 z 16 lipca 1999 r., s. 1, z późn. zm.);
- 3) Dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3 z późn. zm.).

Poza ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach znaczenie dla praktycznego funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi mają rozporządzenia wydane na jej podstawie oraz na podstawie ustawy o odpadach. Do rozporządzeń mających istotne znaczenie dla systemu gospodarowania odpadami komunalnymi należy zaliczyć Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie sposobu selektywnego zbierania

wybranych frakcji odpadów¹⁴. Paragraf 1 rozporządzenia w sprawie selektywnego zbierania odpadów odnosi się do tzw. Jednolitego Systemu Segregacji Odpadów w Polsce, który zakłada selektywne zbieranie sześciu frakcji odpadów, tj.:

- 1) papier;
- 2) szkło;
- 3) metale;
- 4) tworzywa sztuczne;
- 5) odpady opakowaniowe wielomateriałowe;
- 6) bioodpady.

Zasady organizacji i finansowania systemu odbierania oraz zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie danej gminy określają uchwały rad gmin jako akty prawa miejscowego, w tym szczególności Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Ważnym elementem funkcjonowania systemu gospodarki odpadami jest Krajowy Plan Gospodarki Odpadami (KPGO). Obecnie obowiązuje KPGO 2028¹⁵. KPGO to dokument, który zawiera analizę stanu gospodarki odpadami w kraju, prognozę zmian, cele i kierunki działań w zakresie gospodarki odpadami oraz krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów. Celem KPGO jest stworzenie w Polsce nowoczesnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Dla województw tworzone są Wojewódzkie Plany Gospodarki Odpadami. Plany gospodarki odpadami nie stanowią aktów prawa, co oznacza, że nie wynikają z nich bezpośrednio obowiązki lub prawa dla przedsiębiorców czy innych podmiotów.

3. Wymagane poziomy recyklingu i składowania odpadów komunalnych w świetle możliwości ich realizacji

Gospodarka odpadami komunalnymi w Polsce stoi przed niezwykle trudnymi wyzwaniami. Wiążą się one z latami 2025, 2030 i 2035, które określają terminowe cezury osiągnięcia poziomów prawidłowego, zgodnego z unijnymi dyrektywami zagospodarowania odpadów komunalnych. Niezrealizowanie wyznaczonych w Dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) celów może skutkować nałożeniem przez Komisję Europejską kar (dziennych

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2021 r. poz. 906).

¹⁵ Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. 2023 r. poz. 702).

i zryczałtowanych), których wysokość ustala Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Kary, o czym przekonał się niedawno, mogą być bardzo wysokie (TSUE nałożył na Polskę okresową karę pieniężną w wysokości 1 mln euro dziennie)¹⁶. Najtrudniejsze do osiągnięcia w wyznaczonych terminach będą:

- minimalne poziomy recyklingu odpadów komunalnych,
- minimalne poziomy recyklingu odpadów opakowaniowych,
- maksymalne poziomy składowania odpadów komunalnych.

W Dyrektywie 2018/851¹⁷ określono nowe poziomy recyklingu odpadów komunalnych, które dotyczą już nie tylko wybranych frakcji odpadów komunalnych, ale również całego ich strumienia, i tak: do 2025 r. recykling odpadów komunalnych zostanie zwiększony wagowo do minimum 55%; do 2030 r. poziom ten zostanie zwiększony do 60%; do 2035 r. – do 65%. Choć Dyrektywa nie obowiązuje wprost, to wymaga wpisania jej zaleceń do prawa krajowego. Od 1 stycznia 2020 r., po nowelizacji przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nowe brzmienie otrzymał art. 3b ust. 1, w którym określone zostały przez ustawodawcę obowiązkowe progi na poziomie: 25% w 2022 r., 35% w 2023 r., 45% w 2024 r. i 55% w 2025 r. W 2022 r. recykling odpadów komunalnych wyniósł 26,7%. Podwojenie tej wielkości w ciągu trzech lat trudno sobie wyobrazić, biorąc pod uwagę powszechnie występujące w Polsce:

- słabą jakość segregacji odpadów komunalnych przez mieszkańców – selektywna zbiórka „u źródła”,
- niski poziom technologiczny instalacji przetwarzających odpady,
- bardzo wysokie wymagania jakościowe recyklerów wykorzystujących odpady surowcowe do produkcji (huty szkła, huty metali, papiernie itd.)¹⁸.

Dodatkowym problemem jest wprowadzony rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska¹⁹ nowy sposób obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych (zgodny z Decyzją

¹⁶ TSUE: *Milion euro kary dziennie dla Polski za niezawieszenie Izby Dyscyplinarnej SN*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/8280173,kara-dla-polski-milion-euro-dziennie-tsue-izba-dyscyplinarna.html> [dostęp: 9.08.2023].

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r.).

¹⁸ A. Płudowska, T. Dąbrowski, *Nowe poziomy recyklingu zwiększają koszty gospodarki odpadami*, „Przegląd Komunalny”, 2023, nr 1, s. 13.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu (Dz.U. z 2021 r. poz. 1530).

wykonawczą Komisji UE 2019/1004 z 7 czerwca 2019 r.²⁰), w którym „masę odpadów komunalnych poddanych recyklingowi oblicza się w momencie wprowadzenie do procesu recyklingu” (§ 5 ust. 1). Oznacza to, że masa odpadów poddanych recyklingowi zmniejszy się o zanieczyszczenia i tzw. ubytki procesowe, które ze względu na wymagania recyklerów nie mogą zostać przetworzone, a instalacje podczas sortowania nie są w stanie usunąć tych zanieczyszczeń. Recykler jest zobowiązany obliczyć, zgodnie z Decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2019/1004, poziom zanieczyszczeń indywidualnie dla każdego przypadku. W zgodnej opinii ekspertów osiągnięcie wyznaczonych poziomów recyklingu odpadów komunalnych jest nierealne, a szacowana brakująca wielkość może wynieść nawet 10–15%²¹.

Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852²² wprowadzono wymagania ilościowe i terminowe dotyczące odpadów opakowaniowych:

- 1) nie później niż do dnia 31 grudnia 2025 – recykling co najmniej 65% wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych;
- 2) nie później niż do dnia 31 grudnia 2030 – recykling co najmniej 70% wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych.

Tab. 1. Szczegółowe cele recyklingu dla poszczególnych rodzajów materiałów opakowaniowych w latach 2024, 2025, 2027, 2029 i 2030

Materiał	2024	2025	2027	2029	2030
Wszystkie odpady opakowaniowe	63%	65%	67%	69%	70%
Tworzywa sztuczne	45%	50%	52%	54%	55%
Aluminium	51%	51%	55%	59%	60%
Metale żelazne	65%	70%	74%	78%	80%
Papier i tektura	73%	50%	79%	83%	85%
Szkło	67%	70%	72%	74%	75%
Drewno	23%	25%	27%	29%	30%

Źródło: Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2375); KPGO 2028, s. 93–95, (dane dotyczące celów dla 2030 r.) (Załącznik do Uchwały nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. 2023 r. poz. 702)).

²⁰ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004 z 7 czerwca 2019 r., określająca zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji C(2012) 2384 (Dz.Urz. UE L 163 z 20 czerwca 2019 r.).

²¹ B. Leśniewski, *Kary za zbyt niski poziom recyklingu: sądny rok 2025*, „Przegląd Komunalny” 2023, nr 1, s. 6.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r., s. 141).

Z danych Eurostatu wynika, że cel 55% odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi w 2020 r. został osiągnięty przez wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Chorwacji (54,2%), Węgier (52,4%), Rumunii (44,6%) i Malty (40%). W Polsce uzyskano wynik 55,5%²³, jednak osiągnięcie 65% recyklingu odpadów opakowaniowych w 2025 r. będzie bardzo trudne, a dla niektórych rodzajów materiałów (różne poziomy recyklingu – tab. 1), np. tworzyw sztucznych, praktycznie niewykonalne. Już w 2020 r., dla którego wymagany poziom wynosił 50%, w 831 gminach z 11 województw nie osiągnięto wymaganych poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu. Z informacji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska (WIOŚ) wynika, że spośród 314 gmin województwa 165 nie osiągnęło wymaganego poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu (ok. 53% gmin). W związku z nieosiągnięciem wymaganego w 2020 r. poziomu przygotowania do ponownego użycia i recyklingu następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, Mazowiecki WIOŚ nałożył kary pieniężne na 100 gmin (wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. – 87 decyzji ostatecznych na kwotę 1 738 574 zł i 13 decyzji na kwotę 325 953 zł, od których gminy złożyły odwołania). Ponadto wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. prowadzone były 22 postępowania w sprawie nałożenia na gminy kar za nieosiągnięcie ww. poziomu. WIOŚ w Poznaniu przekazał, że poziomu recyklingu nie osiągnęły 133 gminy na 226 gmin województwa wielkopolskiego (59%)²⁴. Należy w tym miejscu dodać, że gminy nie będą mogły pokrywać kar z opłaty śmieciowej. Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO) w Gdańsku stwierdza²⁵, że „środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”. Izba wyjaśnia, że kluczowe regulacje prawne w tym zakresie zostały zawarte w art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Według RIO „W ocenie Izby przywołane wyżej

²³ *Packing waste, EU, 2010–2021*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packing_waste_statistics [dostęp: 20.08.2023].

²⁴ *Spiller J., Samorządy vs. recykling. Gminy nie podołały, więc syją się kary pieniężne*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/poziom-recykling-w-gminach-w-2020-r-dane-wios-kary-pieniezne-12969.html> [dostęp: 23.08.2023].

²⁵ Odpowiedź RIO w Gdańsku na prośbę wójta Przechlewa o zajęcie stanowiska odnośnie do możliwości pokrywania z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi kosztów nałożonej kary pieniężnej za brak osiągnięcia przez gminę wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych w kontekście podanego stanu faktycznego. RP.0441/88/46/1/2022 Gdańsk, dnia 29 2022 r.

regulacje prawne powinny być interpretowane w sposób ścisły, co oznacza dopuszczalność pokrywania m.in. kosztów obsługi administracyjnej funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, lecz tylko takich, które są bezpośrednio związane z tym systemem. Nie ma jednak podstaw, aby pokrywać z ww. opłat koszty, które są skutkiem braku realizacji przez gminę określonych wymogów wynikających z przepisów ww. ustawy. Są to bowiem koszty, nie tyle związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w rozumieniu ww. przepisów art. 6r ustawy, co ściśle powiązane z nieosiągnięciem wymaganego poziomu recyklingu odpadów²⁶.

Problemy recyklingu odpadów opakowaniowych są związane z czynnikami, które oprócz wymienionych dla recyklingu odpadów zmieszanych obejmują dodatkowo czynniki, na które gminy mają, mimo podejmowanych wysiłków, niewielki wpływ. Do tych czynników należą:

- rodzaj materiałów, z których producenci wytwarzają opakowania,
- niewystarczająca wiedza konsumentów o możliwości recyklingu opakowań,
- brak spójnych regulacji wprowadzanych na tyle wcześnie, aby mogły się sprawdzić w praktyce.

Kluczowe znaczenie na ograniczenie wpływu wymienionych czynników na poziom recyklingu odpadów opakowaniowych ma odpowiedzialność producentów za wprowadzane na rynek opakowania. Zgodnie z definicją rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP), zawartą w Dyrektywie Parlamentu i Rady (UE) 2018/851, pod pojęciem tym rozumie się zestaw działań zobowiązujących producentów produktów wprowadzanych na rynek do ponoszenia finansowej lub finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za gospodarowanie nimi w całym cyklu życia produktu, czyli zarówno w okresie użytkowania, jak i gdy staje się on odpadem, w tym za selektywną zbiórkę, sortowanie i przetwarzanie. Obowiązek ten może również obejmować odpowiedzialność organizacyjną i odpowiedzialność za przyczynianie się do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz do zwiększania przydatności produktów do ponownego użycia i recyklingu²⁷. Obecnie funkcjonujący w Polsce

²⁶ Spiller J., *Kary za brak poziomu recyklingu nie mogą być pokrywane z opłat za gospodarowanie odpadami*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/rio-gdansk-poziom-recyklingu-kara-oplaty-za-gospodarowanie-odpadami-komunalnymi-12748.html> [dostęp: 3.10.2023].

²⁷ *Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP) – Słownik ochrony środowiska*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/rop.html> [dostęp: 4.10.2023].

system ROP, w którym obowiązki producentów określono w kilku ustawach²⁸, został wprowadzony prawie 20 lat temu. System nie odpowiada aktualnym potrzebom, jest niespójny wewnętrznie oraz z Dyrektywą 2018/851, wręcz dysfunkcyjny i ma istotny wpływ na bardzo prawdopodobne nieosiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych. Problem dotyczy w szczególności opakowań z tworzyw sztucznych i recyklingu tworzyw sztucznych w ogóle. Projekt nowej ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie został jak dotąd uchwalony, a ostateczny termin wprowadzenia ROP minął 5 stycznia 2023 r. Stowarzyszenie „Polski Recykling” w alarmistycznym tonie zwróciło się do rządu, że brak odpowiednich przepisów powoduje zapaść gospodarki odpadami i w efekcie aż 30% polskich przedsiębiorstw z branży przestało funkcjonować. W związku z tym gromadzone są duże ilości tworzyw bez możliwości poddania ich recyklingowi. Przekłada się to na kary finansowe, które obecnie wynoszą 2 mld zł rocznie. Ekspertsi prognozują, że w ciągu najbliższych pięciu lat wysokość tej kary wyniesie ok. 16 mld zł rocznie²⁹.

W Polsce obecnie większość rodzajów odpadów opakowaniowych ma wartość ujemną, co oznacza, że koszt recyklingu, w efekcie którego uzyskujemy nowy produkt lub surowiec do jego produkcji, jest wyższy od przychodów ze sprzedaży. Rozwiązaniem jest wprowadzenie ROP, której opłaty za wprowadzanie opakowań na rynek powinny uwzględniać koszty, poczynwszy od selektywnej zbiorki a kończąc na procesie faktycznego recyklingu. Wysokość opłaty powinna również być porównywalna z opłatami innych krajów członkowskich UE. Przykładowo za każdą tonę tworzyw sztucznych wprowadzonych na rynek w Austrii jest to 610 euro, w Estonii – 400 euro, w Hiszpanii – 377 euro, w Czechach – 206 euro³⁰. W Polsce opłata ta w 2023 r. wynosi ok. 45 euro³¹. Dochodzi do sytuacji, która nie powinna mieć miejsca – przedsiębiorstwa zajmujące się zagospodarowaniem odpadów muszą płać za odbiór szkła czy makulatury, nie otrzymując rekompensaty w postaci

²⁸ Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.); Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1113); Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622).

²⁹ kw, *Recykerzy w dramatycznym apelu wzywają premiera do wyjaśnień w sprawie Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów*, <https://zielonagospodarka.pl/recykerzy-w-dramatycznym-apelu-wzywaja-premiera-do-wyjasnien-w-sprawie-rozszerzonej-odpowiedzialnosci-producentow-13927> [dostęp: 4.10.2023].

³⁰ S. Pacek, *Kto zarabia na polskich śmieciach?*, „Przegląd Komunalny” 2021, nr 8, s. 8–9.

³¹ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023, poz. 877).

dopłat do opadów surowcowych. Kolejnym istotnym czynnikiem, szczególnie w przypadku opakowań z tworzyw sztucznych, jest wykorzystywanie do ich produkcji różnego rodzaju dodatków, które uniemożliwiają recykling (tzw. opakowania wielomateriałowe). Ściśle związane z problemem wielomateriałowości opakowań jest brak premiowania ekoprojektowania, czyli tworzenia opakowań łatwych do ponownego wykorzystywania czy niedrogiego recyklingu. Dobrze skonstruowana ustawa o rozszerzonej odpowiedzialności producenta ma w tym kluczowe znaczenie. Ustawodawca wprowadza jednak wpraw system kaucyjny, co powinno nastąpić po wdrożeniu ROP, będącym podejściem właściwym. W opinii gmin i ekspertów zamiast do obniżenia kosztów doprowadzi to do wzrostu obciążeń gospodarstw domowych³². Należy również wyrazić sceptycyzm co do korzystnego wpływu systemu kaucyjnego na poziom selektywnej zbiórki, kaucją będą bowiem objęte odpady opakowaniowe najłatwiejsze do zidentyfikowania, sortowania i recyklingu. Gminom pozostaną natomiast folie, opakowania wielomateriałowe i jednorazowe³³. Wymienione rodzaje odpadów opakowaniowych są przekazywane do termicznego odzysku energii cieplnej, co niestety nie jest recyklingiem. Osiągnięcie w takich uwarunkowaniach wymaganych poziomów recyklingu opakowań wydaje się bardzo mało prawdopodobne.

W ramach Dyrektywy (UE) 2018/850 zmieniającej Dyrektywę 1999/31/WE (Dyrektywa zmieniająca (UE) 2018/850 miała zostać włączona do porządku krajowego państw członkowskich do dnia 5 lipca 2020 r.)³⁴ wprowadzono ograniczenie możliwości składowania odpadów. W Polsce przepisy Dyrektywy 2018/850 zostały włączone do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w 2022 r. Zgodnie z art. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dopuszczalny poziom składowania odpadów wyniesie odpowiednio: 30% wagowo rocznie za każdy rok w latach 2025–2029; 20% wagowo rocznie za każdy rok w latach 2030–2034 oraz 10% wagowo rocznie w 2035 r. i za każdy kolejny rok.

W 2020 r. zebrane odpady komunalne zostały skierowane do następujących procesów:

³² J. Połomka, W. Dronia, M. Szczotka, J. Blinow, *System kaucyjny oznacza podwyżkę cen odbioru odpadów*, „Przegląd Komunalny” 2023, nr 1, s. 16–17.

³³ Bałękowski K., *Ponad połowa odpadów opakowaniowych się marnuje*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8584003,recykling-ponad-polowa-odpadow-opakowaniowych-sie-marnuje.html> [dostęp: 29.08.2023].

³⁴ Składowanie odpadów. Streszczenie dokumentu, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/land-fill-of-waste.html> [dostęp: 23.08.2023].

1. odzysk – 7 732,8 tys. ton (59,0%), w tym:
 - recykling – 3 498,6 tys. ton (26,7%),
 - biologiczne procesy przetwarzania (kompostowanie lub fermentacja) – 1 577,9 tys. ton (12,0%),
 - przekształcenie termiczne z odzyskiem energii – 2 656,2 tys. ton (20,3%),
2. unieszkodliwienie – 5 384,1 tys. ton (41,0%), w tym:
 - przez przekształcenie termiczne bez odzysku energii – 166,4 tys. ton (1,3%),
 - przez składowanie – 5 217,7 tys. ton (39,8%)³⁵.

Według GUS w 2022 r. zebranych zostało 13 420,3 tys. ton odpadów komunalnych (spadek o 1,9% w porównaniu z 2021 r., w którym zebrano 13 673,6 tys. ton). Na jednego mieszkańca przypadało średnio 355 kg zebranych odpadów komunalnych, co oznacza spadek o 5 kg w porównaniu z rokiem poprzednim (statystyczny Europejczyk wytwarza rocznie ok. 530 kg odpadów komunalnych). Z danych GUS wynika ponadto, że w 2022 r. spośród zebranych odpadów komunalnych 5 361 tys. ton stanowiły odpady odebrane lub zebrane w sposób selektywny, a 8 059,3 tys. ton odpady zmieszane. Zebrane odpady komunalne w 2022 r. zostały skierowane do następujących procesów:

1. odzysk – 8 199,1 tys. ton (61,1%), w tym:
 - recykling – 3 585,4 tys. ton (26,7%),
 - biologiczne procesy przetwarzania (kompostowanie lub fermentacja) – 1 899,5 tys. ton (14,2%),
 - przekształcenie termiczne z odzyskiem energii – 2 714,1 tys. ton (20,2%),
2. unieszkodliwienie – 5 221,2 tys. ton (38,9%), w tym:
 - przez przekształcenie termiczne bez odzysku energii – 113 tys. ton (0,8%),
 - przez składowanie – 5 108,2 tys. ton (38,1%).

Mimo że w ubiegłym roku wytworzono mniej odpadów komunalnych, nie zmienił się procentowy udział procesów recyklingu w zagospodarowaniu odpadów komunalnych. W 2022 r. – jak podaje GUS – procesom recyklingu poddano 26,7% zebranych odpadów komunalnych – to prawie tyle samo co w 2021

³⁵ Ochrona środowiska w 2020 r., <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/10550-ochrona-srodowiska-w-2020-r.pdf> [dostęp: 29.08.2023].

r. i w 2020 r., kiedy to procesom recyklingu poddano kolejno 26,9% i 26,7. W tym kontekście interesujące wyniki badań przedstawione zostały przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB) w opracowaniu *Morfologia odpadów komunalnych wytworzonych w Polsce* (Tab. 2).

Tab. 2. Skład morfologiczny odpadów komunalnych wytwarzanych w systemie gminnym w Polsce w 2020 r.

Frakcja odpadów	Udział wagowy [%]
Bioodpady	28,68
Papier i tektura	10,78
Tworzywa sztuczne	10,59
Szkło	10,29
Frakcja < 10 mim	7,20
Wielkogabaryty	7,05
Frakcja 10–20 mim	4,40
Higieniczne, pampersy, skóra	5,50
Mineralne	4,10
Gruz	2,50
Guma	2,18
Tekstylia	1,70
Metale	2,34
Wielomateriałowe	0,88
ZSEE (zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny)	0,54
Drewno	0,48
Popioły	0,48
Niebezpieczne	0,26
Medyczne	0,02
Oleje i tłuszcze	0,02
Baterie, akumulatory	0,01
Detergenty, farby, środki ochrony roślin	0,0102
Suma	100,0

Źródło: K. Szczepański, B. Waszczytko-Miłkowska, J. Kamińska-Borak, *Morfologia odpadów komunalnych wytwarzanych w Polsce*, Warszawa 2022, s. 40–41, tab. 3.

Z przedstawionych badań wynika, że potencjalna efektywność wy-sortowywania odpadów i przekazania ich do recyklingu mogłaby wynieść 66,29% (możliwe do recyklingu frakcje zaznaczono w tab. 2 na szaro), a w latach 2020–2022 wyniosła poniżej 27%. Osiągnięte wyniki oznaczają, że

prawie 40% odpadów, które mogłyby być poddane recyklingowi, zostały w części przekształcone termiczne (odzysk energii) i w części nieszkodliwione przez składowanie. Stało się tak dlatego, że dla większości frakcji odpadów nie ma skutecznych technologii recyklingu.

Według prognozy zawartej w KPGO (tab. 86, s. 154) w 2025 r. wytworzonych zostanie 15004,1 tys. ton odpadów komunalnych, czyli recyklingowi musiałoby zostać poddane 8 252,3 tys. ton, a składowaniu maksymalnie 4 501,2 tys. ton odpadów. W obecnych warunkach prawnych i technologicznych szanse na realizację wymaganych poziomów w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych są niewielkie. W tej sytuacji kary są praktycznie przesądzone, tym bardziej że ustawodawca wprowadził restrykcyjny zapis w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 9z ust. 2a), w którym stwierdza, że gmina niewykonująca obowiązków określonych we wskazanej ustawie (art. 3b ust. 1) dotyczących uzyskania obowiązkowych poziomów recyklingu odpadów komunalnych podlega karze pieniężnej. Kara pieniężna obliczana jest jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty za umieszczenie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych na składowisku i brakującej masy odpadów komunalnych do wymaganego poziomu recyklingu. W szczególności w przypadku dużych miast kary mogą wynieść już za 2023 r. kilka milionów i należy się spodziewać, że będą znacząco rosły w latach kolejnych³⁶.

Należy zadać pytanie, jakie działania powinny zostać podejmowane, aby stworzyć realne szanse na realizację wymogów w zakresie przedstawionych trzech obszarów zagospodarowania odpadów komunalnych. Chodzi przede wszystkim o działania służące osiągnięciu wymaganych poziomów zagospodarowania w dłuższym czasie, czyli wyznaczone datami 2030 i 2035 r., nie zaniedbując oczywiście działań poprawiających skuteczność realizacji wymaganych wskaźników zagospodarowania odpadów do 2025 r. Konieczna jest poprawa jakości segregacji odpadów przez mieszkańców, z wykorzystaniem przez gminy, w ramach wywierania presji na mieszkańców, instrumentów pieniężnych włącznie. Istotnym elementem dobrze funkcjonującego i skutecznego systemu gospodarki odpadami komunalnymi jest ustawa o ROP, której konstrukcja powinna wymuszać i zachęcać przedsiębiorstwo do wprowadzania na rynek opakowania łatwo poddawalne wielokrotnemu recyklingowi. Produkty trudne do recyklingu lub nienadające się do niego powinny

³⁶ A. Płudowska, T. Dąbrowski, op. cit., s. 12.

być obciążone na tyle wysokimi opłatami, aby skutecznie były z rynku eliminowane. Dotyczy to zwłaszcza opakowań wielomateriałowych³⁷. Niezbędne są również kosztowne inwestycje. Według oceny IOS-PIB osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu będzie się wiązało z inwestycjami w gospodarkę odpadami komunalnymi w wysokości ok. 18,735 mld zł do 2028 r. i ok. 5,835 mld zł w latach 2029–2034, razem ok. 25 mld zł³⁸. Kluczowe znaczenie będą miały inwestycje w Instalacje Termicznego Przekształcania Odpadów Komunalnych (ITPOK), biogazownie, wysoko wydajne sortownie oraz nowoczesne Punkty Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK), obejmujące warsztaty umożliwiające ponowne użytkowanie produktów. Pozostają jeszcze, często pomijane czynniki, które zdaniem autora będą miały istotne znaczenie dla realizacji celów w zakresie recyklingu i składowania odpadów komunalnych. Ograniczenie składowania w znacznej mierze będzie zależało od tempa odchodzenia gospodarstw domowych od wykorzystywania węgla do ogrzewania domów (popioły są składowane). Do czynników decydujących o stanie środowiska w dłuższym czasie i możliwości realizacji nawet najtrudniejszych celów należy świadomość ekologiczna społeczeństwa. Dariusz Kiełczewski świadomość ekologiczną określa jako „stosunek człowieka do środowiska przyrodniczego, zespół informacji na jego temat, a także system wartości, jakim ta osoba kieruje się wobec niego w swoim postępowaniu”³⁹. Budowa świadomości ekologicznej jest procesem długim, wymaga zaangażowania państwa, jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych oraz ludzi obdarzonych zaufaniem społecznym. Konieczne jest finansowanie edukacji ekologicznej ze środków publicznych z zachowaniem ciągłości, ponieważ łatwo jest w tej dziedzinie utracić osiągnięte rezultaty. Mieszkaniec musi mieć poczucie związku ze środowiskiem naturalnym, w którym żyje, i ścisłej zależności między stanem środowiska i poziomem życia.

4. Wnioski

Najbliższe lata będą dla gospodarki odpadami w Polsce bardzo trudne. W niniejszym artykule szczególną uwagę poświęcono problemom, które będą zdaniem autora najtrudniejsze do rozwiązania. Należą do nich obowiązki

³⁷ P. Szewczyk, *Reforma systemu pilnie potrzebna*, „Przegląd Komunalny” 2020, nr 8, s. 62.

³⁸ B. Leśniewski, *op. cit.*, s. 8.

³⁹ D. Kiełczewski, *Ekologia społeczna*, Białystok 1999, s. 20.

terminowego osiągnięcia wymaganych poziomów zagospodarowania odpadów komunalnych w trzech obszarach:

- minimalnych poziomów recyklingu odpadów komunalnych,
- minimalnych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych,
- maksymalnych poziomów składowania odpadów komunalnych.

Trudności wynikają z wielości uwarunkowań wpływających na wymienione obszary oraz złożoności niezbędnych działań do podjęcia oraz stosunkowo krótki czas na ich realizację. Przyczyny prawdopodobnego nieosiągnięcia wymaganych poziomów recyklingu i składowania odpadów wynikają niestety również z wieloletnich zaniedbań, zaniechań i odkładania na później koniecznych działań przez instytucje zobowiązane do ich podejmowania. W pierwszej kolejności należy wymienić państwo (rząd, sejm), gminy, ale również przedsiębiorstwa, fundacje i stowarzyszenia. Skutkuje to obecnie tym, że gminy w większości będą musiały płacić bardzo wysokie kary za nieosiągnięcie wymaganych wskaźników zagospodarowania odpadów komunalnych. Gminy będą oczywiście starały się mniej czy bardziej skutecznie przerzucić kary na przedsiębiorstwa odbierające odpady, jednak w ostatecznym rozrachunku koszty poniosą mieszkańcy. Posunięcia, jakie należy przedsięwziąć, można ująć w trzech sferach działań:

- regulacyjnej – państwo, gminy,
- inwestycyjnej – państwo, gminy (związki międzygminne), przedsiębiorstwa,
- kształtowania świadomości i postaw proekologicznych konsumentów (wytwórców odpadów) – państwo, gminy, przedsiębiorstwa, fundacje, stowarzyszenia.

W sferze regulacyjnej musi nastąpić istotne przyspieszenie wdrażania prawa UE, procedowania ustaw, rozporządzeń, uchwał, decyzji, opinii (np. środowiskowych), pozwoleń itd., z jednoczesną dbałością o ich jakość. Procedowanie projektu ustawy o rozszerzonej odpowiedzialności producenta trwa już ponad trzy lata. Konieczna jest poprawa systemu gospodarki odpadami w gminach w zakresie segregacji odpadów (zabudowa wielorodzinna), uszczelnienie systemu (dzikie wysypiska, spalanie odpadów).

W sferze inwestycyjnej niezbędna jest realizacja do 2034 r. przedsięwzięć w gospodarce odpadami komunalnymi służących osiągnięciu wymaganych poziomów recyklingu i ograniczenia składowania odpadów, których szacunkowy koszt wyniesie ok. 25 mld zł. Należą do nich ITPOK, biogazownie, wysoko wydajne sortownie oraz nowoczesne PSZOK. Istotny wpływ na

ograniczenie składowania będzie spadek ilości popiołów w strumieniu odpadów. Konieczne w związku z tym są inwestycje w gminne ciepłownie i odnawialne źródła energii. Państwo musi wesprzeć finansowo wymienione inwestycje, ponieważ gminy, związki międzygminne oraz przedsiębiorstwa nie są w stanie samodzielnie ich realizować.

Sfera kształtowania świadomości i postawy proekologicznej konsumentów ma zdaniem autora w długim czasie decydujące znaczenie dla realizacji analizowanych w artykule celów. Konsument świadomy związku między rodzajem opakowania a możliwością jego recyklingu w sposób zasadniczy wpływa na realizację wyznaczonych poziomów recyklingu opakowań. Premiuje jednocześnie przedsiębiorstwa wprowadzające na rynek opakowania łatwe do recyklingu. Działania w tym zakresie powinny być realizowane przez wszystkie wskazane podmioty systematycznie, ponieważ łatwo o utratę osiągniętych rezultatów.

Celem artykułu była analiza wymaganych do osiągnięcia poziomów recyklingu i składowania odpadów komunalnych oraz ocena możliwości ich realizacji w warunkach funkcjonującego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Polsce. Analiza pozwala stwierdzić, że osiągnięcie wymaganych poziomów recyklingu i składowania odpadów komunalnych w warunkach funkcjonującego systemu jest mało prawdopodobne. Wskazane działania służące zdaniem autora poprawie systemu stwarzają szanse osiągnięcia poziomów wyznaczonych na 2030 i 2035 r.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
2. Dyrektywa 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3 z późn. zm.).
3. Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. WE L 135 z 30 maja 1991 r., s. 40, z późn. zm.).

4. Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. WE L 182 z 16 lipca 1999 r., s. 1, z późn. zm.).
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz.Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r., s. 100–108).
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r.).
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.Urz. UE L 150 z 14 czerwca 2018 r.).
8. Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/1004 z 7 czerwca 2019 r., określająca zasady obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących odpadów zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE oraz uchylająca decyzję wykonawczą Komisji C(2012) 2384 (Dz.Urz. UE L 163 z 20 czerwca 2019 r.).
9. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1113).
12. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622).
13. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 877).
15. Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M.P. z 2019 r. poz. 794).
16. Uchwała nr 96 Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2028 (M.P. z 2023 r. poz. 702).

17. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów (Dz.U. z 2021 r. poz. 906).
18. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie sposobu obliczania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu (Dz.U. z 2021 r. poz. 1530).
19. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 grudnia 2021 r. w sprawie rocznych poziomów recyklingu odpadów opakowaniowych w poszczególnych latach do 2030 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2375).
20. Odpowiedź RIO w Gdańsku na prośbę wójta Przechlewa o zajęcie stanowiska odnośnie do możliwości pokrywania z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi kosztów nałożonej kary pieniężnej za brak osiągnięcia przez gminę wymaganego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych w kontekście podanego stanu faktycznego. RP.0441/88/46/1/2022 Gdańsk, dnia 29 sierpnia 2022 r.

Książki i artykuły naukowe:

1. Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Rola międzynarodowych instytucji finansowych w ochronie środowiska*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, red. A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, Warszawa–Gdańsk 2010.
2. Górski M., *Nowa dyrektywa ramowa o odpadach – kierunki transpozycji do prawa polskiego*, [w:] *Kompleksowe zarządzanie gospodarką odpadami*, red. T. Marcinkowski, Poznań 2009.
3. Jurasz F., *Instrumenty ekonomiczne w gospodarce odpadami komunalnymi*, Warszawa 1998.
4. Kiełczewski D., *Ekologia społeczna*, Białystok 1999.
5. Leśniewski B., *Kary za zbyt niski poziom recyklingu: sądny rok 2025*, „Przegląd Komunalny” 2023, nr 1.
6. Młokosiewicz M., *Realizacja polityki ekologicznej w świetle etyki ekologicznej społeczeństwa*, [w:] *Ekologizacja zarządzania firmą – zielone zarządzanie*, red. S. Czaja, Wrocław 2000.
7. Pacek S., *Kto zarabia na polskich śmieciach?*, „Przegląd Komunalny” 2021, nr 8, s. 7–9.

8. Płudowska A., Dąbrowski T., *Nowe poziomy recyklingu zwiększają koszty gospodarki odpadami*, „Przegląd Komunalny” 2023, nr 1.
9. Połomka J., Dronia W., Szczotka M., Blinow J., *System kaucyjny oznacza podwyżkę cen odbioru odpadów*, „Przegląd Komunalny” 2023, nr 1, s. 16–18.
10. Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, tłum. J. Gilewicz, Poznań 2010.
11. Rudnicki M., *Prawne i ekonomiczne dylematy zrównoważonego rozwoju w dobie ogólnoświatowego kryzysu*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2009, nr 2, s. 61–72.
12. Szczepański K., Waszczytko-Miłkowska B., Kamińska-Borak J., *Morfologia odpadów komunalnych wytwarzanych w Polsce*, Warszawa 2022.
13. Szewczyk P., *Reforma systemu pilnie potrzebna*, „Przegląd Komunalny” 2020, nr 8.
14. Tetlak Z., Starypan J., *Projekt Recykling. 20 lat nowoczesnego systemu gospodarki odpadami komunalnymi na Żywiecczyźnie*, „Gronie. Historia – Kultura – Sztuka” 2014, nr 14.

Źródła internetowe:

1. Bałəkowski K., *Ponad połowa odpadów opakowaniowych się marnuje*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8584003,recykling-ponad-polowa-odpadow-opakowaniowych-sie-marnuje.html> [dostęp: 29.08.2023].
2. kw, *Recyklerzy w dramatycznym apelu wzywają premiera do wyjaśnień w sprawie Rozszerzonej Odpowiedzialności Producentów*, <https://zielona-gospodarka.pl/recyklerzy-w-dramatycznym-apelu-wzywaja-premiera-do-wyjasnien-w-sprawie-rozszerzonej-odpowiedzialnosc-producen-tow-13927> [dostęp: 4.10.2023].
3. *Ochrona środowiska w 2020 r.*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/10550-ochrona-srodowiska-w-2020-r.pdf> [dostęp: 29.08.2023].
4. *Packing waste, EU, 2010–2021*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging_waste_statistics [dostęp: 20.08.2023].

5. *Rozszerzona odpowiedzialność producenta (ROP) – Słownik ochrony środowiska*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/definicja/rop.html> [dostęp: 4.10.2023].
6. *Składowanie odpadów. Streszczenie dokumentu*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/landfill-of-waste.html> [dostęp: 23.08.2023].
7. *Spiller J., Kary za brak poziomu recyklingu nie mogą być pokrywane z opłat za gospodarowanie odpadami*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/rio-gdansk-poziom-recyklingu-kara-opłaty-za-gospodarowanie-odpadami-komunalnymi-12748.html> [dostęp: 3.10.2023].
8. *Spiller J., Samorządy vs. recykling. Gminy nie podołały, więc sypią się kary pieniężne*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/poziom-recykling-w-gminach-w-2020-r-dane-wios-kary-pieniezne-12969.html> [dostęp: 23.08.2023].
9. *TSUE: Milion euro kary dziennie dla Polski za niezawieszenie Izby Dyscyplinarnej SN*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/8280173,kara-dla-polski-milion-euro-dziennie-tsue-izba-dyscyplinarna.html> [dostęp: 9.08.2023].
10. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-w-2022-roku,12,6.html>. [dostęp 23.08.2023].

Narodziny nowego zwyczaju w prawie międzynarodowym opartego na regionalnej praktyce państw Oceanii deponowania granic morskich

Streszczenie

Zmiany oceanu i jego prawnomiędzynarodowe konsekwencje wymagają unikalnych rozwiązań mających na celu ochronę suwerenności państw oraz stabilność prawa międzynarodowego, które jak dotąd nie dostarczyło adekwatnych odpowiedzi na złożone procesy związane ze zmianami klimatu. Prawo morza oparte na Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych, tzw. UNCLOS, nie dostarcza optymalnych rozwiązań. Dlatego tak istotnym i przynoszącym szybkie oraz zadowalające efekty prawnomiędzynarodowe staje się rola zwyczaju międzynarodowego. Proces ustalania granic morskich, który rozpoczęły wyspiarskie mikropaństwa na Oceanie Spokojnym, jest bezprecedensowy. Deponują one współrzędne satelitarne swoich granic morskich w Komisji ONZ ds. Granic Szelfu Kontynentalnego w Departamencie Spraw Oceanicznych i Prawa Morza. Praktyka ta skutkuje tworzeniem nowej normy prawnej, w ramach której zagrożone utratą terytorium państwa korzystają z dodatkowej ochrony prawnej poprzez deponowanie własnych granic. W ten sposób potwierdzają, że w przypadku częściowego lub całkowitego zatopienia ich terytorium zachowują prawo do integralności terytorialnej.

Słowa kluczowe: zwyczaj, zwyczaj międzynarodowy, praktyka, praktyka regionalna, zmiany klimatu, Oceania, Pacyfik, granice, granice morskie, deponowanie granic

The Emergence of the New International Custom Based on Regional Practice of Depositing the Maritime Boundaries in Oceania

Abstract

Ocean changes with its international legal consequences require unique solutions to protect the sovereignty of states, and thus the stability of international law, which so far has not provided adequate answers to the complex processes of climate change. The law of the sea based

¹ Doktor, Uniwersytet w Bergen, Wydział Prawa oraz Bergen Pacific Studies Research Group. ORCID: 0000-0003-0125-9121.

on the United Nations (UN) Convention, the so-called UNCLOS, does not provide adequate solutions either. Hence, the role of international custom becomes so important and indeed brings fast and satisfactory international legal effects. The border-demarcating process started by island microstates in the Pacific Ocean is unprecedented. They deposit the satellite coordinates of their maritime boundaries with the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf at the UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea. This practice gives rise to the emergence of a new legal norm, where states threatened with the loss of territory use additional legal protection, that is the deposition of their own boundaries, in order to confirm their right of territorial integrity for the future which brings full or partial flooding of their land.

Keywords: custom, international custom, practice, regional practice, ocean change, Oceania, Pacific, boundaries, maritime boundaries, depositing boundaries

1. Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie procesu tworzenia się nowego zwyczaju w prawie międzynarodowym wskutek działania mikro- państw w Oceanii, a polegającego na złożeniu do depozytu map wraz z wykazami współrzędnych geograficznych własnych granic morskich w Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Autorka celowo używać będzie tu określenia „zmiany oceanów” (ang. *ocean change*), zamiast po prostu „zmiany klimatu” bądź „zmiany klimatyczne”, aby podkreślić powagę szkodliwych skutków antropogenicznych zmian klimatu dla środowiska morskiego, zwłaszcza na największy na świecie akwen morski – Ocean Spokojny². Zasięg geograficzny analizy obejmuje region południowego Pacyfiku, zwany Oceanią, który podzielony jest na trzy subregiony: Mikronezję, Polinezję i Melanezję. Choć powszechnie mówi się o druzgocących zmianach klimatu na różne ekosystemy na wszystkich kontynentach oraz ich zwiększającym się wpływie, to w literaturze najmniej można znaleźć o zmianach oceanicznych w oddalonej od światowych ośrodków decyzyjnych Oceanii. Chociaż prognozuje się, że większość nowych wzorców pogodowych (nagłe zmiany pogody, podtopienia, susze itd.) wystąpi w przyszłości, małe państwa wyspiarskie już teraz doświadczają poważnych szkód, a ich ludność poważnie przygotowuje się do ochrony swojej państwowości i tożsamości narodowej. Jeżeli prognozy meteorologiczne i geologiczne się potwierdzą, istnieje ryzyko utraty ich terytorium, będącego jednym z kluczowych aspektów definiujących państwowość.

² Autorka przepłynęła Ocean Spokojny w lipcu i sierpniu 2023 r. podczas wyprawy naukowej na pokładzie największego norweskiego okrętu treningowego – Statsraad Lehmkuhl, na którym prowadziła wykłady z prawa morza oraz zrównoważonego rozwoju oceanów. Niniejszy artykuł ma zatem wymiar nie tylko teoretyczny, ale także praktyczny, a osobiste doświadczenia z pobytu na Fidżi, Palau czy Hawajach wpłynęły przedstawione tu przemyślenia.

Warto już teraz podkreślić, że długoterminowe decyzje dotyczące bezpieczeństwa energetycznego podejmowane przez światowych liderów, zarówno na poziomie lokalnym (krajowym), jak i globalnym, mogą wpłynąć na złagodzenie lub zaostrzenie zagrożeń klimatycznych. Przy czym najstabiliej rozwinięte państwa Oceanii, których stopień ubóstwa jest najwyższy w rankingach światowych, należą do najbardziej narażonych na skutki zmian klimatycznych. Niestety ich głos nie jest słyszalny na forum ONZ. Z tego powodu, nie czekając na zmiany na arenie międzynarodowej, jak np. przyjęcie nowelizacji Konwencji ONZ o prawie morza³ (ang. *UN Convention on the law of the sea*, UNCLOS), narody Mikronezji, Polinezji i Melanezji zdecydowały się na ochronę prawną swojej suwerenności samodzielnie na forum regionalnym. Wprowadzono na nim specjalną nazwę dla nisko położonych, biednych i słabo rozwiniętych bądź wolno rozwijających się wyspiarskich mikropaństw: Small Island Developing States (SIDS), a dla tych wyłącznie z Oceanii: Pacific Small Developing States (PSIDS). Co istotne, te grupy państw i krajów⁴ (ang. *Pacific Island Countries and Territories*, PICT, gdyż nie wszystkie jednostki na Pacyfiku posiadają statut suwerennego państwa) przyczyniły się w najmniejszym stopniu do globalnego ocieplenia (przy często znikomym stopniu uprzemysłowienia), choć najbardziej odczuwają jego skutki. Najbardziej drastycznym tego przykładem są Sfederowane Stany Mikronezji (FSM). FMS walczą od dwóch dekad z niszczącymi ład silnymi przyptykami, znacznym podtapianiem atoli (wpływającym nie tylko na szkody materialne na wybrzeżach, ale i na zmianę geochemiczną ładu, a zatem prowadzącą do utrudnień w uprawach i hodowli), erozją wybrzeży, zniszczeniem upraw spożywczych, ograniczaniem dostępu do wody pitnej orazzkodami dla gatunków morskich spowodowanymi rosnącą temperaturą morza i jego zakwaszeniem⁵.

2. Pacyfik Południowy a zmiany oceanu

Ocean Spokojny pokrywa jedną trzecią powierzchni Ziemi. Jest domem dla ponad 10 mln ludzi, rozsianych na ponad 25 tys. wysp i wysepek, którzy

³ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 59 poz. 543).

⁴ Autorka celowo używa określenia „kraj” na jednostki niebędące państwami zgodnie z klasyfikacją prawnomiędzynarodową. Kategoria „kraj” uwzględnia zarówno terytoria zależne, jak i państwa wolno stowarzyszone. Takie rozróżnienie jest obecne w doktrynie anglojęzycznej, a zatem również i w państwach oraz krajach Pacyfiku.

⁵ Szerzej na ten temat zob.: *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, ed. M. Gerrard, G.E. Wannier, Cambridge 2013; R. Warner, C. Schofield, *Climate Change and the Oceans: Gauging the Legal and Policy Currents in the Asia Pacific and Beyond*, Cheltenham 2012.

dumnie nazywają siebie Pasifika lub po prostu „ludźmi morza”⁶. Ten największy na świecie akwen pełen jest różnorodności kulturowej i biologicznej. Pasifika postrzegają ocean nie tylko jako swój dom, ale także jako podstawę swojego istnienia, również w sensie metafizycznym⁷. Ponadto głównym – a czasem jedynym – źródłem białka w regionie jest tuńczyk⁸. Dlatego kwestie prawa morza, jednej z najstarszych dziedzin prawa międzynarodowego, obejmującego prawa i obowiązki państwowe, strefy morza terytorialnego oraz oceanu otwartego, a także regulacje podmiotów publicznych czy prywatnych, mają niebagatelne znaczenie dla Pasifika. W związku zaś z podnoszeniem się poziomu oceanu zmienia się punkt odniesienia, od którego wyznacza się strefy morskie znajdujące się pod zwierzchnictwem terytorialnym danego państwa. Otóż w dziedzinie prawa morza pozostaje fundamentalne pytanie dotyczące pomiaru 200-milowej wyłącznej strefy ekonomicznej (ang. *Exclusive Economic Zone*, EEZ) przed i po potencjalnych zmianach w oceanie, które mogą skutkować zmniejszeniem obszaru lądowego takiego jak wyspy, atol, półwysep czy państwo nisko położone bądź deltowe. Jednak punktem odniesienia dla wyłącznych stref ekonomicznych wysp Pacyfiku w dużej mierze nie są same wyspy. EEZ na Pacyfiku są ogromne i wielokrotnie przewyższają strefy lądowe, które stanowią *de iure* punkt odniesienia do naliczania owych stref – służących państwom do połowów, badań, wykopalisk, kładzenia kabli, turystyki itd. To właśnie specyficzny archipelagowy charakter Oceanii zapewnia im nieproporcjonalnie ogromną platformę, względem której mierzy się EEZ o długości 200 mil. Zmiany oceaniczne wpływają na poziom morza, tym samym przyczyniają się do zmniejszenia terytorium lądowego, a zatem i zmniejszenia stref morskich oraz w konsekwencji ogólnej niestabilności porządku prawnomiędzynarodowego.

Zgodnie z UNCLOS zarówno wyspy, jak i EEZ są prawnie zdefiniowane. Linie brzegowe (ang. *baselines*) na południowym Pacyfiku są niezwykle rozległe i nieproporcjonalne w stosunku do niewielkiej części lądu obejmującej wyspy Pacyfiku. Dla zobrazowania należy podać przykład, gdzie wyspa pozbawiona morskiego sąsiada w promieniu 400 mil morskich może wygenerować 431 014 km² morza terytorialnego, EEZ oraz szelfu kontynentalnego⁹.

⁶ Mówi o tym słynny poemat: E. Hau'ofa, *Our Sea of Islands*, „The Contemporary Pacific” 1994, vol. 6, no. 1, s. 148–161.

⁷ *The Pacific Islands An Encyclopedia* ed. B.V. Lal, K. Fortune, Honolulu 2000, s. 406.

⁸ P. D'Arcy, *The People of the Sea: Environment, Identity, and History in Oceania*, Honolulu 2006.

⁹ C. Schofield, *Shifting Limits? Sea Level Rise and Options to Secure Maritime Jurisdiction Claims*, „Carbon and Climate Law Review” 2009, vol. 3, s. 405–416.

Nawet najmniejsza zmiana w terytorium lądowym ma niebagatelne znaczenie dla granic morskich w całym regionie oceanicznym. Nie powinno zatem dziwić naturalne, niemal automatyczne, skojarzenie państwowości oraz suwerenności ludności Pasyfika z (ich) oceanem. Bez oceanu ludy te nie istnieją i istnieć nie mogą – zarówno w znaczeniu egzystencjonalnym, jak i tożsamościowym. Takie ściste połączenie ludzi z oceanem odzwierciedla „światopogląd pacyficzny” (and. *Pacific worldview*, często uwypuklany w sposobie radzenia sobie z problemami – *Pacific way*¹⁰), trudny do zrozumienia dla ludzi z innych kontynentów, zwłaszcza z państw niemających dostępu do morza. Kwestią rozwiązującą problem podnoszenia się oceanów nie jest bowiem przeniesienie ludności, np. Fidżi czy FSM, gdzie indziej. Pasyfika nie chcą zostawiać swoich ojczyzn, a egzystencja w państwach przyjmujących, jak np. Nowa Zelandia czy Australia, ograniczy czy nawet wymaże ich państwowość. Dlatego też światopogląd pacyficzny wyraża się w walce prawnej na forum organizacji globalnych oraz regionalnych, aby zachować własne terytorium lądowe oraz morskie w celu zachowania własnej tożsamości narodowej.

Nie wdając się w zbytnie rozważania skutków bio-fizyczno-chemicznych zmian klimatu dla oceanów, należy wskazać, że zmiany oceaniczne osłabiają zdolność oceanów i obszarów przybrzeżnych do kluczowych usług, takich jak dostarczanie żywności, magazynowanie dwutlenku węgla czy wytwarzanie tlenu. Kolejną, mniej znaną zdolnością oceanu, niestety silnie osłabianą przez zmiany klimatyczne, jest tworzenie naturalnych, bardzo skutecznych, rozwiązań chroniących wybrzeża przed erozją i podtapianiem lądu. Przykłady takich rozwiązań to rafy koralowe, trawy morskie i namorzyny¹¹. Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody wskazała w raporcie z 2017 r., że zrównoważone zarządzanie, ochrona i odbudowa ekosystemów przybrzeżnych i morskich są niezbędne do wspierania ciągłego świadczenia usług ekosystemowych, od których zależy życie oraz zdrowie ludzi. Aby zachować zdrowie oceanów, niezbędna jest zatem strategia niskoemisyjna. Zdrowie mieszkańców Oceanii, ale nie tylko, zależy bezpośrednio od czystości oceanu, jego temperatury i kwasowości. Ponadto oceany pochłaniają ciepło. Od

¹⁰ Autorka była stypendystką na studiach doktoranckich na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wiktorii w Wellington w Nowej Zelandii w latach 2015–2016; od ponad dekady bada prawno-polityczne relacje na Oceanii. Zob. J. Siekiera, *Polityka regionalna na Pacyfiku Południowym*, Warszawa 2021.

¹¹ *Explaining Ocean Warming: Causes, Scale, Effects and Consequences*, ed. D. Laffoley, J.M. Baxter, Gland 2016.

lat 70. XX w. ponad 90% ocieplenia atmosfery wywołanego przez człowieka zostało pochłonięte przez oceany¹².

3. Zagrożenie państwowości oraz bezpieczeństwa ludności Oceanii

Panuje powszechne (na poziomie badań naukowych oraz działań politycznych na forum globalnym oraz lokalnym) przekonanie, że podnoszenie się poziomu oceanu ma miejsce i powoduje tym samym wiele szkód w środowisku naturalnym. Jednakże wciąż nie ma pewności, w jakim stopniu i jak szybko wzrośnie poziom morza, powodując śmiertelne szkody dla ludności, a także dla istnienia państw jako podmiotów prawnomiędzynarodowych. Wszak koniec istnienia państw, zgodnie z doktryną prawa międzynarodowego, wiąże się z utratą jednego z kluczowych elementów państwa (za Konwencją z Montevideo¹³: ludność, terytorium oraz władze). Sytuacja, szczególnie na Pacyfiku, może ulec przyspieszeniu, gdyż przewiduje się, że zwłaszcza cztery z nisko położonych krajów: Kiribati, Wyspy Marshalla, Tokelau i Tuvalu utracą do końca XXI w. większość lub nawet całość swojego terytorium¹⁴.

Oprócz tego powodzie, susza i ekstremalne warunki pogodowe najprawdopodobniej stopniowo przyczynią się do tego, że obszary przybrzeżne nie będą nadawały się do zamieszkania. Kolejnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ludności PSIDS będą konsekwencje społeczno-gospodarcze. Migracje osób przesiedlonych (czasami nazywanych „uchodźcami klimatycznymi”, co jest terminem popularnym, ale nie prawnym) będą konsekwencją podtapiania ośrodków miejskich¹⁵, które są już przeludnione i borykają się z wysokim bezrobociem, zwłaszcza wśród młodych, niewykształconych ludzi¹⁶.

Stąd o sytuacji ludności w Oceanii mówi się, że znajduje się na „linii frontu globalnych zmian oceanu”¹⁷. Region południowego Pacyfiku jest podatny na zagrożenia ze względu na trzy powiązane czynniki, jakimi są: małość¹⁸, izo-

¹² International Union for Conservation of Nature (IUCN), *The Ocean and Climate Change. Issues Brief*, November 2017.

¹³ Konwencja o prawach i obowiązkach państw z 26 grudnia 1933 r., powszechnie znana jako Konwencja z Montevideo.

¹⁴ *Threatened Island Nations...*; R. Warner, C. Schofield, *op. cit.*

¹⁵ G. Kubota, *Micronesia vanishing as climate warms up*, „Star Bulletin” 2001, vol. 63, no. 12.

¹⁶ R.J. Nicholls, A. Cazenave, *Sea-Level Rise and Its Impact on Coastal Zones*, „Science” 2010, vol. 328, no. 5985, s. 1517–1520.

¹⁷ Mniej pochlebny zwrot jest nazwanie siebie „kanarkiem globalnego ocieplenia oraz podnoszenia się poziomu wód” przez Phillipa H. Mullera, byłego ambasadora Wysp Marshalla przy ONZ. *Threatened Island Nations...*

¹⁸ Autorka intencjonalnie używa pojęcia małości jako tłumaczenia z języka angielskiego terminu „smallestness”. J. Overton, *Small States, Big Issue? Human Geography in the Pacific Islands*, „Singapore Journal of Tropical Geography” 1993, vol. 14, no. 2, s. 265–276.

lacja i fragmentacja (wymienione wcześniej trzy zróżnicowane subregiony). Chociaż ograniczone środowiska lądowe i morskie są niezaprzeczalnie delikatne i zależne od oceanów, PSIDS stają się coraz bardziej podatne na liczne zagrożenia, zarówno dla bezpieczeństwa państwa, jak i dla bezpieczeństwa ludności. Są to m.in.: brak gospodarki odpadami, zanieczyszczenia lądu i morza, erozja gleby, szybki wzrost liczby ludności i przeludnienie na obszarach przybrzeżnych i w stolicach, migracje (wewnętrzne, na wyspach jednego państwa, i zewnętrzne¹⁹, międzynarodowe w regionie Pacyfiku), uzależnienie od zagranicznych przekazów pieniężnych i wciąż istniejąca postkolonialna zależność od pomocy zagranicznej, drastycznie zmieniające się ceny rynkowe towarów, brak infrastruktury lub niewystarczająca infrastruktura w portach i lotniskach Pacyfiku²⁰.

4. Prawne skutki zmian oceanu

Jak wskazano we wstępie, PSIDS nie mogą sobie pozwolić na czekanie na ostateczne i wiążące decyzje polityczno-prawne zapadające na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w ONZ. Aby zapewnić sobie byt prawny jako suwerenne narody, państwa Oceanii muszą dążyć do opracowania rozwiązań prawnych samodzielnie. Ponieważ skutki zmian oceanów są bezprecedensowe, ten przypadek prawny również wymaga bezprecedensowego podejścia z wykorzystaniem mechanizmów prawnych, prawa miękkiego i prawa twardego. Egzystencja krajów na Pacyfiku Południowym, a zatem i ich istnienie prawne, jest zagrożona przez podnoszący się poziom oceanu, co z kolei pociąga za sobą inne, wspomniane wcześniej, konsekwencje biologiczne, społeczne i gospodarcze. Należy zauważyć, że utrata przez państwo części lub potencjalnie całości swojego terytorium otwiera międzynarodową dyskusję na temat licznych dylematów prawnych. W tym miejscu trzeba wymienić przynajmniej kilka z nich: czy ludność nieposiadającą terytorium nadal można nazywać państwem w rozumieniu Konwencji z Montevideo z 1933 r.? Czy taki zdeterytorializowany (ang. *detrterritorialized*) podmiot nadal posiada prawa i obowiązki państwa, a może zaczyna funkcjonować jako podmiot

¹⁹ E. Karska, E.H. Morawska, J. Czepek, Ł.D. Dąbrowski, B. Oręziak, K. Gałka, *Human Rights in the European Paradigm of the Protection of Aliens*, Warszawa 2023; K. Karski, *Migration*, [w:] *International Law from a Central European Perspective*, ed. A. Raisz, Miskolc-Budapest 2022, s. 219–238.

²⁰ J. Siekiera, *The Pacific Islands Forum 2015, Port Moresby*, „New Zealand Yearbook of International Law” 2015, no. 13.

sui generis albo naród *ex situ*²¹, jak proponują to niektórzy prawnicy? Czy w przypadku zmiany linii podstawowych, w odniesieniu do których wylicza się EEZ, ze względu na zmniejszenie terytorium lądowego również i morskie strefy (morskie terytorium danego państwa) także się zmniejszą? Czy ludność takiego zatopionego państwa utraci obywatelstwo w kraju przyjmującym, czy automatycznie zyska drugie obywatelstwo? Jaki może być status prawny takich wysiedleńców – czy będą określani jako migranci klimatyczni? Ponieważ nie istnieje żadne międzynarodowe²² porozumienie w sprawie „uchodźców spowodowanych zmianą klimatu” oraz „osób wysiedlonych ze względu na zmianę klimatu”, czy ONZ powinno opracować takie porozumienie i zabiegać o jego ratyfikację? Czy też w związku z i tak już nadmiernie rozdrobnionymi rozwiązaniami prawnymi, w tym kontrowersyjnego, bo nieprzestrzeganego bądź nieratyfikowanego UNCLOS, które nie zawsze jest w pełni wdrażane, należy zmienić interpretację obowiązującego prawa międzynarodowego? Czy lepiej dla PSIDS stworzyć mechanizmy prawa traktatowego, czy prawodawcy powinni być bardziej elastyczni i posługiwać się prawem zwyczajowym, co z kolei wymagałoby innego podejścia do kultury prawnej?

Powyższe dylematy prawne tylko częściowo obrazują tragiczną sytuację, w jakiej znajdują się obecnie wyspiarskie państwa i terytoria na Pacyfiku. Intencją tego artykułu nie jest jednak szukanie odpowiedzi, gdyż czołowi prawnicy międzynarodowi, politycy czy aktywiści nie tylko nie są zgodni co do konkretnych rozwiązań, lecz bardzo często nie zastanawiają się nad tym, co sami Pasifika postrzegają jako najlepszą dla siebie drogę. Z tego powodu niezwykle ważne jest podnoszenie świadomości na temat możliwych lub już istniejących konsekwencji prawnych zmian oceanicznych dla mikropaństw Oceanii. Wśród wielu skutków, które mogą pojawić się w najbliższej przyszłości i które będą wysoce niszczycielskie dla PSIDS, znajdują się właśnie roszczenia narodowe do jurysdykcji morskiej. Wyspy stoją w obliczu katastrofalnej perspektywy utraty terytorium lądowego, a zatem i morskiego, obliczanego od linii podstawowej (lądową, zgodnie z regulacjami opisanymi

²¹ M. Burkett, *The Nation Ex-Situ: On Climate Change, Deterritorialized Nationhood, and the Post-Climate Era*, „Climate Law” 2011, no. 2, s. 345–274.

²² Nawet główne światowe organizacje i instytucje międzynarodowe zajmujące się statusem wysiedleńców – Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IMO) – nie akceptują użycia słowa „uchodźca” w odniesieniu do migrantów wysiedlonych w wyniku zmiany środowiska, tym samym zamykają prawną drogę do kodyfikacji tej definicji. Przyczyny, jak zawsze, należy upatrywać w niechęci większości państw członków ONZ, a przynajmniej tych najbardziej wpływowych, które ponosiłyby brzemień ochrony prawnej (i finansowej) takich pojęć jak migranci klimatyczni.

w UNCLOS), a w konsekwencji utraty międzynarodowego statusu prawnego jako państwa. Ekonomiczną i prawną konsekwencją ograniczenia EEZ jest utrata praw suwerennych państwa do zasobów naturalnych, będących zarówno morskimi zasobami migrującymi (*nomen omen* rybami, jakie to określenie funkcjonuje w aktach prawnych), jak i minerałami, w tym wysoce cenionymi rzadkimi surowcami do produkcji m.in. baterii w samochodach elektrycznych, a także wyłącznego prawa do badań, przeszukiwania i wykorzystywania własnego terytorium morskiego.

5. Regionalna praktyka państw Oceanii

Forum Wysp Pacyfiku (Pacific Islands Forum, PIF), najprężniej działająca organizacja w regionie Oceanii²³, wydała 6 sierpnia 2021 r. Deklarację w sprawie zachowania stref morskich w obliczu wzrostu poziomu mórz związanego ze zmianami klimatycznymi (dalej jako: Deklaracja PIF)²⁴, nie czekając na działania globalne, ani nie szukając uniwersalnego konsensusu. Lepszym, tj. szybszym, tańszym i bardziej efektywnym środkiem prawnym, politycznym, ale i ekonomicznym, okazują się bowiem metody regionalne. Nowatorskie podejście Deklaracji PIF wynika przede wszystkim z obowiązującej w doktrynie prawa międzynarodowego teorii deklaratywnej. Według tej teorii do powstania i trwania państwa jako podstawowej oraz pierwotnej jednostki prawnomiędzynarodowej konieczna jest deklaracja tej jednostki²⁵. Państwa PIF wyraziły się jednoznacznie w Deklaracji PIF, ogłaszając, że ich strefy morskie ustanowione i notyfikowane Sekretarzowi Generalnemu ONZ zgodnie z UNCLOS oraz wynikające z nich prawa będą nadal obowiązywać, bez redukcji, niezależnie od wszelkich fizycznych zmian związanych z podnoszeniem się poziomu mórz w związku ze zmianą klimatu²⁶. Dodatko-

²³ Autorka uczestniczyła w 51. Szczycie PIF w Suvie, stolicy Fidżi, w lipcu 2022 r. Jak zawsze tematem kluczowym były zmiany oceanu oraz zapobieganie ich konsekwencjom w regionie. Zob. *Report Communique of the 51st Pacific Island Forum Leaders Meeting*, <https://www.forumsec.org/2022/07/17/report-communique-of-the-51st-pacific-islands-forum-leaders-meeting/> [dostęp: 7.09.2023].

²⁴ *Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise*, <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise> [dostęp: 7.09.2023].

²⁵ Taki akt jednostronny nie kończy procesu samostanowienia. Wymagane jest następnie uznanie międzynarodowe innych państw. Istnieje bowiem kilka znanych przykładów jednostek, które pomimo deklaracji oraz spełnienia kryteriów Konwencji z Montevideo nie zostały uznane za państwa, jak np. Palestyna.

²⁶ F. Anggadi, *Establishment, Notification, and Maintenance: The Package of State Practice at the Heart of the Pacific Islands Forum Declaration on Preserving Maritime Zones*, „Ocean Development and International Law” 2022, vol. 53, no. 1, s. 19–36.

wo istotnym przesłaniem dokumentu jest wezwanie członków ONZ do stworzenia poprzez własną praktykę nowego międzynarodowego zwyczaju.

Co ciekawe, w tym samym dniu, w którym wydano Deklarację PIF, Komisja Prawa Międzynarodowego przy ONZ zakończyła swoje 72. posiedzenie²⁷, na którym po raz pierwszy w historii analizowała, z punktu widzenia prawa międzynarodowego, temat podnoszenia się poziomu mórz²⁸. Niestety dokument wydany po posiedzenia nie zyskał rangi prawnej, a jedynie opiniotwórczą, opisującą prawno-polityczne spojrzenie na sytuację przez poszczególne państwa. Można się łatwo domyślić, że państwa, które są mniej narażone na bezpośrednie skutki zmian poziomu oceanu, będą bardziej niechętnie wprowadzaniu jakichkolwiek zmian w UNCLOS lub ustanawianiu nowych rozwiązań prawnych na arenie międzynarodowej. A *contrario* SIDS wnioskowały za szybką i efektywną nowelizacją Konwencji o prawie morza, która w końcu uwzględniałaby destrukcyjne skutki podnoszenia się poziomu oceanu oraz wprowadzała dodatkowe środki prawne zabezpieczające ich faktyczną oraz prawną egzystencję.

Jako że dokument ONZ nie miał na celu rozstrzygnięcia tych dylematów prawnych, a jedynie ich wskazanie, głowy państw PIF postanowiły chronić swoją państwowość na własną – regionalną – odpowiedzialność. Aby zatem zapobiegać negatywnym skutkom prawnym zmian oceanicznych, a tym samym zabezpieczyć swoje terytoria morskie w ich obecnym kształcie, mikropaństwa Oceanii zdecydowały się na (nad)interpretację UNCLOS²⁹. Po złożeniu do depozytu map oraz wykazów współrzędnych geograficznych u Sekretarza Generalnego ONZ linii podstawowych wraz z zewnętrznymi granicami stref morskich nie podlegają te tereny (oraz potwierdzone deklaracyjnie linie) dalszemu przeglądowi (zmianom bądź dalszemu udowadnianiu prawnej przynależności) niezależnie od przyszłych skutków zmian klimatu, np. zatopienia całego lub części terytorium. Wykazy współrzędnych podane w celu określenia linii podstawowych, limitów i granic morskich są otwarte dla społeczności międzynarodowej i jako takie stanowią przejrzyste oraz rzetelne źródło danych do wykorzystania w celu ochrony zasad prawa morza. Listy współrzędnych (danych satelitarnych) można ponadto wykorzy-

²⁷ „Sea-level rise in relation to international law” (28.02.2020) A/CN.4/740.

²⁸ *Summaries of the Work of the International Law Commission*, https://legal.un.org/ilc/summaries/8_9.shtml [dostęp: 7.09.2023].

²⁹ Art. 76 ust. 8 UNCLOS stanowi: „[...] Granice szelfu ustanowione przez państwo nadbrzeżne na podstawie tych zaleceń [Komisji Granic Szelfu Kontynentalnego] są ostateczne i wiążące”.

stywać i nakładać na mapy elektroniczne w celu informowania marynarzy czy badaczy³⁰. Organem depozytowym jest Sekretarz Generalny ONZ za pośrednictwem Komisji ONZ ds. Granic Szelfu Kontynentalnego (ang. Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS) w Departamencie Spraw Oceanicznych i Prawa Morza (ang. Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea). Obecnie 13 krajów Oceanii, indywidualnie bądź grupowo, złożyło koordynaty swoich granic morskich. Są to: Wyspy Cooka, Fidżi, Sfederowane Stany Mikronezji, Papua-Nowa Gwinea, Wyspy Salomona, Palau, Tonga, Tuvalu, Tokelau i Kiribati, a także Australia, Nowa Zelandia i Francja (w imieniu Polinezji Francuskiej)³¹.

Zwyczaj międzynarodowy traktowany jest w doktrynie prawa międzynarodowego jako jedno z jego źródeł, na równi z umowami międzynarodowymi³². „Zwyczaj międzynarodowy jako dowód istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo”, musi opierać się na dwóch elementach, aby był uznany jako źródło prawa: *usus* oraz *opinio iuris sive necessitatis*. Pierwszy z elementów z języka łacińskiego to *usus*. Oznacza on istnienie praktyki, a zatem widoczne stosowanie przez kilka państw zwyczaju w sposób stały, ciągły i względem każdego (*erga omnes*), a nie wybranych podmiotów. Natomiast drugi element – *opinio iuris* – odnosi się do wiary w prawne działanie owej praktyki, a zatem przypisanie praktykowanemu zwyczajowi mocy prawnej, czyli normy, z której wynikają prawa i obowiązki jednostek.

Powstanie nowego zwyczaju międzynarodowego w Oceanii, opartego na regionalnej praktyce składania do depozytu map oraz wykazów współrzędnych geograficznych granic morskich w Departamencie Spraw Oceanicznych, zabezpiecza cel prawa międzynarodowego – zapewnienie pokoju i stabilności na świecie. Ponadto ze względu na tragiczny i zagrażający państwowości skutek podnoszenia się poziomu mórz działanie na poziomie regionalnym może pomóc tym, którzy poszukują szybkich i skutecznych narzędzi. Taka stabilność prawna (ang. *legal stability*³³) jest bardzo potrzebna w dziedzinie prawa

³⁰ C. Schofield, *A New Frontier in the Law of the Sea? Responding to the Implications of Sea Level Rise for Baselines, Limits and Boundaries*, [w:] *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges: Essays in Honour of David Freestone*, ed. R. Barnes, R. Long, Leiden 2021, s. 190.

³¹ *Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm [dostęp: 27.02.2023].

³² Stanowi o tym Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w art. 38 (Dz.U. z 1947 r. nr 23 poz. 90).

³³ F. Anggadi, *What States Say and Do About Legal Stability and Maritime Zones, and Why It Matters*, „International & Comparative Law Quarterly” 2022, vol. 71, no. 4, s. 767–798.

morza, być może bardziej niż w innych gałęziach prawa międzynarodowego, gdyż to na morzu interesy poszczególnych państw w handlu, żegludze oraz bezpieczeństwie są najczęściej przeciwstawne.

6. Wnioski

Na początku XXI w., w obliczu postępujących zmian klimatu spowodowanych działalnością człowieka, a przy braku dostatecznej reakcji ze strony prawodawców, obserwujemy narodziny nowej praktyki państw Oceanii, ewoluującej w kierunku ustanawiania prawnomiędzynarodowego zwyczaju mającego na celu ochronę państwowości i suwerenności zagrożonych podmiotów. Regionalna praktyka państw Pacyfiku Południowego składania do depozytu granic morskich jest bezprecedensowa, gdyż zagrożenie utraty państwowości nie przez wojny, agresję, wolę ludności, ale czynniki środowiskowe nie jest regulowane przez żadną normę prawa międzynarodowego. Stałość granic lądowych, ale także i morskich dla nisko położonych, wyspiarskich, deltowych państw, odgrywa istotną rolę w utrzymywaniu stabilności międzynarodowej. Prawo zwierzchnictwa terytorialnego nad morzem terytorialnym, wewnętrzną strefą ekonomiczną oraz szelfem kontynentalnym jest priorytetowe, ponieważ państwom przysługują z tego tytułu prawa suwerenne w celu poszukiwania i eksploatacji istotnych dla rozwoju gospodarki zasobów naturalnych (ropy, gazu i innych surowców). Dlatego zgodnie z Konwencją ONZ o prawie morza zgłoszenie map wraz z danymi geodezyjnymi szelfu kontynentalnego skutkuje trwałym zapisaniem (deklaracją, aby użyć terminologii prawnej) zewnętrznych granic szelfu, a raz zadeklarowane i przesłane informacje „zamrażają” granice państw nawet wbrew skutkom podnoszenia się poziomu mórz, zatapiania lądów czy ich zmniejszenia. Przywódcy państw oraz terytoriów na Pacyfiku właśnie poprzez dyplomację na forum PIF zachęcają do pilnego i prawidłowego określenia swoich punktów bazowych oraz linii podstawowych w celu legitymacji własnych stref morskich: 12 mil morskich (granica morza terytorialnego), 24 mil morskich (strefa przyległa) oraz 200 mil morskich (EEZ).

Narodziny nowego zwyczaju w prawie międzynarodowym w Oceanii mogą zainspirować państwa z innych regionów morskich (np. położonych na Oceanie Indyjskim czy w rejonie Morza Karaibskiego) do pójścia tym śladem, nie czekając nowelizację UNCLOS, ratyfikację nowego prawa morza czy uznanie konsensusu na arenie globalnej. Jeśli tak się stanie, mikropaństwa,

biedne gospodarki oraz postkolonialne porządki prawne państw na Pacyfiku Południowym, które borykają się z licznymi problemami społecznymi, klimatycznymi, a teraz także i państwowymi, staną się pionierami w nowym rozdziale historii międzynarodowego prawa publicznego – efektywnej interpretacji prawa traktatowego służącej ocaleniu państwowości i przyczynieniu się do utrzymania stabilności nie tylko w oceanicznym regionie, ale i w zglobalizowanym świecie.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 59 poz. 543).
2. Konwencja o prawach i obowiązkach państw z 26 grudnia 1933 r.
3. Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 15 października 1945 r. (Dz.U. z 1947 r. nr 23 poz. 90).

Książki i artykuły naukowe:

1. Anggadi F., *Establishment, Notification, and Maintenance: The Package of State Practice at the Heart of the Pacific Islands Forum Declaration on Preserving Maritime Zones*, „Ocean Development and International Law” 2022, vol. 53, no. 1, s. 19–36.
2. Anggadi F., *What States Say and Do About Legal Stability and Maritime Zones, and Why It Matters*, „International & Comparative Law Quarterly” 2022, vol. 71, no. 4, 767–798.
3. Burkett M., *The Nation Ex-Situ: On Climate Change, Deterritorialized Nationhood, and the Post-Climate Era*, „Climate Law” 2011, no 2, s. 345–374.
4. D’Arcy P., *The People of the Sea: Environment, Identity, and History in Oceania*, Honolulu 2006.
5. *Explaining Ocean Warming: Causes, Scale, Effects and Consequences*, ed. D. Laffoley, J.M. Baxter, Gland 2016.
6. Hau’ofa E., *Our Sea of Islands*, „The Contemporary Pacific” 1994, vol. 6, no. 1, s. 148–161.

7. Karska E., Morawska E.H., Czepek J., Dąbrowski Ł.D., Oręziak B., Gałka K., *Human Rights in the European Paradigm of the Protection of Aliens*, Warszawa 2023.
8. Karski K., *Migration*, [w:] *International Law From a Central European Perspective*, ed. A. Miskolc–Budapest 2022, s. 219–238.
9. Kubota G., *Micronesia vanishing as climate warms up*, „Star Bulletin” 2001, vol. 63, no. 12.
10. Nicholls R.J., Cazenave A., *Sea-Level Rise and Its Impact on Coastal Zones*, „Science” 2010, vol. 328, no. 5985, s. 1517–1520.
11. Overton J., *Small States, Big Issue? Human Geography in the Pacific Islands*, „Singapore Journal of Tropical Geography” 1993, vol. 14, no. 2, s. 265–276.
12. Schofield C., *A New Frontier in the Law of the Sea? Responding to the Implications of Sea Level Rise for Baselines, Limits and Boundaries*, [w:] *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges: Essays in Honour of David Freestone*, ed. R. Barnes, R. Long, Leiden 2021.
13. Schofield C., *Shifting Limits? Sea Level Rise and Options to Secure Maritime Jurisdictional Claims*, „Carbon and Climate Law Review” 2009, vol. 3, s. 405–416.
14. Siekiera J., *Polityka regionalna na Pacyfiku Południowym*, Warszawa 2021.
15. Siekiera J., *The Pacific Islands Forum 2015*, Port Moresby, „New Zealand Yearbook of International Law” 2015, no. 13.
16. *The Pacific Islands An Encyclopedia*, ed. B.V. Lal, K. Fortune, Honolulu 2000.
17. *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*, ed. M. Gerrard, G.E. Wannier, Cambridge 2013.
18. Warner R., Schofield C., *Climate Change and the Oceans: Gauging the Legal and Policy Currents in the Asia Pacific and Beyond*, Cheltenham 2012.

Inne dokumenty:

1. International Union for Conservation of Nature (IUCN), *The Ocean and Climate Change. Issues Brief*, November 2017.
2. „Sea-level rise in relation to international law” (28.02.2020) A/CN.4/740.

Źródła internetowe:

1. *Declaration on Preserving Maritime Zones in the Face of Climate Change-related Sea-Level Rise*, <https://www.forumsec.org/2021/08/11/declaration-on-preserving-maritime-zones-in-the-face-of-climate-change-related-sea-level-rise> [dostęp: 7.09.2023].
2. *Report: Communique of the 51st Pacific Island Forum Leaders Meeting*, <https://www.forumsec.org/2022/07/17/report-communique-of-the-51st-pacific-islands-forum-leaders-meeting/> [dostęp: 7.09.2023].
3. *Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982*, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm [dostęp: 27.02.2023].
4. *Summaries of the Work of the International Law Commission*, https://legal.un.org/ilc/summaries/8_9.shtml [dostęp: 7.09.2023].

Krzysztof Kaszubowski¹

Przedawnienie opłaty podwyższonej ustalanej na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze²

Streszczenie

Opłaty podwyższone ustalane na podstawie art. 140 ustawy Prawo geologiczne i górnicze stanowią szczególny rodzaj sankcji administracyjnej. Nie są bowiem opłatami *sensu stricto*, ale administracyjnymi karami pieniężnymi w rozumieniu art. 189b Kodeksu postępowania administracyjnego. W znaczącej części podlegają zatem regulacjom kodeksowym. W innym zakresie do opłat podwyższonych stosować należy przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. W efekcie ustalenie przepisów, według których opłaty te należy określać, stanowi istotny problem praktyczny. Ponadto ustawodawca w niejasny sposób określił moment przedawnienia ustalenia opłaty. Określenie, że decyzja w tej sprawie może być wydana w ciągu 10 lat od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie, rodzi wątpliwości, czy ma to być decyzja organu pierwszej instancji, czy decyzja ostateczna. Celem niniejszego opracowania jest próba ustalenia, jakie przepisy należy stosować do opłat podwyższonych oraz kiedy następuje przedawnienie wydania decyzji ustalającej opłatę podwyższoną.

Słowa kluczowe: opłaty podwyższone, administracyjna kara pieniężna, ochrona środowiska, sankcja administracyjna

Period of Limitation for an Increased Fee Under the Geological and Mining Law

Abstract

The increased fees determined pursuant to Article 140 of the Act – the Geological and Mining Law constitute a specific type of administrative penalty. They are not fees in the strict sense of the term but administrative penalties within the meaning of Article 189b of the Code of Administrative Procedure. They are therefore to a large extent regulated by the said Code; in other respects, the Tax Ordinance applies to increased fees. As a result, establishing the legal provisions based on which these fees should be determined poses major practical difficulties. In addition, the legislator has specified the period of limitation of the fee quite vaguely. The wording that a decision in such a case may be issued within 10 years following the end of the

¹ Doktor w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; sędzia w WSA w Gdańsku. ORCID: 0000-0002-3006-131X.

² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.).

calendar year in which the event that is the reason for its issuance occurred raises concerns as to whether the decision in question is to be issued by the authority of the first instance or whether it is to be a final decision. The aim of this study is to determine which provisions should apply to increased fees and when the decisions setting the increased fee become barred by the statute of limitations.

Keywords: increased fees, administrative penalty, environmental protection, administrative sanction

1. Wstęp

Naruszenie obowiązku administracyjnoprawnego z reguły wiąże się z zastosowaniem różnego rodzaju sankcji (sankcji administracyjnoprawnych). Przyjmuje się, że sankcje typu administracyjnego stanowią wszelkie konsekwencje niezrealizowania (nieprawidłowego zrealizowania) określonego obowiązku wyciągane przez organ zobowiązany do czuwania nad jego wykonaniem³. W ramach sankcji administracyjnych podstawowe znaczenie ma ich podział na sankcje o charakterze pieniężnym i sankcje o charakterze niepieniężnym. Istotą sankcji pieniężnej jest ujemne następstwo naruszenia obowiązku prawnego w postaci uszczerbku w majątku obowiązanego, polegającego na uiszczeniu określonej w decyzji administracyjnej kwoty pieniężnej. Do sankcji niepieniężnych zalicza się: sankcje o charakterze egzekucyjnym, sankcje pozbawienia lub ograniczenia uprawnienia⁴.

Mimo zróżnicowanego katalogu dominującą rolę przypisać należy sankcjom pieniężnym. Jak zwrócono uwagę w literaturze przedmiotu, administracyjne sankcje pieniężne występują w ustawodawstwie pod różnymi nazwami, jako „kara, kara pieniężna, administracyjna kara pieniężna, kara porządkowa, grzywna, grzywna w celu przymuszenia, opłata, opłata sankcyjna, opłata podwyższona, opłata eksploatacyjna, opłata manipulacyjna dodatkowa, dodatkowa opłata produktowa, kwota dodatkowa, dodatkowe zobowiązanie podatkowe”⁵. Do 1 czerwca 2017 r. zasady określania wysokości sankcji pieniężnych, a także ulg w ich stosowaniu czy określaniu terminu przedawnienia ich dochodzenia regulowane były przepisami szczególnymi. W sprawach w nich nieuregulowanych stosowano przepisy Ordynacji podatkowej (dalej

³ H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 635.

⁴ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 106–117; zob. też M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 20–30.

⁵ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 182.

jako: O.p.)⁶ dotyczące np. umarzania zaległości podatkowych. Stan normatywny uległ istotnej zmianie od 1 czerwca 2017 r. w związku z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.)⁷. Dodano w nim Dział IVa – „Administracyjne kary pieniężne”, zawierający przepisy definiujące m.in. pojęcie administracyjnej kary pieniężnej, zasady wymiaru oraz kwestię przedawnienia wymiaru i egzekucji tych kar. Stosownie do treści art. 189a § 2 k.p.a. przepisy kodeksu stanowią regulację subsydiarną i mają zastosowanie tylko wtedy, gdy nic innego nie wynika z przepisów szczególnych. Niezależnie od rozwiązań kodeksowych w systemie prawnym pozostają przepisy przewidujące sankcje pieniężne określane innymi nazwami (np. opłaty podwyższone). Jako przykłady takich rozwiązań można wskazać art. 280 Prawa wodnego⁸ czy art. 140 ustawy Prawo geologiczne i górnicze (dalej jako: P.g.g. lub ustawa). Ich istota sprowadza się do obowiązku uiszczenia kwoty pieniężnej stanowiącej wielokrotność opłaty za podjęte działania, przy czym sankcja ta jest związana z tym, że opłata ta nie została wniesiona przed podjęciem określonych działań. Cechą charakterystyczną opłat jest ich ścisłe powiązanie z naruszeniem warunków korzystania ze środowiska⁹. Celem niniejszego opracowania jest próba analizy charakteru prawnego jednej z takich opłat – opłaty podwyższonej ustalanej na podstawie art. 140 P.g.g. i uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy można zaliczyć ją do administracyjnych kar pieniężnych w rozumieniu art. 189b k.p.a., czy też jest innego rodzaju sankcją. Dodatkowo przedmiotem rozważań będzie także kwestia określenia momentu, w którym następuje przedawnienie kompetencji ustalenia tej opłaty. Ustawa przewiduje bowiem, że decyzja w sprawie ustalenia opłaty podwyższonej nie może zostać wydana po upływie 10 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie (art. 143 ust. 1a P.g.g.). Wątpliwości wywołuje brak dookreślenia w ustawie, czy wystarczające jest, by we wskazanym okresie wydana została decyzja przez organ pierwszej instancji, czy też powinna to być decyzja ostateczna.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).

⁷ Zob. art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 735).

⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1478).

⁹ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo” 1968, z. 31, s. 15.

2. Konstrukcja opłaty podwyższonej ustalanej na podstawie art. 140 P.g.g.

Normatywna konstrukcja opłaty podwyższonej zawarta została w przepisach działu VII P.g.g. Zgodnie z treścią art. 140 ust. 1 tej ustawy podjęcie działalności z naruszeniem przepisów ustawy podlega opłacie podwyższonej. Ustawodawca określił, że sankcji tej podlega działalność wykonywana bez wymaganej koncesji albo bez zatwierdzonego, albo podlegającego zgłoszeniu projektu robót geologicznych¹⁰ (art. 140 ust. 1 P.g.g.). Opłatę podwyższoną ustala w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska lub właściwy organ nadzoru górniczego (art. 140 ust. 2 P.g.g.). Oznacza to, że ustalenie opłaty podwyższonej należy kwalifikować jako sprawę indywidualną rozstrzyganą przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Stanowi ono zatem postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. i przepisy tej ustawy będą miały zastosowanie w odniesieniu do ustalania stanu faktycznego sprawy i zasad rozstrzygania¹¹. W ustawie określony został sposób obliczenia wysokości opłaty podwyższonej (art. 140 ust. 3–5 P.g.g.), termin jej wniesienia (art. 140 ust. 6 P.g.g.) oraz przeznaczenie (art. 141 P.g.g.). Zgodnie z art. 142 ust. 1 ustawy do opłat, o których mowa w dziale VII ustawy (m.in. opłat podwyższonych) stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. O.p. dotyczące zobowiązań podatkowych. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że odesłanie to oznacza, że w sprawach nieuregulowanych w P.g.g., takich jak rozłożenie na raty płatności opłaty podwyższonej¹², umorzenie¹³, rozłożenie na raty i umorzenie odsetek¹⁴, należy stosować przepisy O.p. Ustawodawca określił także kwestię przedawnienia wydania decyzji w sprawie opłaty podwyższonej oraz podmioty, którym należy przypisać status strony w postępowaniu o jej ustalenie (art. 143 ust. 1a i ust. 2–3 P.g.g.).

¹⁰ Art. 140 P.g.g. stosuje się także w przypadku naruszenia wymogów związanych z wydobywaniem piasku i żwiru przez właściciela lub użytkownika wieczystego na zaspokojenie potrzeb własnych (zob. art. 4 ust. 3 P.g.g.).

¹¹ Zob.: wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. II GSK 611/18, Lex nr 317996; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. III SA/GI 931/19, Lex nr 3168376.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2023 r., sygn. VI SA/Wa 2497/22, Lex nr 3553110.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. VI SA/Wa 1607/20, Lex nr 329603.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. VI SA/Wa 2698/19, Lex nr 3049842.

Z regulacji ustawowej wynika, że opłata podwyższona jest rodzajem sankcji pieniężnej nakładanej przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej w związku z naruszeniem obowiązków wynikających z przepisów P.g.g. Naruszenie to polega na podjęciu określonych działań mimo niespełnienia określonych w ustawie warunków. Z ustawy wynika bowiem, że podjęcie działalności, polegającej na m.in. poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin, wydobywaniu kopalin, podziemnym składowaniu odpadów lub wykonywaniu robót geologicznych, wymaga wcześniejszego uzyskania koncesji bądź zatwierdzenia ewentualnie zgłoszenia projektu robót geologicznych¹⁵. Skoro rozpoczęcie określonego rodzaju aktywności gospodarczej warunkowane jest legitymowaniem się władczym rozstrzygnięciem organu administracji publicznej¹⁶ bądź wykonaniem czynności o charakterze materialno-technicznym, to uzasadniony jest wniosek, że ich uzyskanie bądź dokonanie takiej czynności stanowi obowiązek, które powinny zostać dopełnione przez zainteresowany podmiot. Zestawienie trybu ustalenia opłaty podwyższonej (organ administracji publicznej w drodze decyzji) i charakteru (sankcja pieniężna) z przyczyną (niedopełnienie obowiązku) prowadzi do konkluzji, że mieści się ona w pojęciu administracyjnej kary pieniężnej w rozumieniu art. 189b k.p.a. Pewne wątpliwości w tym zakresie wywoływać może art. 4 ust. 3 P.g.g., zgodnie z którym naruszenie wymagań określonych w ust. 1 i 2 tego przepisu stanowi podstawę do ustalenia opłaty podwyższonej na podstawie art. 140 ustawy. Wymagania, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, dotyczą wydobywania piasków i żwirów przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb własnych osoby fizycznej z nieruchomości stanowiących przedmiot jej prawa własności (użytkowania wieczystego), bez prawa rozporządzania wydobytą kopaliną z zastrzeżeniem zaniechania użycia środków strzałowych, nieprzekraczania określonego wymiaru wydobywania i nienaruszenia przeznaczenia nieruchomości. Dodatkowym warunkiem jest zawiadomienie na piśmie z 7-dniowym wyprzedzeniem właściwego organu nadzoru górniczego określające lokalizację zamierzonych robót oraz planowany czas ich wykonywania (art. 4 ust. 2 P.g.g.). Zachowanie jednolitości konstrukcji prawnej opłaty podwyższonej prowadzi do przyjęcia, że obowiązek właściciela (użytkownika wieczystego) polega w tym przypadku na wydobyciu piasku lub

¹⁵ Zob. art. 21, art. 80 i art. 81 P.g.g.

¹⁶ Koncesją w przypadku działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 P.g.g.; decyzją przy zatwierdzeniu projektu robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji (80 ust. 1 P.g.g.).

zwiru z zachowaniem warunków ujętych w art. 4 ust. 1 P.g.g. i dokonaniu odpowiedniego zgłoszenia.

3. Opłata podwyższona a administracyjna kara pieniężna

Użyte przez ustawodawcę w art. 140 ust. 1 P.g.g. określenie „opłata dodatkowa” sugeruje, że jest to szczególny rodzaj świadczenia określanego jako „opłata”. Charakter prawny opłat został niejednoznacznie określony w literaturze przedmiotu. W nauce prawa finansowego przyjmuje się, że „pojęcie opłaty stanowi (...) myślowe odzwierciedlenie zdarzenia, jakim jest opłacenie czegoś lub odzwierciedlenie kwoty pieniężnej, którą płaci się za świadczenia lub usługi”¹⁷. Opłata jest szczególnego rodzaju daniną publiczną pobieraną przez podmiot działający w imieniu państwa (organ administracji publicznej)¹⁸. Jest ona uiszczana w zamian za świadczenie wzajemne w postaci usługi lub czynności urzędowej, którą świadczy podmiotowi wnoszącemu organ administracji publicznej¹⁹, a określanie jej wysokości jest instrumentem oddziaływania na zachowania podmiotów nią obciążonych²⁰. Niekiedy opłata jest świadczeniem na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (gminy) z tytułu korzyści, jakie właściciel (użytkownik wieczysty) odnosi z faktu przeprowadzenia przez organy gminy działań zwiększających wartość rynkową jego nieruchomości²¹. Opłaty są ustalane w trybie przewidzianym w O.p. przez te organy administracji publicznej, którym przypisać można charakter organów podatkowych²². W doktrynie prawa ochrony środowiska przyjmuje się, że opłaty za korzystanie ze środowiska stanowią ekwiwalentne opłaty publiczne²³ bądź są ceną za korzystanie z zasobów środowiska (odnawialnych i nieodnawialnych) albo ceną za prawo do korzystania z naturalnej pojemności asymilacyjnej środowiska²⁴. Uznaje się je także za formę ekwiwalentu

¹⁷ D. Antonów, *Pojęcie opłaty w polskim języku prawnym*, [w:] *Księga jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej, Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, red. W. Miemiec, Wrocław 2017, s. 482.

¹⁸ Zob. T. Brzezicki, *Opłata administracyjna. Konstrukcja prawa*, Toruń 2019, s. 30–31 i powołana tam literatura.

¹⁹ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007, s. 12.

²⁰ J. Gliniecka, *Wysokość opłaty publicznej jako desygnat jej funkcji* [w:] *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, red. J. Gliniecka, Warszawa 2013, s. 11.

²¹ M. Zieniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012, s. 29–30.

²² Zob. *ibidem*, s. 31.

²³ T. Czech, *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6, s. 27 i powołana tam literatura.

²⁴ W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 130 i nast.

za gospodarcze korzystanie z wnętrza Ziemi (opłaty eksploatacyjne)²⁵ bądź rodzaj podatków²⁶.

Administracyjna kara pieniężna jest jedną z form administracyjnych sankcji pieniężnych, co rodzi problem jej identyfikacji i odróżnienia od innych form tego rodzaju sankcji o charakterze pieniężnym. Przepisy szczególne przewidują np. obowiązek ponoszenia różnego rodzaju opłat, które mogą być jednak kwalifikowane jako (administracyjne) kary (sankcje) o charakterze pieniężnym, jak ma to miejsce np. w przypadku opłat podwyższonych określonych w art. 292 ustawy Prawo ochrony środowiska – zob. uchwała NSA (7) z 21 grudnia 1998 r., OPS 13/98, ONSA 1999/2, poz. 46, w której uzasadnieniu podniesiono m.in., że: „Istotą podstawy do nałożenia na jednostkę organizacyjną tej drugiej dodatkowej opłaty jest nie to, że wprowadza zanieczyszczenie do powietrza, ale to, że nie ma decyzji, o której mowa w art. 30 ustawy, ustalającej dla tej jednostki rodzaj i ilość zanieczyszczeń dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza”. W rzeczy samej więc jest to sankcja administracyjna za naruszenie zakazu wprowadzania zanieczyszczeń do powietrza przez jednostkę organizacyjną, dla której nie ustalono w drodze decyzji rodzaju i ilości substancji zanieczyszczających dopuszczonych do wprowadzenia do powietrza.

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę na trudności związane z różnieniem pomiędzy opłatą administracyjną a administracyjną karą pieniężną i zaproponowano jako kryterium odróżniające cel, jakiemu służyć ma nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Bez wątpienia celem tym jest nałożenie na podmiot, który dokonał czynu niedozwolonego (nie dopełnił obowiązku lub naruszył ciążyący na nim zakaz), dolegliwości o charakterze finansowym²⁷. Po wspominanej nowelizacji k.p.a. do elementów konstytutywnych administracyjnej kary pieniężnej zaliczyć należy: ustawową formę regulacji, charakter pieniężny sankcji, decyzję administracyjną jako instrument służący

²⁵ J. Grabowski, *Model prawny koncesji geologicznych i górniczych*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora dr hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 167.

²⁶ J. Małecki, *Prawno-finansowe instrumenty, do których stosuje się ordynację podatkową* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 260; K. Gruszecki, *Oplata za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, „Głosa” 2003, nr 7, s. 4. K. Karpus, *Komentarz do art. 134 Prawa geologicznego i górniczego*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.

²⁷ Zob. T. Brzezicki, *op. cit.*, s. 38–39.

jej nałożeniu i konsekwencje naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu²⁸.

Odniesienie wskazanych cech do opłaty podwyższonej, o której mowa w art. 140 P.g.g., prowadzi do wniosku, że zawiera ona w sobie wszystkie te cechy.

Równocześnie jednak w orzecznictwie sądowym podkreślono, że w stanowiącym podstawę wymierzenia opłaty podwyższonej art. 140 P.g.g. ustawodawca nie posłużył się pojęciem kary lecz opłaty podwyższonej. Co więcej, ustawa zawiera odrębny dział poświęcony karom pieniężnym (Dział X „Kary pieniężne” – art. 175). Stosownie do dyrektywy wykładni prawa nakazującej takim samym zwrotom użytym w danym akcie prawnym nadawać identyczne znaczenie, a zwrotom innym – znaczenie odmienne, uznać należy, że skoro przepisy P.g.g. posługują się równoległe pojęciami kary i opłaty podwyższonej, to nie są to pojęcia tożsame. Wyklucza to tym samym możliwość stosowania do opłat podwyższonych przepisów Działu IVa k.p.a.²⁹ Przedstawione stanowisko wydaje się nie uwzględniać tego, że zarówno opłaty podwyższone, jak i kary pieniężne funkcjonowały w P.g.g. na długo przed nowelizacją k.p.a.³⁰ Wprowadzenie do k.p.a. konstrukcji administracyjnych kar pieniężnych w sposób umożliwiający odkodowanie jej konstytutywnych elementów może stanowić podstawę do przyjęcia, że każda inna sankcja pieniężna odpowiadająca tym elementom powinna być uznana za administracyjną karę pieniężną. Za swojego rodzaju zasadę ogólną prawa administracyjnego można bowiem uznać zasadę nakazującą kwalifikację określonego działania według jego cech materialnych, a nie użytej nazwy³¹. Oznacza to, że za administracyjne kary pieniężne w rozumieniu art. 189b k.p.a. uznać należy te wszystkie sankcje pieniężne, stanowiące konsekwencję niedopełnienia obowiązku albo naruszenia zakazu, co do których w przepisach ustawowych przewidziano

²⁸ Zob. R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2, s. 9–32.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. III SA/GI 749/19, Lex nr 2781768.

³⁰ Oba przepisy znajdowały się w pierwotnym brzmieniu ustawy i obowiązują od 1 stycznia 2012 r.

³¹ Tak w odniesieniu do podania strony wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 2 stycznia 1988 r., sygn. SA/Wr 815/87, ONSA 1988, z. 1, poz. 31. W literaturze wyrażono też pogląd, że o istocie sankcji decyduje jej charakter, a nie nazwa – K. Gruszecki, J.P. Tarno, *Opłaty za korzystanie ze środowiska i kary pieniężne za jego zanieczyszczenie jako instrumenty ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2004, nr 70, s. 93; G. Radecki, *Stosowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych do opłat podwyższonej i dodatkowej uregulowanych prawem geologicznym i górnictwem*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 20, s. 173.

kompetencję do ich konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej. Zastrzec przy tym należy, że obowiązki, które nie zostały dopełnione, mogą wynikać bezpośrednio z przepisów prawa, jak i z aktów stosowania prawa³². Opłata dodatkowa ustalana na podstawie art. 140 P.g.g. jest ustawową sankcją o charakterze pieniężnym ustalaną w drodze decyzji administracyjnej stanowiącą konsekwencję naruszenia prawa polegającą na niedopełnieniu obowiązku. Spełnia zatem wszystkie elementy pozwalające na zakwalifikowanie jej jako administracyjnej kary pieniężnej w rozumieniu art. 189b k.p.a.

4. Przedawnienie wydania decyzji ustalającej opłatę podwyższoną

Stosownie do brzmienia art. 143 ust. 1a ustawy decyzja ustalająca opłatę dodatkową nie może zostać wydana po upływie 10 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie³³. Przepis ten wprowadza tzw. przedawnienie wydania decyzji oznaczające brak możliwości wydania decyzji po upływie określonego terminu³⁴. Instytucja przedawnienia ma charakter ogólnosystemowy³⁵, a w płaszczyźnie administracyjnego prawa materialnego wiąże się ze szczególnym skutkiem prawnym. Upływ określonego w przepisach tego prawa czasu oraz brak aktywności uprawnionego podmiotu (organu administracji publicznej lub adresata normy prawnej) powodują wygaśnięcie kompetencji do ukształtowania sytuacji prawnej adresata bądź wygaśnięcie możliwości wykonania obowiązku lub realizacji uprawnienia³⁶. Przedawnienie jest elementem służącym pewności prawa, albowiem uwalnia potencjalnego adresata od „groźby” poniesienia z reguły dotkliwych (w przypadku administracyjnych kar pieniężnych) konsekwencji związanych z naruszeniem obowiązków administracyjnych.

³² T. Brzezicki, *op. cit.*, s. 40.

³³ Art. 143 ust. 1a został dodany przez art. 1 pkt 115 lit. b ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 2029) z dniem 28 października 2023 r. Do momentu nowelizacji P.g.g. obowiązywał 5-letni okres przedawnienia wydania decyzji. Wydłużenie terminu przedawnienia ustalenia opłaty podwyższonej stanowi przykład tendencji odwrotnej w odniesieniu do kształtowania terminów przedawnienia w państwach europejskich i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zob. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczyła, *Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 318.

³⁴ Wszczęcie postępowania przed upływem terminu przedawnienia i jego upływ w trakcie postępowania powinny skutkować jego umorzeniem – M. Wincenciak, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 138.

³⁵ Szerzej zob. *ibidem*, s. 130–131.

³⁶ W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 156; zob. też L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2017, s. 259.

W literaturze podkreśla się, że „jednostka nie powinna być nękana przez organy władzy publicznej koniecznością realizacji obowiązków pieniężnych bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych”³⁷. Skutek prawny, jaki następuje z momentem upływu terminu przedawnienia, wiąże się ze swoistą gwarancją, że nie zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie administracyjnej kary pieniężnej ani że nie zostanie wydana decyzja ją ustalająca. Nawet gdyby do tego doszło, to adresat tej decyzji będzie mógł ją skutecznie zakwestionować w ramach administracyjnego toku instancyjnego³⁸, nadzwyczajnego trybu weryfikacji decyzji (stwierdzenia nieważności) bądź skargi do sądu administracyjnego.

Przyjęcie, że opłata podwyższona stanowi rodzaj administracyjnej kary pieniężnej wymaga rozważania relacji między przywołanym przepisem a art. 189g § 1 i § 3 k.p.a., przewidującymi odpowiednio: przedawnienie wydania decyzji o administracyjnej karze pieniężnej oraz przedawnienie egzekucji takiej kary. Z uwagi na to, że zakresy zastosowania art. 143 ust. 1a P.g.g. oraz art. 189g § 1 k.p.a. dotyczą przedawnienia wydania decyzji ustalającej wysokość administracyjnej kary pieniężnej, należy przyjąć, iż przepis P.g.g. wyłącza stosowanie przepisów k.p.a. Przepis ten stanowi *lex specialis* wobec ogólnej regulacji dotyczącej przedawnienia wydania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej zawartej w k.p.a. Wniosek taki znajduje też potwierdzenie w treści art. 189a § 2 pkt 3 k.p.a., według którego w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej przepisów działu IVA k.p.a. się nie stosuje. W sprawie nie znajdują też zastosowania przepisy O.p. dotyczące przedawnienia zobowiązań podatkowych (art. 142 ust. 1 P.g.g.). Wynika to przede wszystkim z wyraźniej regulacji zawartej w art. 143 ust. 1a ustawy dotyczącej przedawnienia wydania decyzji w sprawie określenia wysokości opłaty podwyższonej.

Ze względu na brzmienie art. 189a § 2 k.p.a., wykluczającego stosowanie przepisów kodeksu w sytuacji uregulowania w przepisach odrębnych np. odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu (art. 189a § 2 pkt 5 i 6 k.p.a.), mogą pojawić się wątpliwości, jakie przepisy powinny być stosowane przy rozstrzyganiu co do tych kwestii w przypadku opłat podwyższonych ustalanych na podstawie art. 140 P.g.g. Przepisy odrębne w rozumieniu art. 189a § 2 k.p.a., czyli P.g.g. w rozdziale VII

³⁷ R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 315.

³⁸ W. Piątek, *op. cit.*, s. 235–245.

(„Opłaty”), nie zawierają żadnych regulacji odnośnie analizowanych kwestii. Jednocześnie w art. 142 ust. 1 ustawy przewidziano, że do opłat, o których mowa w dziale VII (w tym opłat podwyższonych), stosuje się odpowiednio przepisy ustawy O.p. dotyczące zobowiązań podatkowych, a określone tymi przepisami uprawnienia organów podatkowych przysługują wierzycielom. W dziale III O.p. („Zobowiązania podatkowe”) zamieszczone zostały przepisy dotyczące m.in. odsetek za zwłokę (rozdział 6) czy udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (rozdział 7a). Odesłanie do przepisów O.p. oznacza, że to właśnie te przepisy będą miały zastosowanie w odniesieniu do ustalania odsetek od nieuiszczonej w terminie opłaty podwyższonej czy w przypadku udzielania ulg w jej zapłacie. Innymi słowy, za przepisy odrębne w rozumieniu art. 189a § 2 k.p.a. uznać należy nie tylko przepisy ustaw szczególnych wyraźnie regulujące odpowiednie kwestie związane z administracyjnymi karami pieniężnymi, ale także przepisy, do których ustawy szczególne odsyłają, tak jak ma to miejsce w przypadku art. 142 ust. 1 P.g.g.

Z tego też względu przerwanie czy zawieszenie biegu terminu przedawnienia ustalenia opłaty podwyższonej oraz skutków prawnych związanych z tymi zdarzeniami oceniać należy na podstawie art. 70 3–8 O.p., a nie przepisu art. 189h § 1 k.p.a.

Określenie przez ustawodawcę terminu przedawnienia wydania decyzji bez określenia, czy powinna ona w tym terminie uzyskać przymiot ostateczności, czy też do przerwania biegu terminu wystarczy wydanie decyzji przez organ pierwszej instancji, stanowi źródło wątpliwości. Rozważania w tej kwestii zacząć należy od stwierdzenia, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej zostaje skonkretyzowany w decyzji wydawanej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. W ramach tej decyzji organ administracji publicznej ustala w odniesieniu do indywidualnie oznaczonego podmiotu prawa (adresata) wysokość opłaty dodatkowej w danej sprawie. Innymi słowy, zakres obowiązku zostaje określony w indywidualno-konkretnym akcie stosowania prawa, jakim jest decyzja administracyjna. Jest to tzw. decyzja konstytutywna³⁹. Z momentem jej wydania, a w zasadzie doręczenia, następuje ukształtowanie sytuacji prawnej adresata poprzez nałożenie na niego obowiązku wpłaty określonej w treści decyzji kwoty pieniężnej. Decyzja ta jest jednak decyzją nieostateczną, albowiem strona ma prawo do jej

³⁹ Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn. II GSK 302/20, Lex nr 3581892; zob. też: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 389.

zakwestionowania przez wniesienie odwołania. Organ odwoławczy zobowiązany jest ponownie rozpoznać sprawę i zakończyć ją jedną z decyzji wymienionych w art. 138 k.p.a. Przepis ten przewiduje następujące rodzaje decyzji kończących postępowanie odwoławcze: utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji, uchylenie zaskarżonej decyzji w całości albo w części i w tym zakresie orzeczenie o istocie sprawy, albo uchylenie zaskarżonej decyzji i umorzenie postępowania pierwszej instancji w całości lub w części, umorzenie postępowania odwoławczego, uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, uchylenie decyzji i zobowiązanie organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści. Podkreślenia wymaga, że co do zasady dopiero ostateczna decyzja może być wykonywana w ramach administracyjnego postępowania egzekucyjnego⁴⁰. Istotne z punktów widzenia dalszych rozważań wydają się być decyzje o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji, a także o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości albo w części i orzeczeniu o istocie sprawy (decyzja reformatoryjna)⁴¹.

W orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd na tle stosowania art. 68 O.p. dotyczącego przedawnienia prawa do wydania decyzji podatkowej, że utrzymanie w mocy decyzji organu pierwszej instancji nie kreuje nowego zobowiązania, lecz aprobejuje jedynie to o czym orzekł organ pierwszej instancji i nie dochodzi w takiej sytuacji do naruszenia terminu przedawnienia⁴². Przeniesienie tego poglądu do postępowania w sprawie ustalenia opłaty dodatkowej sprowadza się do przyjęcia, że za wystarczające uznać należy wydanie decyzji przez organ I instancji przed upływem terminu określonego w art. 143

⁴⁰ Szerzej: P. Pietrasz, *Podstawy prawne wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, s. 101–103.

⁴¹ Wydana na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu poprzedzającego ją postępowania powoduje wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość opłaty podwyższonej; decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.) oznacza, że w obrocie prawnym pozostaje decyzja organu pierwszej instancji, co ze względu na omawianą regulację sprowadza się do wniosku, że powinna ona być wydana przed upływem 10 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające jej wydanie. Art. 138 § 4 k.p.a. dotyczący decyzji wydawanych na blankiecie urzędowym nie będzie miał zastosowania w sprawach opłat podwyższonych. W przypadku wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. oczywistym jest, że kolejna decyzja organu pierwszej instancji może być wydana wyłącznie, o ile nie upłynął termin, o którym mowa w art. 143 ust. 1a P.g.g.

⁴² Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. II FSK 3232/12, Lex nr 1769618; wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2018 r., sygn. II FSK 2477/16, Lex nr 2555349; wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. II FSK 2192/17, Lex nr 2737060.

ust. 1a P.g.g.⁴³. Stanowisko to nie wydaje się uzasadnione. Przede wszystkim należy podkreślić, że wydanie decyzji przez organ odwoławczy jest takim samym aktem stosowania prawa jakie ma miejsce w przypadku rozstrzygnięcia sprawy przez organ I instancji⁴⁴. Decyzja utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję nie jest „zatwierdzeniem” czy zaaprobowaniem zaskarżonego rozstrzygnięcia, ale samoistnym rozstrzygnięciem sprawy przez organ II instancji. To samo dotyczy decyzji reformatoryjnej, w której organ odwoławczy zmienia w całości w części rozstrzygnięcie organu I instancji. Ukształtowanie sytuacji prawnej adresata następuje zatem w decyzji organu odwoławczego i to moment jej wydania (w zasadzie doręczenia ze względu na wejście do obrotu prawnego) jest miarodajny dla określenia tego czy upłynął czy nie termin przedawnienia wydania decyzji⁴⁵.

Powyższy wniosek znajduje także potwierdzenie w ostatniej nowelizacji art. 143 P.g.g. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw podkreślono, że organom nadzoru górniczego związanym z prowadzeniem postępowań w sprawie ustalania opłaty podwyższonej brakuje narzędzi, za pomocą których można byłoby sprawnie i efektywnie prowadzić postępowania. Jako jedną z istotnych przeszkód w osiągnięciu tego celu zdefiniowano zbyt krótki termin przedawnienia na wydanie decyzji. Jak wyjaśniono „5-letni termin na przeprowadzenie postępowania, wynikający z art. 143 ust. 1 P.g.g. jest często zbyt krótki dla osiągnięcia celu postępowania w postaci uzyskania prawomocnej decyzji ustalającej opłatę podwyższoną”⁴⁶. Postępowania takie wymagają z reguły przeprowadzenia obszernego postępowania dowodowego oraz przeprowadzenia wnikliwych analiz pozwalających na przypisanie obowiązku uiszczenia opłaty podwyższonej konkretnym podmiotom. Dodatkowo postępowania przed sądem administracyjnym, których przedmiotem jest kontrola decyzji ustalających opłaty podwyższone, trwają kilka lat, a upływ w ich trakcie 5-letniego terminu przedawnienia powoduje, że

⁴³ Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. II GSK 189/19, Lex nr 3396079.

⁴⁴ Zob. np.: B. Adamiak, *Odwwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1980, t. 88, s. 144; M. Szewczyk, *Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne w roli w nim samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2002, nr 3, s. 10; J. Zimmermann, *Głosa do wyroków NSA z 28.11.1991 r., SA/Wr 1097/91 oraz z 2.06.1993 r., SA/Wr 1744/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, nr 1, poz. 20–21, s. 42–43.

⁴⁵ Zob. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 323.

⁴⁶ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Druk sejmowy IX kadencji nr 3238).

właściwe organy administracji publicznej „tracą możliwość wydania decyzji w przedmiocie ustalenia ww. opłaty”⁴⁷ [chodzi o opłatę podwyższoną]. Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika jednoznacznie założenie ustawodawcy, zgodnie z którym do upływu terminu przedawnienia decyzja ustalająca opłatę podwyższoną powinna nie tylko uzyskać status decyzji ostatecznej, ale nawet prawomocnej⁴⁸. Z tego względu wydłużono okres przedawnienia w art. 143 ust. 1 P.g.g. do 10 lat od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie uzasadniające ich wydanie.

5. Wnioski

Analiza normatywna konstrukcji opłaty podwyższonej uregulowanej w art. 140 P.g.g. prowadzi do wniosku, że ma ona charakter sankcji pieniężnej regulowanej ustawą i nakładana jest w drodze decyzji administracyjnej jako konsekwencja naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku. W istocie rzeczy odpowiada to pojęciu administracyjnej kary pieniężnej w rozumieniu art. 189g k.p.a. i w ten sposób sankcja ta powinna być kwalifikowana. W płaszczyźnie stosowania prawa wnioszek ten generuje szczególne konsekwencje prawne w postaci „podwójnego” reżimu prawnego, jaki powinien mieć zastosowanie do opłat podwyższonych. P.g.g. reguluje sposób obliczenia wysokości opłaty podwyższonej (art. 140 ust. 3–5 ustawy) i przedawnienie jej ustalenia, przewidując jednocześnie, że do opłat, o których mowa w dziale VII (w tym opłaty podwyższonej) stosuje się odpowiednio przepisy O.p. (art. 142 ust. 1 P.g.g.). Zastosowanie znajdują więc przepisy O.p. dotyczące odsetek od zaległej opłaty podwyższonej oraz przepisy dotyczące udzielania ulg w jej wykonaniu. Przepisy P.g.g. i O.p. stanowią przepisy odrębne w rozumieniu art. 189a § 2 k.p.a. i w zakresie przez nie regulowanym nie stosuje się przepisów kodeksu. Jednocześnie do opłat podwyższonych będą miały zastosowanie przepisy dotyczące przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstępiania od jej nałożenia i terminów przedawnienia egzekucji. Termin przedawnienia ustalenia opłaty podwyższonej został określony w art. 143 ust. 1a ustawy i przyjąć należy, że do momentu jego upływu decyzja określająca opłatę powinna być ustalona decyzją ostateczną.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Za decyzje prawomocne uważa się decyzje ostateczne co do których sąd administracyjny oddalił skargę (lub upłynął termin do jej wniesienia) zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 351.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 735).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1478).
5. Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 2029).

Książki i artykuły naukowe:

1. Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1980, t. 88.
2. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2021.
3. Antonów D., *Pojęcie opłaty w polskim języku prawnym*, [w:] *Księga jubileuszowa ku czci Profesor Krystyny Sawickiej, Gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Zagadnienia finansowoprawne*, red. W. Miemiec, Wrocław 2017.
4. Brzezicki T., *Opłata administracyjna. Konstrukcja prawa*, Toruń 2019.
5. Czech T., *Odpowiedzialność za opłaty podwyższone za korzystanie ze środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 6, s. 26–43.
6. Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007;
7. Gliniecka J., *Wysokość opłaty publicznej jako desygnat jej funkcji*, [w:] *Prawo finansowe samorządu terytorialnego*, red. J. Gliniecka i in., Warszawa 2013.

8. Grabowski J., *Model prawny koncesji geologicznych i górniczych*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora dr hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.
9. Gruszecki K., *Opłata za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, „Glosa” 2003, nr 7.
10. Gruszecki K., Tarno J.P., *Opłaty za korzystanie ze środowiska i kary pieniężne za jego zanieczyszczenie jako instrumenty ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2004, nr 70.
11. Hauser H., Piątek W., Skoczylas A., *Przedawnienie administracyjnych kar pieniężnych*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
12. Karpus K., *Komentarz do art. 134 Prawa geologicznego i górniczego*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2015.
13. Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
14. Lang W., *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Prawo” 1968, z. 31.
15. Małecki J., *Prawno-finansowe instrumenty, do których stosuje się ordynację podatkową*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001.
16. Nowicki H., *Sankcje administracyjne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012;
17. Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.
18. Pietrasz P., *Podstawy prawne wszczęcia i prowadzenia postępowania egzekucyjnego*, [w:] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008.
19. Radecki G., *Stosowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych do opłat podwyższonej i dodatkowej uregulowanych prawem geologicznym i górniczym*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 20, s. 167–180.
20. Radecki W., *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009.
21. Stahl M., *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011;
22. Stanisze wska L., *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2017.

23. Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2.
24. Szewczyk M., *Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne w roli w nim samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2002, nr 3.
25. Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
26. Wincenciak M., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
27. Zieniewicz M., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012.
28. Zimmermann J., *Glosa do wyroków NSA z 28.11.1991 r., SA/Wr 1097/91 oraz z 2.06.1993 r., SA/Wr 1744/92*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1995, nr 1, poz. 20–21.
29. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 2 stycznia 1988 r., sygn. SA/Wr 815/87, ONSA 1988, z. 1, poz. 31.
2. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. II FSK 3232/12, Lex nr 1769618. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2018 r., sygn. II FSK 2477/16, Lex nr 2555349.
3. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. II FSK 2192/17, Lex nr 2737060.
4. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. II GSK 611/18, Lex nr 317996.
5. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. II GSK 189/19, Lex nr 3396079.
6. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn. II GSK 302/20, Lex nr 3581892.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2020 r., sygn. III SA/Gl 749/19, Lex nr 2781768.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 lipca 2020 r., sygn. VI SA/Wa 2698/19, Lex nr 3049842.

9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. III SA/GI 931/19, Lex nr 3168376.
10. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. VI SA/Wa 1607/20, Lex nr 329603.
11. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 stycznia 2023 r., sygn. VI SA/Wa 2497/22, Lex nr 3553110.

Wpływ zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do instalacji fotowoltaicznych

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza wybranych przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) w zakresie instalacji fotowoltaicznych. Punktem wyjścia artykułu jest przedstawienie obowiązujących do dnia 23 września 2023 r. przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W dalszej jego części następuje przegląd zmian oraz ocena ich wpływu na lokalizację instalacji fotowoltaicznych.

Słowa kluczowe: planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, odnawialne źródła energii, plan ogólny

Impact of Amendments to the Act on Spatial Planning and Development on Photovoltaic Installations

Abstract

Ensuring compliance of investments with the Act on Spatial Planning and Development is one of the most important stages of photovoltaic installations investment process. The amendment to the Act on Spatial Planning and Development introduces significant changes to the existing regulations which will largely shape the development of investments in renewable energy sources, in particular photovoltaic installations. The existing provisions on the study of land use conditions will be fully replaced by a new instrument in the form of a general plan that is, however, essentially different from the study of land use conditions. Moreover, there will be a transitional period until the end of 2025, allowing the municipal planning system to operate even if the general plan has not been adopted or entered into force. Uncertainty related to the interpretation of legal regulations may negatively affect engagement in new investments in renewable energy sources. The legislator chose not to clarify the wording or concerns related to the existing regulations, but introduced utterly new solutions. This changes the current procedure within the investment process; it is therefore desirable to analyse the new regulations and their impact on the investment process for photovoltaic installations.

Keywords: spatial planning and development, renewable energy sources, general plan

¹ Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska, UKSW, Warszawa; ORCID 0000-0002-4842-6057.

1. Wstęp

W literaturze przedmiotu brak jest opracowań dotyczących lokalizowania instalacji fotowoltaicznych w zmienionej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w określonym polu badawczym. Z tego względu istotną stała się analiza zmienionych przepisów i ich skutków na proces inwestycyjny w odniesieniu do instalacji wykorzystujących promieniowanie słoneczne do wytwarzania energii.

Z uwagi na ograniczone ramy objętościowe tego artykułu nie uwzględniono zagadnień związanych z lokalizacją innych rodzajów instalacji odnawialnego źródła energii, w tym elektrowni wiatrowych, a ograniczono się do instalacji fotowoltaicznych. Zauważyć należy, że brak jest ustawowej definicji instalacji fotowoltaicznej. Dla celów niniejszego artykułu jako instalację fotowoltaiczną przyjmuje się instalację wykorzystującą energię promieniowania słonecznego będącą zarówno mikroinstalacją lub małą instalacją w znaczeniu nadanym ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, jak i instalacją inną niż mikroinstalacja lub mała instalacja.

Podstawową metodą stosowaną w niniejszym artykule stanowi metoda dogmatyczno-prawna.

Kluczowym aktem prawnym odnoszącym się do wyznaczonego pola badawczego jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zapewnienie zgodności lokalizowania instalacji odnawialnego źródła energii z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi jeden z bardzo ważnych etapów procesu inwestycyjnego. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza istotne zmiany w dotychczasowych przepisach, które będą w dużej mierze kształtować rozwój inwestycji w odnawialne źródła energii, w szczególności rozwój instalacji fotowoltaicznych.

Dotychczasowe przepisy dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zostały całkowicie zastąpione nowym instrumentem w postaci planu ogólnego, który ma zasadniczo odmienny charakter od studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, do końca 2025 r. będzie obowiązywał okres przejściowy, umożliwiający działanie systemu planistycznego gminy, nawet jeżeli plan ogólny nie zostanie uchwalony i nie wejdzie w życie. Co istotne, zgodnie z uzasadnieniem nowelizacji w zakresie ustaleń studium dotyczących określenia obszarów lokalizowania instalacji z odnawialnych źródeł energii (dalej

jako: OZE), w tym instalacji fotowoltaicznych, oraz ich stref ochronnych, ustalenia te nie będą obowiązywały od dnia wejścia w życie nowelizacji. Oznacza to, że nie będzie konieczności wykazywania zgodności planów miejscowych z ustaleniami studium. Niepewność związana z interpretacją przepisów może negatywnie wpłynąć na zainteresowanie nowymi inwestycjami w zakresie odnawialnych źródeł energii, w tym również instalacji fotowoltaicznych. Zmienia się dotychczasowy sposób podejmowania poszczególnych kroków w procesie inwestycyjnym. Zasadna wydaje się analiza nowych przepisów i ich wpływu na proces inwestycyjny w dziedzinie odnawialnych źródeł energii. Stawiam tezę, że zmiany dokonane nowelizacją będą miały negatywny wpływ na rozwój instalacji fotowoltaicznych, w szczególności poprzez ograniczenie wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla większych instalacji fotowoltaicznych. Ograniczony dobór bibliografii wynika z małej dostępności literatury przedmiotu i braku orzecznictwa sądowego opartego na znowelizowanych przepisach.

2. Przepisy obowiązujące do dnia 23 września 2023 r.

Lokalizacja instalacji OZE w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w stanie prawnym obowiązującym do dnia 23 września 2023 r. była uregulowana w kilku przepisach. Przede wszystkim zwracały uwagę przepisy dotyczące uwzględniania OZE w studium uwarunkowań i kierunków i zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z OZE o mocy przekraczającej 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, to w studium ustala się ich rozmieszczenie. Przepis wskazywał także szczegółowe warunki w zależności od klasy gruntów oraz typu i wielkości urządzeń. Drugim przepisem była regulacja dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którą plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwiał również lokalizację mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji. Pozostałe odniesienia do OZE związane były z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, odnosiły się zwłaszcza do wymogów wydawania takich decyzji. Istotne

zmiany w odniesieniu do inwestycji OZE zostały uchwalone i weszły w życie w dniu 24 września 2023 r. na mocy ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 lipca 2023 r. (dalej jako: Nowelizacja).

Do dnia wejścia w życie przepisów Nowelizacji proces inwestycyjny dla instalacji fotowoltaicznych związany był z ustaleniem w pierwszej kolejności, czy uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jeśli takiego planu nie było, to czy zostało uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i czy w wyżej wymienionych dokumentach znajdują się odniesienia do źródeł OZE. Co do zasady instalacje fotowoltaiczne mogły powstawać na podstawie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej jako: MPZP), a w przypadku jego braku na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (dalej jako: decyzja WZ). Postanowienia MPZP mogły w ogóle nie odnosić się do kwestii lokalizowania źródeł OZE, nie zakazywać wprost ich lokalizacji lub też nie wskazywać konkretnych obszarów, na których takie źródła mogły być lokalizowane. Najwięcej problemów pojawiało się w zakresie braku jakichkolwiek odniesień do lokalizowania źródeł OZE. Interpretacja postanowień MPZP wynikała zasadniczo z praktyki, a także z orzecznictwa sądowego, gdyż sama ustawa nie wskazywała wprost, w jaki sposób źródła OZE mogą być lokalizowane na poszczególnych terenach wyznaczonych w planach. Zasadniczo instalacje OZE (w tym instalacje fotowoltaiczne) na ogół realizowane były na terenach, które w planie miejscowym są przeznaczone pod funkcje produkcyjne². Jak słusznie zauważa Bartłomiej Małkiewicz³, MPZP regulowały szeroki katalog spraw i pozwalały na unormowanie zagospodarowania przestrzeni. Podczas gdy plany miejscowe, będące aktami prawa miejscowego, odgrywały zasadniczą rolę w kształtowaniu przestrzeni, przepisy w nowej odsłonie przenoszą ciężar zagospodarowania przestrzeni na plany ogólne. Nie oznacza to, wbrew twierdzeniom w uzasadnieniu Nowelizacji⁴, przyspieszenia procedury planistycznej, a tym samym przyspieszenia procesu inwestycyjnego dla instalacji fotowoltaicznych. Uregulowanie zagadnień związanych z lokalizowaniem

² M. Dończyk, M. Korzon, O. Skibicki, M. Stupak, *Odnawialne źródła energii. Poradnik dla inwestorów oraz wytwórców energii*, Warszawa 2022.

³ B. Małkiewicz, *Elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – charakterystyka i wzajemne relacje*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 33–45.

⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3097).

OZE na poziomie planu ogólnego, a nie planu miejscowego jest dobrym rozwiązaniem, gdyż umożliwi większą szczelność systemu planistycznego.

Jednym z istotnych zagadnień poruszanych w doktrynie i w sprawach sądowych dotyczących OZE były postanowienia w studium i w planach miejscowych. Należy zgodzić się z poglądem przytoczonym przez Łukasza Dubińskiego, zgodnie z którym studium pośrednio oddziałuje na inwestycje w OZE⁵. Studium nie przesądza o lokalizowaniu obszarów pod budowę OZE, jest natomiast istotne w przypadku zgodności z ustaleniami z MPZP. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt II OSK 1482/21 uznał, że brak rozmieszczenia w studium urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW nie wyłącza *a priori* dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla takiej inwestycji. NSA stwierdził, że ustalenia zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, niebędącym aktem prawa miejscowego, nie mogą z uwagi na ich charakter wiązać organu wydającego decyzję administracyjną, tj. decyzję WZ.

Jak zauważa Filip Nawrot, w przypadku gdy postanowienia zapisu planu miejscowego nie są zgodne z planowanym zamierzeniem inwestora, konieczna jest zmiana planu, a często również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co generuje kolejne koszty i powoduje przedłużenie procesu inwestycyjnego⁶. Był to jeden z problemów związanych z lokalizowaniem źródeł OZE. Nowelizacja zasadniczo tego problemu nie rozwiązuje, wręcz przeciwnie, wprowadzenie nowej procedury i nowej konstrukcji nie przesądza o skróceniu czasu procedowania.

Jeżeli chodzi o wydawanie decyzji WZ, w stanie prawnym obowiązującym do 23 września 2023 r. studium nie determinowało treści decyzji WZ, natomiast zgodnie z nowym stanem prawnym decyzje WZ muszą być zgodne z planem ogólnym. To rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż zgodność przewidziana jest na poziomie ustawowym i wprost wynika z przepisów, tzn. plan ogólny stanowi podstawę prawną dla wydania decyzji WZ.

⁵ Ł. Dubiński, *Kształtowanie przestrzeni krajobrazowej a rozwój odnawialnych źródeł energii*, [w:] *Energetyka wyzwania prawnoinstytucjonalne*, red. M. Minta, W. Śledzik, Poznań 2016, s. 277.

⁶ F. Nawrot, *Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 71–89.

3. Przepisy obowiązujące od dnia 24 września 2023 r.

3.1. Plan ogólny

Jak już zostało wspomniane, Nowelizacja wprowadza gruntowne zmiany w zakresie procedury planistycznej w Polsce. Oprócz dodania nowego instrumentu, jakim jest plan ogólny, Nowelizacja ma na celu podwyższenie standardów partycypacji społecznej (na wzór rozwiązań zawartych w ustawie o rewitalizacji), a także wprowadzenie uproszczonej procedury w zakresie zmian w MPZP. Plan ogólny jest kluczowym dokumentem w odniesieniu do decyzji o WZ, które będą mogły być wydawane wyłącznie na obszarach wskazanych w planie ogólnym. Plan ogólny jest, zgodnie z nowymi obowiązującymi przepisami, aktem prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 13a w ust. 1 wskazano, że plan ogólny sporządza się obowiązkowo dla całego obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, które są wyłączone z władztwa planistycznego gminy. Studium uwarunkowań, w przeciwieństwie do planu ogólnego, nie było aktem prawa miejscowego. Jak wskazano w uzasadnieniu Nowelizacji, wadą systemu planistycznego była niewystarczająca rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w tym w zakresie wpływu na wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Jak słusznie zauważa się w doktrynie, wprowadzenie zasady co do funkcjonowania zgodności pomiędzy planem ogólnym a decyzjami WZ nie oznacza, że „w przyszłości nie będą występowały sytuacje braku zgodności pomiędzy planem ogólnym a aktami będącymi podstawą do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy, choć z założenia ewentualne sprzeczności nie powinny powstać”⁷. Podobnie jak w przypadku wątpliwości związanych ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy istotną rolę będzie odgrywała interpretacja dokonywana przez sądy i praktykę organów. Ustalenia planu ogólnego będą wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, a wskazane w planie ogólnym obszary uzupełnienia zabudowy będą terenami, na których możliwe będzie uzyskanie warunków zabudowy⁸. Warto wskazać, że zgodnie

⁷ K. Pawlik, *Plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego i podstawa planów miejscowych oraz realizacji inwestycji*, [w:] P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023, Legalis (dostęp 11.11.2023 r.).

⁸ Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 13a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] red. Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2023, Legalis (dostęp 11.11.2023 r.).

z nowymi przepisami występuje podział na strefy. Takie rozwiązanie wydaje się zasadniczo dobrym rozwiązaniem, które przynajmniej z założenia będzie bardziej czytelne niż w przypadku istniejących do tej pory studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na kwestię ustalenia stref ochronnych związanych z instalacjami OZE. Przepisy obowiązujące do 23 września 2023 r. wskazywały, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie. W aktualnym stanie prawnym brak jest procedury ustalania stref ochronnych w odniesieniu do instalacji OZE. Ustawodawca nie zdecydował się na uregulowanie kwestii stref ochronnych dla instalacji OZE w zmienionej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co może stanowić istotne pominięcie. Uzasadnienie Nowelizacji w żadnym miejscu nie odnosi się do motywów usunięcia wyznaczania stref ochronnych dla OZE.

3.2. Plan miejscowy

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na przepis art. 14 ust. 6a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który wprowadza również obowiązek uchwalenia planu niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii zlokalizowanych na: użytkach rolnych klasy I–III i gruntach leśnych, na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej, a także na pozostałych gruntach, innych niż ww., w przypadku źródła mocy większej niż 1000 kW. Powyższe uregulowanie oznacza, że instalacje wolno stojące powyżej 1000 kW w przypadku gruntów innych niż I–III klasa mogą powstać jedynie wtedy, jeżeli zostały przewidziane w planie miejscowym. W ten sposób uzyskanie decyzji WZ dla instalacji powyżej 1000 kW nie jest możliwe zgodnie z Nowelizacją. W konsekwencji takie rozwiązanie będzie prowadzić do istniejących już problemów związanych z uwzględnieniem w miejscowych planach źródeł OZE powyżej 1000 kW oraz interpretacją postanowień tych planów.

3.3. Decyzje WZ

Zmianom podlegają również zasady związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy dla instalacji fotowoltaicznych. Jak już wspomniano, z planem ogólnym badana będzie zgodność planów miejscowych oraz decyzji WZ. Decyzje WZ mogą być wydawane wyłącznie na obszarach wskazanych w planie ogólnym. Takiego rozwiązania nie przewidywały przepisy obowiązujące do 23 września 2023 r.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym decyzja WZ wydawana jest w przypadku zmiany przeznaczenia terenu. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazano jednak wprost, co dokładnie należy rozumieć przez pojęcie zmiany przeznaczenia terenu, które pojawia się w zaledwie trzech miejscach w tym akcie prawnym. Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z uwzględnieniem wymogów wskazanych w ustawie, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie⁹ wydania decyzji o warunkach zabudowy wymagają zawsze roboty budowlane polegające na zmianie sposobu zagospodarowania terenu lub użytkowania obiektu albo jego części. Słusznie zauważa się również, że trudno jest z góry przewidzieć, czy dane zamierzenie budowlane zmieni, czy też nie zmieni zagospodarowania terenu. Należy przy tym podkreślić, że obiekty wytwarzające energię z odnawialnych źródeł, w tym elektrownie słoneczne, z reguły wprowadzają nowy sposób zagospodarowania terenu¹⁰.

Jak już wspomniano, plan ogólny ma zgodnie z obowiązującymi przepisami decydujący wpływ na kształt decyzji WZ. Jeśli w planie ogólnym wyznaczono strefę otwartą, gospodarczą albo górniczą, to realizacja instalacji fotowoltaicznej jest możliwa albo na podstawie istniejącego planu miejscowego (jeśli jest przewidziana w nim lokalizacja urządzeń OZE) albo – w przypadku braku planu miejscowego – na podstawie decyzji WZ. W poprzednim stanie prawnym w studium należało wskazać obszary, na których lokalizacja instalacji powyżej 500 kW była możliwa. Natomiast obecnie Nowelizacja wprowadza dodatkowe przepisy wykonawcze, które będą zawierały charakterystykę

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ J. Maj, A. Kuna-Kasprzyk, *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Warszawa 2023.

stref planistycznych, a sama lokalizacja instalacji fotowoltaicznych będzie możliwa w strefach otwartych, gospodarczych i górnictwa. W ten sposób ustawodawca prawdopodobnie chciał usunąć wątpliwości związane z dopuszczalnością lokalizowania inwestycji OZE np. na terenach innych niż produkcyjne. Z uwagi na ramy objętościowe niniejszej pracy zagadnienia związane z weryfikacją przeznaczenia terenów w MPZP.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu¹¹, planowana w ramach decyzji WZ inwestycja musi być zgodna z przeznaczeniem terenu wymienionym w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej dany teren w planie ogólnym. Profile funkcjonalne poszczególnych stref określają przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 13m ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak już wspomniano, podział na strefy planistyczne należy ocenić co do zasady pozytywnie.

Istotna zmiana dotyczy również możliwości lokalizowania instalacji fotowoltaicznych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Wydawanie decyzji WZ dla instalacji fotowoltaicznych jest możliwe tylko do dnia uchwalenia planu ogólnego, jednak nie później niż do 31 grudnia 2025 r. Po tej dacie wydawanie warunków zabudowy dla dużych instalacji fotowoltaicznych, np. o mocy powyżej 5 MW, w ogóle nie będzie możliwe, co w świetle dotychczasowej praktyki w zakresie wydawania decyzji WZ dla farm fotowoltaicznych w przypadku braku planu miejscowego z pewnością wpłynie negatywnie na nowe inwestycje.

Na koniec warto również dodać, że przepisy przejściowe Nowelizacji wskazują, że w zakresie wydania warunków zabudowy wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. Przepis ten stanowi regulację intertemporalną w zakresie procedury administracyjnej.

3.4. Lokalizacja OZE na budynkach

Nowelizacja zmienia zasady związane z lokalizacją instalacji na budynkach. Zgodnie z nowymi przepisami plan miejscowy przewidujący możliwość lokalizacji budynków umożliwia również lokalizację zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego oraz mikroinstalacji, również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne,

¹¹ P. Daniel, D. Kafar, K. Pawlik, *op. cit.*

chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich instalacji. Oznacza to, że instalacje odnawialnych źródeł energii wykorzystujące do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego na budynku (podobnie jak mikroinstalacje) mogą być montowane bez względu na zainstalowaną moc.

3.5. Postępowanie uproszczone

Zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w uzasadnieniu Nowelizacji postępowanie uproszczone można zastosować w celu wyznaczenia w planie miejscowym terenu instalacji OZE. Rozwiązanie to ma na celu przyspieszenie procesu inwestycyjnego związanego z lokalizacją instalacji OZE (w tym instalacji fotowoltaicznych), w związku z objęciem instalacji o dużych mocach obowiązkiem lokalizacji na podstawie planu miejscowego (zgodnie z art. 14 ust. 6a). O tym, czy postępowanie uproszczone będzie miało zastosowanie, decyduje treść aktu lub planowanej zmiany. W zakresie źródeł OZE, jeżeli plan miejscowy albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, a także gdy zmiana planu miejscowego dotyczy wyłącznie uchylecia zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji OZE wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego zastosowanie znajdzie tryb uproszczony. Natomiast w zakresie uchylecia zakazu lokalizacji źródeł OZE uproszczona procedura jest dopuszczalna w zakresie instalacji fotowoltaicznych zlokalizowanych na dachach lub też w odniesieniu do mikroinstalacji. Brzmienie omawianego przepisu pozwala na przyjęcie, że procedura uproszczona będzie również dopuszczalna w przypadku mikroinstalacji fotowoltaicznych zlokalizowanych na gruntach. Omawiany przepis należy ocenić zasadniczo pozytywnie, jednakże zmiany nie obejmują źródeł większych niż mikroinstalacje, co nie zmienia długości procesu inwestycyjnego w stosunku do większych źródeł.

3.6. Zintegrowany plan inwestycyjny

Kolejnym *novum* legislacyjnym jest instrument związany z lokalizacją inwestycji, tj. zintegrowany plan inwestycyjny. Jest to nowe narzędzie planistyczne. Istotą tego rozwiązania jest poszerzenie katalogu inwestycji możliwych do realizacji na podstawie tego planu. Przepisy dotyczące

zintegrowanego planu inwestycyjnego wskazują również brak uzyskania zgody rady gminy na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz szczególny termin konsultacji społecznych, w przypadku gdy zintegrowany plan inwestycyjny dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe oraz nie dotyczy warunków postępowania uproszczonego. Według Karoliny Chról zintegrowany plan inwestycyjny stanowi pewne uproszczenie w procesie inwestycyjnym, jednakże negocjacje z gminą oraz formalizm tego rozwiązania wpłynę na długość całego procesu inwestycyjnego OZE¹².

4. Wnioski

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest istotną zmianą w dotychczasowym systemie planowania przestrzennego. Nie można stwierdzić, że zaproponowane w niej rozwiązania stanowią ułatwienie w procedurze planistycznej dla rozwoju instalacji fotowoltaicznych, natomiast z pewnością mają znaczący wpływ na rozwój wszystkich rodzajów OZE, w tym instalacji fotowoltaicznych. Trudno też zgodzić się z twierdzeniami, które ustawodawca wskazywał jako podstawę zmian, np. w zakresie przyspieszenia procedur czy obszerność studium zagospodarowania i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zmiany, których można było dokonać, mogły być dokonane w bardziej przystępny sposób dla podmiotów, które faktycznie będą odpowiedzialne za ich dokonywanie, tj. organów gminy. Przede wszystkim czas na wprowadzenie zmian wydaje się być bardzo krótki. Złożoność systemu planistycznego stanowi materię trudną i wieloaspektową. W odniesieniu do instalacji fotowoltaicznych przemysłana struktura planistyczna powinna być kształtowana z korzyścią dla inwestorów, jak również dla gmin.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688).

¹² Chról K., *Rola zagospodarowania przestrzennego w rozwoju odnawialnych źródeł energii na poziomie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8, s. 98–108.

2. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478).
3. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 poz. 961).

Książki i artykuły naukowe:

1. Chról K., *Rola zagospodarowania przestrzennego w rozwoju odnawialnych źródeł energii na poziomie lokalnym*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8, s. 98–108.
2. Daniel P., Kafar D., Pawlik K., *Systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2023.
3. Dończyk M., Korzon M., Skibicki O., Stupak M., *Odnawialne źródła energii. Poradnik dla inwestorów oraz wytwórców energii*, Warszawa 2022.
4. Dubiński Ł., *Kształtowanie przestrzeni krajobrazowej a rozwój odnawialnych źródeł energii*, [w:] *Energetyka wyzwania prawno-instytucjonalne*, red. M. Minta, W. Śledzik, Poznań 2016.
5. Maj J., Kuna-Kasprzyk A., *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Warszawa 2023
6. Małkiewicz B., *Elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – charakterystyka i wzajemne relacje*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 4, s. 33–45.
7. Nawrot F., *Budowa instalacji odnawialnych źródeł energii a planowanie przestrzenne*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1, s. 71–89.
8. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz.*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 13, Warszawa 2023.
9. **Orzecznictwo:**
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2022, sygn. akt II OSK 1482/21.

Inne:

1. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3097).

Daniel Mielnik¹

System kaucyjny obejmujący opakowania na napoje z tworzyw sztucznych w świetle ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852).

Normatywne implikacje dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w aspekcie nakładania kar pieniężnych²

Streszczenie

Celem artykułu jest próba dokonania deskrypcji *in genere* systemu kaucyjnego obejmującego opakowania na napoje z tworzyw sztucznych w świetle ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852). Natomiast problemem badawczym niniejszego opracowania jest zwiększenie katalogu zadań stawianych wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska w przedmiotowym akcie normatywnym (w aspekcie nakładania kar pieniężnych). Autor wykorzystał dwie metody badawcze: opisową (deskrypcyjną) oraz formalno-dogmatyczną (zwaną również dogmatyczno-prawną). Stan prawny pracy przyjęto na dzień 8 września 2023 r.

Słowa kluczowe: legislacja, prawo, opakowania, kaucja, środowisko

¹ Prawnik, legislator. ORCID 0000-0001-6508-0273.

² Uwaga natury legislacyjno-systemowej: Zasady techniki prawodawczej, stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283; dalej jako: ZTP) posługują się sformułowaniem „nałożenie kary pieniężnej” (zob. § 81a), natomiast ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852) posługuje się sformułowaniem „wymierzenie kary pieniężnej”. Uwaga szczegółowa: analiza używanych sformułowań na gruncie aktów normatywnych prowadzi do konkluzji, że w systemie prawnym stosowane są obie formy określeń (dwunazewnictwo/dwutorowość określeń), jednakże autor opracowania przyjął formę zawartą w ZTP (uznając ją tym samym za właściwą).

A Deposit System of Plastic Soft Beverage Packaging in the Light of the Act of 13 July 2023 Amending the Act on Management of Packaging and Packaging Waste and Certain Other Acts (Official Journal "Dz.U.", item 1852).

Normative Implications for Voivodship Environmental Protection Inspectors Regarding Imposing Fines

Abstract

The aim of the article is to provide an outline of the deposit system of plastic packaging for soft beverages in the light of the Act of 13 July 2023 Amending the Act on Management of Packaging and Packaging Waste as well as Certain Other Acts (official journal "Dz.U.", item 1852). The researched problem involves the issue of increasing the catalogue of tasks assigned to voivodeship inspectors of environmental protection in the abovementioned normative act (in terms of imposing fines). Two research methods have been applied by the author, namely the descriptive method and the formal-dogmatic (also known as the dogmatic-legal) method. The paper is current as of 8 September 2023.

Keywords: legislation, law, packaging, deposit, environment

1. Wstęp

Tytułem wstępu wskazać należy, że człowiek jest jednym z elementów środowiska przyrodniczego, dlatego też od samego początku powstawania społeczeństwa kładziono nacisk na zagadnienia, które mogły mieć wpływ na stan środowiska³. Z tego powodu na przestrzeni lat zaobserwować można różnego rodzaju działania oraz interwencje mające w istocie (*de facto i de iure*) na celu ochronę środowiska. Jednym z wielu przykładów tej ochrony jest m.in. wprowadzenie systemu kaucyjnego obejmującego opakowania na napoje z tworzyw sztucznych.

Wszelkie rozważania dotyczące (tytułowej) ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852; dalej jako: u.s.k.) należy rozpocząć od quasi-noty legislacyjnej, a więc od zaprezentowania podstawowych informacji związanych z komentowanym aktem normatywnym, w kontekście procesu legislacyjnego, ponieważ taki zabieg – jak się wydaje – wskaże *ratio legis* projektowanych zmian.

³ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 47.

Wskazać należy, że u.s.k. w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.Urz. UE L 155 z 12.06.2019 r., str. 1; dalej jako: dyrektywa 2019/904), tzw. dyrektywę plastikową (tj. dyrektywa SUP, ang. *single-use plastics*) – w zakresie zawartego w art. 9 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy obowiązku państwa członkowskiego zapewnienia selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych powstałych z butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje o pojemności do 3 l (w tym ich zakrętek i wieczek) na poziomie 77% w 2025 r. oraz 90% w 2029 r.

Istotne jest, że u.s.k. została również notyfikowana Komisji Europejskiej w dniu 7 czerwca 2023 r. pod numerem 2023/351/PL zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. poz. 2039) oraz z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. poz. 597), które wdraża postanowienia dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) (Dz.Urz. UE L 241 z 17.09.2015, str. 1).

Należy również zasygnalizować, że u.s.k. ma ponadto na celu uporządkowanie niektórych kwestii dotyczących sprawozdawczości i raportowania w zakresie funkcjonowania gospodarki bateriami i akumulatorami oraz zużytymi bateriami i zużytymi akumulatorami, a także funkcjonowania systemu gospodarki zużytym sprzętem elektrycznym i elektronicznym – jednakże ten aspekt normatywny nie stanowi przedmiotu analizy niniejszego opracowania.

Celem artykułu jest próba dokonania deskrypcji *in genere* systemu kaucyjnego obejmującego opakowania na napoje z tworzyw sztucznych w świetle u.s.k., natomiast jego problemem badawczym jest aspekt zwiększenia katalogu zadań stawianych wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska (dalej jako: WIOŚ) w u.s.k. (w aspekcie nakładania kar pieniężnych).

W niniejszej pracy wykorzystano dwie metody badawcze: opisową (deskrypcyjną) oraz formalno-dogmatyczną (zwaną również metodą dogmatyczno-prawną).

Stan prawny pracy przyjęto na dzień 8 września 2023 r.

2. Kwestie definicyjne oraz deskrypcja ustawy

Zanim zostanie dokonana prymarna analiza zadań, jakie będą stawiane (ustawa wchodzi w życie 13 października 2023 r.) WIOŚ w ramach realizacji postanowień u.s.k., najpierw zostaną omówione kwestie definicyjne, które – jak się wydaje – pozwolą na lepszy odbiór komentowanych treści.

Chcąc zdefiniować „kaucję”, należy odnieść się do art. 1 pkt 4 lit. a u.s.k., gdyż zgodnie z jego treścią w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1658; dalej jako: u.g.o.) wprowadzono m.in. następującą zmianę, tj. w art. 8 po pkt 6 dodano pkt 6a w brzmieniu:

„6a) **kaucji** – rozumie się przez to określoną kwotę pieniężną pobieraną w momencie sprzedaży produktu w opakowaniu na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będącego napojem, od użytkownika końcowego tego napoju i zwracaną w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym”.

Z kolei chcąc zdefiniować „system kaucyjny”, należy odnieść się do treści art. 1 pkt 4 lit. d u.s.k., ponieważ zgodnie z nim w u.g.o. wprowadzono m.in. zmianę, dodając w art. 8 po pkt 13 pkt 13a w brzmieniu:

„13a) **systemie kaucyjnym** – rozumie się przez to system, w którym przy sprzedaży produktów w opakowaniach na napoje jednorazowego albo wielokrotnego użytku, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będących napojami, pobierana jest kaucja, która jest zwracana użytkownikowi końcowemu w momencie zwrotu odpowiednio opakowania objętego systemem kaucyjnym albo odpadu opakowaniowego powstałego z opakowania objętego systemem kaucyjnym”.

Po wyjaśnieniu kwestii definicyjnych w tej części opracowania została dokonana podstawowa deskrypcja ustawy. W celu realizacji założonych przez wnioskodawcę celów u.s.k. racjonalny ustawodawca:

- 1) wprowadził nowe delikty administracyjne (tj. działania naruszające oraz zaniechania w zakresie zmodyfikowanych, jak również wprowadzonych ustawą obowiązków podmiotów uczestniczących w systemie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi), ponadto komentowany akt określił stosowne sankcje za ich popełnienie (w ramach już obowiązujących przedziałów wysokości kar pieniężnych dla poszczególnych

typów deliktów, tj. od 500 zł do 1 000 000 zł), a także określił organ wymierzający te kary (WIOŚ oraz inspekcja handlowa) – zob. art. 1 pkt 19 u.s.k.;

- 2) wprowadził system kaucyjny, który będzie wspomagać selektywne zbieranie odpadów powstałych z opakowań, a w szczególności określa wymagania dotyczące utworzenia i prowadzenia systemu kaucyjnego – zob. m.in. art. 1 pkt 12 u.s.k. (w zakresie dodanego rozdziału 6b zatytułowanego „System kaucyjny”, w u.g.o.);
- 3) wprowadził minimalne poziomy selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych w podziale na poszczególne rodzaje opakowań i lata, zakładające równomierny, sukcesywny wzrost dla wszystkich rodzajów opakowań (od wymaganego dyrektywą 2019/904 poziomu 77% w 2025 r. do wymaganego poziomu 90% w 2029 r. i latach następnych) – zob. załącznik nr 1 do u.s.k.;
- 4) wprowadził nowe obowiązki podmiotów uczestniczących w systemie gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, jak również odpowiednio modyfikuje obowiązki dotychczasowe, zwłaszcza w zakresie informowania konsumentów o systemie zwrotu opakowań oraz prowadzenia ewidencji i sprawozdawczości – zob. m.in. art. 1 pkt 12 u.s.k. (w zakresie dodanego rozdziału 6b zatytułowanego „System kaucyjny”, w u.g.o.);
- 5) zmodyfikował stosowne przepisy o opłacie produktowej – zob. art. 1 pkt 2, pkt 9 lit. b i c, pkt 10, pkt 12, pkt 22, art. 5 pkt 5 lit. b, art. 6 pkt 1 u.s.k.

3. Zagraniczne rozwiązania

Chcąc odnieść się do zagranicznych rozwiązań w kontekście zakresu przedmiotowego niniejszego opracowania, warto w tym aspekcie dokonać wivisekcji oceny skutków regulacji (wówczas) projektu ustawy⁴. Jak się okazuje, system kaucyjny funkcjonuje w takich krajach jak:

- Litwa,
- Łotwa,
- Chorwacja,
- Niemcy,
- Finlandia,

⁴ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami oraz niektórych innych ustaw Ocena skutków regulacji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3380> [dostęp: 1.09.2023].

- Szwecja,
- Dania,
- Norwegia,
- Estonia,
- Holandia,
- Islandia⁵.

W rzeczonym systemie zbiera się głównie butelki szklane, butelki z tworzyw sztucznych (głównie PET – politereftalan etylenu) oraz opakowania z metali (aluminium oraz stal)⁶.

W Finlandii omawiany system jest fakultatywny, natomiast wysokość kaucji jest uzależniona od rodzaju opakowania, tj. dla:

- a) szkła – 0,1 EUR,
- b) metalu – 0,15 EUR,
- c) tworzywa sztucznego – 0,10–0,40 EUR (w zależności od pojemności butelki)⁷.

Prywatna organizacja zarządza systemem, organizuje zbieranie, transport i recykling opakowań.

W Chorwacji kaucja jest równa 0,07 EUR za opakowanie. Zbieranie opakowań odbywa się w sklepach o powierzchni powyżej 200 m², sklepy o mniejszej powierzchni nie mają obowiązku zbierania opakowań. Wprowadzający produkty w opakowaniach na napoje ponoszą na rzecz systemu opłatę:

- a) administracyjną (0,1–0,2 EUR za opakowanie),
- b) recyklingową (0,13 EUR za opakowanie),
- c) motywacyjną (w zależności od rodzaju opakowania 0,04–0,13 EUR za opakowanie)⁸.

W Niemczech systemem kaucyjnym objęte są opakowania o pojemności 0,3–3,0 l, a wysokość kaucji jest jednakowa dla wszystkich rodzajów opakowań, tj. 0,25 EUR. Systemem zarządza prywatna organizacja. Sklepy oferujące produkty w opakowaniach objętych kaucją mają obowiązek przyjmowania opakowań bez względu na powierzchnię sklepu, ponadto nie otrzymują z tego tytułu zapłaty⁹.

⁵ Ibidem, s. 7–8.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem, s. 7.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem, s. 8.

4. Aspekt ochrony środowiska w podstawowym ujęciu doktrynalnym – wybrane zagadnienia

Zdaniem Anny Barczak instytucja kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska – zwana również kontrolą środowiskową – jest bardzo ważna w demokratycznym państwie prawa¹⁰. Zdaniem Barczak brak przedmiotowej kontroli wpływa destrukcyjnie na stan środowiska, a także uniemożliwia utrzymanie go w planowanych rygorach (quasi-azymutach), co *de facto* pociąga za sobą pogorszenie np. stanu zdrowia człowieka oraz zagrożenie życia, *ergo* – do naruszenia art. 38 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.), ustalającego zasadę ochrony życia (tj. Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia)¹¹.

Jak podkreśla Barczak, przedmiotowa kontrola ewoluuje wspólnie z przekształcaniem oraz pojawianiem się nowych rozwiązań prawnych (tj. interwencji legislacyjnych) mających na celu ochronę środowiska (jako *ratio legis* wówczas procedowanych zmian)¹². Przykładem takich rozwiązań jest przemiana pozycji prawnej Inspekcji Ochrony Środowiska, która na w latach 1980–2020 zaczęła stanowić centrum systemu ochrony środowiska¹³. Co przy tym istotne, permanentnie wzmacnia się pozycja prawna Inspekcji Ochrony Środowiska, zwłaszcza jej poziomu terenowego w postaci WIOŚ¹⁴.

Z kolei, jak słusznie zauważa Diana Trzcińska, prawo ochrony przyrody stanowi system norm prawnych będący podbudową, na której wykształciło się prawo ochrony środowiska w aktualnym znaczeniu¹⁵. Autorka w dalszej części swych przemyśleń dookreśla, że jest to równoległe żywotny dział w systemie komentowanego prawa, którego przedmiotem – rzecz jasna – jest przyroda, pojmowana jako komponent środowiska, a także jej ochrona¹⁶.

W kontekście systemu kaucyjnego warto przywołać stanowisko Jacka Rudewicza, który uznaje, że system depozytowo-zwrotny (tj. kaucyjny; ang. *deposit refund system*, DRS) składa się z wielu komponentów, a butelkomat

¹⁰ A. Barczak, *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zob. Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 21.

¹⁶ D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcińska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018.

to tylko brama, wejście do komentowanego systemu¹⁷. Jego zdaniem butelkomat bez zmian legislacyjnych, bez wsparcia prawno-systemowego nie jest w stanie „w samodzielny” oraz wymierny sposób zmniejszyć ilości odpadów butelkowych.

W doktrynie ponadto akcentuje się, że – jak uznają Daria Danecka oraz Wojciech Radecki – występuje nikłe zainteresowanie Inspekcją Ochrony Środowiska (w tym WIOŚ), które jest odwrotnie proporcjonalne do znaczenia i zakresu realizowanych przez ww. podmioty zadań w aspekcie ochrony środowiska (uszczegóławiając – zwalczaniu przestępstw środowiskowych). Co istotne, przestrzeganie przepisów chroniących środowisko wymaga *de facto* i *de iure* kontroli, jak również wyprowadzania konsekwencji (w domyśle – nakładania kar pieniężnych)¹⁸.

5. Deskrypcja zadań WIOŚ w świetle u.s.k.

W niniejszej części opracowania zostaną poruszone kwestie, które zostały *in concreto* wskazane w tytule niniejszej pracy. Odnosząc się do zmian normatywnych wprowadzonych na mocy u.s.k., warto wskazać zakres zmian, który zostanie poddany prymarnemu komentarzowi.

Na podstawie art. 1 pkt 20 lit. a u.s.k. w art. 58 w ust. 1 u.g.o. wyrazy „art. 56 ust. 1 pkt 1–10b i 13–16” zastąpiono wyrazami „art. 56 ust. 1 pkt 1–10b, 10d–10q i 12a–16”. Przepis art. 58 ust. 1 u.g.o. dotyczy – co istotne – nakładania przez WIOŚ w drodze decyzji kar pieniężnych za *explicite* wskazane w u.g.o. czyny.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 58 ust. 1 przedmiotowe kary nakładane były za czyny, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1–10b i 13–16 oraz w ust. 2 u.g.o.. Jak można zauważyć, racjonalny ustawodawca (znaczenie) zmodyfikował treść komentowanej jednostki redakcyjnej. Dodał jednostki redakcyjne – a tym samym katalog nowych deliktów, za które WIOŚ uzyskał uprawnienia do nakładania kar pieniężnych – zostały podkreślone, a ponadto wyróżnione za pomocą innego koloru tła (zob. Tab. 1).

¹⁷ J. Rudewicz, *Rola systemów depozytowo-zwrotnych (kaucyjnych) w organizacji recyklingu odpadów komunalnych w państwach Europy. Wykorzystanie automatów RVM (butelkomatów)*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2020, nr 34(2), s. 64.

¹⁸ D. Danecka, W. Radecki, *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 16.

Tab. 1. Zestawienie zmian normatywnych w u.g.o. w kontekście u.s.k.

Lp.	Jednostka redakcyjna u.g.o.	Treść normatywna
1.	art. 56 ust. 1 pkt 1	„administracyjnej karze pieniężnej, podlega ten, kto nie będąc wpisanym do rejestru wystawia dokumenty DPR i/ lub EDPR”
2.	art. 56 ust. 1 pkt 2	„wbrew przepisowi art. 11 ust. 1 nie ogranicza ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby: a) opakowania nie zawierały szkodliwych substancji w ilościach stwarzających zagrożenie dla produktu, środowiska lub zdrowia ludzi, b) maksymalna suma zawartości ołowiu, kadmu, rtęci i chromu sześciowartościowego w opakowaniu nie przekraczała 100 mg/kg”
3.	art. 56 ust. 1 pkt 3	„wbrew przepisowi art. 11 ust. 2 nie ogranicza ilości i negatywnego oddziaływania na środowisko substancji stosowanych do wytwarzania opakowań oraz wytwarzanych odpadów opakowaniowych w taki sposób, aby objętość i masa opakowań były ograniczone do niezbędnego minimum wymaganego do spełnienia funkcji opakowania, o których mowa w art. 3 ust. 1, oraz zapewnienia poziomu bezpieczeństwa produktowi, biorąc pod uwagę oczekiwania użytkownika ”
4.	art. 56 ust. 1 pkt 4	„wbrew przepisowi art. 11 ust. 3 wprowadza do obrotu opakowania projektowane i wykonane w sposób uniemożliwiający: a) ich wielokrotne użycie i późniejszy recykling albo b) przynajmniej ich recykling – jeżeli nie jest możliwe ich wielokrotne użycie, albo c) inną niż recykling formę ich odzysku – jeżeli nie jest możliwe ich recykling”
5.	art. 56 ust. 1 pkt 4a	„wbrew przepisowi art. 14 stosuje opakowania niespełniające wymagań, o których mowa w art. 11”

Lp.	Jednostka redakcyj- na u.g.o.	Treść normatywna
6.	art. 56 ust. 1 pkt 5	„wbrew przepisowi art. 17 ust. 5 nie przekazuje organizacji odzysku opakowań, z którą zawarł umowę, wszelkich niezbędnych danych pozwalających na realizację przejętych przez nią obowiązków, w tym informacji o wszystkich wprowadzonych w danym roku kalendarzowym do obrotu produktach w opakowaniach oraz o wszystkich wprowadzonych do obrotu produktach w opakowaniach stanowiących podstawę do obliczenia poziomu odzysku i recyklingu zgodnie z art. 20 ust. 2 lub 3”
7.	art. 56 ust. 1 pkt 6	„wbrew przepisowi art. 18 ust. 2 nie finansuje kosztów zbierania odpadów opakowaniowych po środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin przez przedsiębiorcę prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego albo nie odbiera na własny koszt tych odpadów”
8.	art. 56 ust. 1 pkt 7	„wbrew przepisowi art. 19 ust. 4 w danym roku kalendarzowym nie przeznaczają na publiczne kampanie edukacyjne lub nie przekazuje na odrębny rachunek marszałka województwa łącznie co najmniej 2% wartości netto opakowań wprowadzonych do obrotu w poprzednim roku kalendarzowym”
9.	art. 56 ust. 1 pkt 8	„wbrew przepisowi art. 22 ust. 1 nie prowadzi ewidencji obejmującej informacje o masie opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty w danym roku kalendarzowym”
10.	art. 56 ust. 1 pkt 8a	„będąc wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającym bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, wbrew przepisowi art. 22 ust. 1 nie prowadzi ewidencji obejmującej informacje o masie, liczbie i pojemności opakowań, w których wprowadził do obrotu produkty będące napojami w danym roku kalendarzowym, z podziałem na rodzaje opakowań, o których mowa w załączniku nr 1a do ustawy”
11.	art. 56 ust. 1 pkt 9	„wbrew przepisom art. 23 ust. 4 lub 5 i art. 24 ust. 2 nie wystawia dokumentu DPR i/lub EDPR albo wystawia dokument nierzetelnie”
12.	art. 56 ust. 1 pkt 10	„wbrew przepisom art. 23 ust. 10 i art. 24 ust. 9 nie przekazuje marszałkowi województwa egzemplarza dokumentu DPR i/lub EDPR”

Lp.	Jednostka redakcyjna u.g.o.	Treść normatywna
13.	art. 56 ust. 1 pkt 10a	„wbrew przepisowi art. 23 ust. 8 nie składa w imieniu wprowadzającego produkty w opakowaniach, organizacji odzysku opakowań, organizacji samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, lub wnioskodawcy określonego w art. 23 ust. 5, wniosku, o którym mowa w art. 23 ust. 4 lub 5”
14.	art. 56 ust. 1 pkt 10b	„wbrew przepisowi art. 24 ust. 7 nie składa w imieniu wprowadzającego produkty w opakowaniach, organizacji odzysku opakowań lub organizacji samorządu gospodarczego, o której mowa w art. 25 ust. 1, wniosku, o którym mowa w art. 24 ust. 2”
15.	art. 56 ust. 1 pkt 10d	„wbrew przepisowi art. 40g ust. 10 albo 12 nie zawiera w terminie umowy określającej warunki rozliczania pobranej i zwróconej kaucji oraz rozliczania i wymiany opakowań lub odpadów opakowaniowych”
16.	art. 56 ust. 1 pkt 10e	„wbrew przepisowi art. 40g ust. 11, 12 albo 14 nie przekazuje kopii umowy lub przekazuje ją po terminie
17.	art. 56 ust. 1 pkt 10f	„wbrew przepisowi art. 40h ust. 4 nie zawarł umowy z wprowadzającym produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającym bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje, który się do niego zgłosił”
18.	art. 56 ust. 1 pkt 10g	„wbrew przepisowi art. 40h ust. 6 nie przechowuje umowy przez 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym ta umowa przestała obowiązywać”
19.	art. 56 ust. 1 pkt 10h	„wbrew przepisowi art. 40h ust. 7 nie przekazuje podmiotowi reprezentującemu, z którym zawarł umowę, danych niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie systemu kaucyjnego, w tym informacji o wszystkich wprowadzonych przez niego do obrotu w danym roku kalendarzowym opakowaniach objętych tym systemem”
20.	art. 56 ust. 1 pkt 10i	„wbrew przepisowi art. 40i ust. 1 pkt 2 nie zapewnia odbierania opakowań i odpadów opakowaniowych z jednostek handlu detalicznego i hurtowego oraz innych punktów zbierających opakowania i odpady opakowaniowe objęte systemem kaucyjnym”

Lp.	Jednostka redakcyj- na u.g.o.	Treść normatywna
21.	art. 56 ust. 1 pkt 10j	„wbrew przepisowi art. 40i ust. 1 pkt 3 nie zapewnia transportu opakowań do wprowadzającego produkty w opakowaniach na napoje lub wprowadzającego bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz odpadów opakowaniowych do zakładu przetwarzania odpadów”
22.	art. 56 ust. 1 pkt 10k	„wbrew przepisowi art. 40j ust. 1 prowadzi system kaucyjny bez zezwolenia na prowadzenie systemu kaucyjnego
23.	art. 56 ust. 1 pkt 10l	„wbrew przepisowi art. 40l ust. 1 nie umieszcza na opakowaniach oznakowania wskazującego na objęcie opakowania systemem kaucyjnym lub określającego wysokość kaucji”
24.	art. 56 ust. 1 pkt 10m	„wbrew przepisowi art. 40n ust. 1 nie prowadzi ewidencji lub prowadzi ją niezgodnie ze stanem rzeczywistym”
25.	art. 56 ust. 1 pkt 10n	„wbrew przepisowi art. 40n ust. 2 nie przechowuje informacji zawartych w ewidencji przez 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, którego te informacje dotyczą”
26.	art. 56 ust. 1 pkt 10o	„wbrew przepisowi art. 40p ust. 1 nie sporządza rocznego sprawozdania o odpadach opakowaniowych albo sporządza niekompletne sprawozdanie lub sporządza je niezgodnie ze stanem rzeczywistym”
27.	art. 56 ust. 1 pkt 10p	„wbrew przepisowi art. 40p ust. 2 nie przekazuje rocznego sprawozdania o odpadach opakowaniowych lub przekazuje je po terminie”
28.	art. 56 ust. 1 pkt 10q	„wbrew przepisowi art. 40p ust. 4 nie przechowuje rocznego sprawozdania o odpadach opakowaniowych przez 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, którego to sprawozdanie dotyczy”
29.	art. 56 ust. 1 pkt 12a	„wbrew przepisowi art. 42 ust. 2 nie umieszcza w widocznym miejscu informacji o warunkach i trybie zwrotu pustych opakowań i odpadów opakowaniowych oraz możliwości zwrotu pobranej kaucji”
30.	art. 56 ust. 1 pkt 13	„wbrew przepisowi art. 43 ust. 1 prowadząc jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, nie przyjmuje od użytkowników odpadów opakowaniowych po <i>środkach niebezpiecznych będących środkami ochrony roślin</i> ”

Lp.	Jednostka redakcyjna u.g.o.	Treść normatywna
31.	art. 56 ust. 1 pkt 14	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 1, prowadząc jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 200 m ² , w której użytkownikom końcowym są oferowane produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, nie pobiera kaucji”
32.	art. 56 ust. 1 pkt 14a	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 2, prowadząc jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m ² , w której użytkownikom końcowym są oferowane produkty będące napojami w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, nie pobiera lub nie zwraca kaucji, lub nie zbiera pustych opakowań lub odpadów opakowaniowych”
33.	art. 56 ust. 1 pkt 14b	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 3, prowadząc jednostkę handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ² , nie prowadzi na własny koszt selektywnego zbierania odpadów opakowaniowych po produktach w opakowaniach, które znajdują się w ofercie handlowej tej jednostki, według rodzajów opakowań, z których powstały odpady, z wyłączeniem opakowań objętych systemem kaucyjnym”
34.	art. 56 ust. 1 pkt 14c	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 4 nie zawarł umowy z co najmniej jednym podmiotem reprezentującym”
35.	art. 56 ust. 1 pkt 14d	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 5 nie zawarł umowy z przedsiębiorcą prowadzącym jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, który się do niego zgłosił”
36.	art. 56 ust. 1 pkt 14e	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 6 nie zawarł umowy z każdym podmiotem reprezentującym, który się do niego zgłosił”
37.	art. 56 ust. 1 pkt 14f	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 7 nie zawarł umowy z każdym przedsiębiorcą prowadzącym jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m ² ”
38.	art. 56 ust. 1 pkt 14g	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 9 nie przechowuje umowy przez 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym ta umowa przestała obowiązywać”

Lp.	Jednostka redakcyj- na u.g.o.	Treść normatywna
39.	art. 56 ust. 1 pkt 14h	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 10 nie prowadzi ewi- dencji lub prowadzi tę ewidencję niezgodnie ze stanem rzeczywistym”
40.	art. 56 ust. 1 pkt 14i	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 11 nie prowadzi ewi- dencji lub prowadzi tę ewidencję niezgodnie ze stanem rzeczywistym”
41.	art. 56 ust. 1 pkt 14j	„wbrew przepisowi art. 44 ust. 12 nie przechowuje informa- cji zawartych w ewidencji przez 5 lat, licząc od pierwszego dnia roku kalendarzowego następującego po roku kalenda- rzym, którego te informacje dotyczą”
42.	art. 56 ust. 1 pkt 15	„wbrew przepisowi art. 46 ust. 1 nie przeprowadza audytu w terminie określonym w art. 46 ust. 2”
43.	art. 56 ust. 1 pkt 16	„wbrew przepisowi art. 46 ust. 3 nie przeprowadza audytu w terminie określonym w tym przepisie”

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy i porównania u.g.o. z u.s.k.

6. Wnioski

Analiza przedmiotowych zmian legislacyjnych oraz zestawienia tabelarycznego prowadzi do konkluzji, że w kontekście normatywnych implikacji dla WIOŚ – w aspekcie nakładania kar pieniężnych – ustawodawca wprowadził aż 27 (sic!) nowych deliktów administracyjnych, za które to wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska będą nakładać ww. kary.

Realizując cel opracowania, autor dokonał próby scharakteryzowania systemu kaucyjnego obejmującego opakowania na napoje z tworzyw sztucznych w świetle u.s.k., odnosząc się do tła legislacyjnego (w tym *ratio legis* projektowanych zmian), natomiast w kontekście problemu badawczego odniósł się do zwiększenia katalogu zadań stawianych WIOŚ w u.s.k. w aspekcie nakładania komentowanych kar.

Co przy tym istotne – oraz co należy ponownie wskazać – u.s.k. wchodzi w życie z dniem 13 października 2023 r. Po dwóch, trzech latach od obowiązywania ustawy należałoby dokonać walidacji komentowanej interwencji legislacyjnej w postaci tzw. ewaluacji prawa *ex post* (OSR *ex post*) w celu odpowiedzi na pytania, czy cele regulacji zostały osiągnięte oraz jakie wystąpiły

skutki aktu prawnego, w tym skutki niepożądane, co w kontekście tematyki opracowania oznaczać może ponowne zbadanie zakresu uprawnień WIOŚ.

Należy ponadto zaakcentować, że na WIOŚ ciążyć będzie ogromny ciężar gatunkowy w postaci egzekwowania nowo uchwalonego prawa. Analizując OSR w kontekście podmiotów, na które oddziałuje projekt (aktualnie już jako akt normatywny), należy podkreślić, że WIOŚ będzie miał docelowo do skontrolowania:

- a) **ok. 25 tys. przedsiębiorców** wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje objętych systemem kaucyjnym, wprowadzający bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje oraz podmioty ich reprezentujące, które będą wnioskowały o uzyskanie zezwolenia;
- b) **ponad 256 tys. jednostek handlowych** w kontekście pobierania kaucji, a w przypadku jednostek handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 200 m² również zwrot kaucji oraz magazynowanie opakowań i odpadów opakowaniowych¹⁹.

Powyższe wartości należy zestawić z 16 wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska, którzy odpowiadać będą za nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących selektywnego zbierania opakowań i odpadów opakowaniowych przez jednostki handlu detalicznego i hurtowego o określonej powierzchni sprzedaży. Szybkie zestawienie liczb (niestety) nie napawa optymizmem.

Prima facie wydaje się, że z uwagi na znaczną sumę nowych zadań stawianych WIOŚ, biorąc jednocześnie pod uwagę ich liczebność względem ogólnej liczby przedsiębiorców oraz jednostek handlowych, o których mowa wyżej, przed WIOŚ stoi ogromne zadanie do realizacji o znaczących skutkach społeczno-systemowych.

Bibliografia

Akty prawne:

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1658).

¹⁹ Rządowy projekt ustawy..., op. cit., s. 8.

5. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1852).
6. Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. z 2003 r. poz. 2039).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. z 2004 r. poz. 597).
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.Urz. UE L 241 z dnia 17 września 2015 r.).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko (Dz.Urz. UE L 155 z 12 czerwca 2019, str. 1).

Książki i artykuły naukowe:

1. Barczak A., *Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska*, Warszawa 2020.
2. Bukowski Z., *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005.
3. Danecka D., Kierzkowska J.S., Trzcińska D., *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018.
4. Danecka D., Radecki W., *Inspekcja Ochrony Środowiska. Komentarz*, Warszawa 2020.
5. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022.
6. Rudewicz J., *Rola systemów depozytowo-zwrotnych (kaucyjnych) w organizacji recyklingu odpadów komunalnych w państwach Europy. Wykorzystanie automatów RVM (butelkomatów)*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2020, nr 34(2), s. 64.

Źródła internetowe:

1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami oraz niektórych innych ustaw. Ocena skutków regulacji, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3380> [dostęp: 1.09.2023].

KARY PIENIĘŻNE ZA MARNOWANIE ŻYWNOŚCI W WALCE O OCHRONĘ KLIMATU

Streszczenie

Produkcja żywności wpływa na stan środowiska, w którym się odbywa. W wyniku tego procesu zwiększa się emisja gazów cieplarnianych oraz nadmiernie eksploatuje się zasoby naturalne. W związku z tym nie budzi wątpliwości, że wszelkie działania zmierzające do ograniczenia marnowania żywności wywierają również pozytywny wpływ na stan środowiska i klimatu. W polskim prawodawstwie działania te określone zostały w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. z 2020 r. poz. 1645 z późn. zm.). Jednym z podstawowych instrumentów mających służyć przeciwdziałaniu marnowaniu żywności są kary pieniężne wymierzane na podstawie art. 10 lub 11 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Dlatego też w poniższym opracowaniu przedstawiono przesłanki podmiotowe i przedmiotowe wymierzania tych kar. Jednocześnie przedstawiono praktyczne problemy, z jakimi mogą się spotkać organy administracji prowadzące postępowania w omawianej kategorii spraw. Wskazano również, w jakim kierunku powinny zmierzać te kary, by efektywniej zapobiegać marnowaniu żywności.

Słowa kluczowe: kary pieniężne, marnowanie żywności, sprzedawca żywności, klimat, odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej

Fines for Food Waste as Part of Climate Protection Efforts

Abstract

Food production affects the environment because it causes increased greenhouse gas emissions and overexploitation of natural resources. Therefore, there is no doubt that all measures aimed at reducing food waste also have a positive impact on the condition of the environment, in particular the climate. In the case of Poland, these measures have been set out in the Act of 19 July 2019 on Counteracting Food Waste (official journal "Dz.U." of 2020, item 1645, as amended). One of the key instruments of counteracting food waste are fines imposed under Article 10 or Article 11 of the Act on Counteracting Food Waste. Accordingly, this article outlines the subjective and objective premises for imposition of these fines. At the same time, practical problems which administrative authorities may face in the cases in question have also

¹ Radca prawny. ORCID: 0000-0002-5759-700X.

been presented. The article has in addition indicated the direction which they should follow with a view to improve the effectiveness of preventing food waste.

Keywords: fines, food waste, food retailer, climate, non-imposition of a fine

1. Wstęp

Produkcja żywności wpływa na stan środowiska, w którym się to odbywa. W wyniku tego procesu zwiększa się emisja gazów cieplarnianych oraz nadmiernie eksploatuje się zasoby naturalne². Problem ten ma charakter globalny i został również dostrzeżony w działalności Unii Europejskiej, wskazującej, że „zalegające duże ilości niespożytej żywności w znacznym stopniu przyczyniają się do globalnego ocieplenia, a odpady żywnościowe wydzielają metan, będący gazem cieplarnianym 21 razy silniejszym niż dwutlenek węgla”³. W związku z tym nie budzi wątpliwości, że wszelkie działania zmierzające do ograniczenia marnowania żywności wywierają również pozytywny wpływ na stan środowiska i klimatu.

Osiągnięcie tego celu wymaga sięgania po zróżnicowane środki o charakterze organizacyjnym, ekonomicznym i prawnym. Z tego powodu wszystkie instrumenty prawne mogące wpływać na ograniczenie nadmiernej eksploatacji zasobów środowiska zasługują na szczególną uwagę. Niewątpliwie celowi temu służą regulacje zmierzające do efektywniejszego wykorzystanie zasobów przez ograniczenie marnowania żywności. Taką rolę w praktyce mogą odegrać kary pieniężne wymierzone w związku z marnowaniem żywności. Oprócz funkcji represyjnych stymulują one podmioty prowadzące konkretny rodzaj działalności do podejmowania czynności zgodnych z prawem. Dlatego też omówienie rozwiązań stanowiących podstawę wymierzania kar pieniężnych z jednej strony pozwala na precyzyjne ustalenie, jakie działania są zgodne z prawem, z drugiej natomiast pośrednio pozwala ustalić działania mogące poprawić sytuację w przyszłości. W przypadku zapobiegania marnowaniu żywności jest to o tyle istotne, że skuteczne stosowanie instrumentów odpowiedzialności administracyjnej służy bezpośrednio ograniczeniu negatywnych zmian klimatu. W związku z tym ich rola stymulująca do podjęcia określonych działań jest niezwykle ważna.

² K. Żukiewicz, *Przeciwdziałanie marnowaniu niewykorzystanej żywności w Polsce w świetle planowanych aktów prawnych*, „Acta Scientiarum Polonorum. Technica Agraria” 2018, nr 1–2, s. 13.

³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 stycznia 2012 r. Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategie na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE (2011/2175(INI)), litera D (Dz.Urz. UE CE 227/25 z dnia 6 sierpnia 2013 r.).

Analizując podstawy prawne gospodarowania żywnością, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności⁴ (dalej jako: rozporządzenie (WE) nr 178/2002). W przywołanym akcie prawnym określono tylko to, kiedy w obrocie prawnym występuje żywność oraz jakie są zasady bezpiecznego nią gospodarowania. Nie ma natomiast w nim rozwiązań, które mogłyby doprowadzić do ograniczenia marnowania żywności, oraz sankcji za ich naruszenie. W związku z tym rozwiązania wynikające z rozporządzenia (WE) nr 178/2002 będą miały zasadnicze znaczenie przy ustalaniu, kiedy w obrocie prawnym występuje żywność oraz kto jest odpowiedzialny za spełnianie przez nią obowiązujących standardów. Jednak w zakresie zapobiegania marnowaniu żywności zasadnicze znaczenie mają rozwiązania obowiązujące w poszczególnych państwach.

W polskim prawodawstwie działania te określone zostały w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności⁵. W art. 2 pkt 1 tego aktu wskazano, że „marnowanie żywności to wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, w tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (...) w szczególności ze względu na zbliżający się upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady”.

2. Środki prawne służące zapobieganiu marnowaniu żywności

Instrumentami prawnymi mającymi doprowadzić do ograniczenia marnowania żywności w polskim systemie prawnym są:

- nieodpłatne przekazywanie żywności (art. 3 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności),

⁴ Dz.Urz. WE L 31 z dnia 1 lutego 2002, s. 1, z późn. zm. – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463, z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1645 z późn. zm.

- prowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnych (art. 4 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności),
- opłata za marnowanie żywności (art. 5 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności),
- sprawozdania o marnowaniu żywności (art. 7 i 8 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności),
- kara grzywny za niewykonanie obowiązków sprawozdawczych (art. 9 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności),
- kary pieniężne za niezawarcie umowy nieodpłatnego przekazywania żywności (art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności),
- kary pieniężne za nieuiszczenie opłaty z tytułu marnowania żywności (art. 11 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności).

W dalszej części artykułu omówione zostaną jedynie zagadnienia związane ze stosowaniem powyższych środków prawnych oraz ewentualne zmiany niezbędne do usprawnienia rozwiązań zapobiegających marnowaniu żywności. Poza przedmiotem prowadzonych rozważań pozostaną inne środki służące zapobieganiu marnowaniu żywności. Wykraczałoby to bowiem daleko poza ramy niniejszego opracowania. Kary pieniężne są podstawowym instrumentem odpowiedzialności administracyjnej. W art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności przewidziana została odpowiedzialność administracyjna za niezawarcie umowy nieodpłatnego przekazywania organizacji pozarządowej żywności nieprzeznaczonej do sprzedaży. Natomiast w art. 11 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wprowadzono podstawę wymierzania kar pieniężnych za nieuiszczanie opłaty za marnowanie żywności. W obu przypadkach zasadniczego znaczenia nabiera więc precyzyjne ustalenie, czy konkretny podmiot handlujący żywnością jest zobowiązany do stosowania reguł mających na celu zapobieżenie marnowaniu żywności oraz czy w konkretnym przypadku doszło do marnowania żywności. Dokonanie precyzyjnych ustaleń w tym zakresie może być jednak trudne (o czym będzie szerzej mowa w dalszej części opracowania), przez co do wymierzenia kar pieniężnych może dochodzić w ograniczonej liczbie przypadków. Dlatego też z punktu widzenia praktyki bardzo ważne staje się dokładne ustalenie podmiotów mogących ponosić odpowiedzialność administracyjną w związku z marnowaniem żywności, zakresu przedmiotowego tej odpowiedzialności oraz zasad jej ponoszenia. Pozwala to bowiem na ustalenie podmiotów bezpośrednio zobowiązanych do podejmowania działań mogących

wpłynąć na stan klimatu, a także działań służących ograniczeniu negatywnych oddziaływań na klimat.

3. Zakres podmiotowy odpowiedzialności administracyjnej za marnowanie żywności

Z punktu widzenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności administracyjnej w związku z marnowaniem żywności istotne są postanowienia art. 10 i 11 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. W art. 10 ust. 1 wskazano, że odpowiedzialność ponosi ten, „kto” narusza obowiązki określone w art. 3 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. W taki sam sposób określono również podmioty ponoszące odpowiedzialność w art. 11 ust. 1. Taka konstrukcja *prima facie* mogłaby wskazywać na to, że odpowiedzialność z tego tytułu może ponosić jedynie konkretna osoba odpowiedzialna za podjęcie decyzji, analogicznie jak ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności karnej. Jednak w art. 10 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wskazano, że kary pieniężnej się nie nakłada, jeśli sprzedawca wykáže, że nie było możliwe zawarcie umowy w sprawie nieodpłatnego przekazania żywności. Taka konstrukcja przepisu wskazuje, że podmiotem odpowiedzialnym za omawiane delikty administracyjne nie będzie konkretna osoba fizyczna, ale sprzedawca jako jednostka organizacyjna, obracająca produktami spożywczymi. W związku z tym, biorąc pod uwagę zobiektywizowany charakter odpowiedzialności administracyjnej w toku prowadzenia postępowania w przedmiocie wymierzenia omawianych kar pieniężnych, nie będzie zachodziła konieczność wskazania konkretnej osoby fizycznej. Odpowiedzialnym będzie bowiem sprzedawca produktów spożywczych, a wina i stopień ewentualnego zawinienia nie są przesłankami odpowiedzialności administracyjnej⁶.

Dlatego też z punktu widzenia zakresu podmiotowego odpowiedzialności administracyjnej na podstawie art. 9 lub 10 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności istotne jest precyzyjne ustalenie, kto w świetle tych przepisów uważany jest za sprzedawcę żywności. Teoretycznie sprawa wydaje się prosta. W art. 2 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności przedstawiona została bowiem ustawowa definicja sprzedawcy żywności. Niestety sprawa nie jest taka oczywista, gdyż zgodnie z postanowieniami tego

⁶ L. Staniszevska, Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, „Państwo i Prawo” 2014, nr 5, s. 85–98.

przepisu sprzedawcą żywności jest podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, w zakresie sprzedaży żywności w jednostce handlu detalicznego lub hurtowego o powierzchni sprzedaży w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378) powyżej 250 m², w której przychody ze sprzedaży żywności stanowią co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów. Trudności w ustaleniu, czy w konkretnym przypadku występuje podmiot, który może ponosić odpowiedzialność administracyjną w związku z marnowaniem żywności, z jednej strony związane są z konieczności sięgania do rozwiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, z drugiej natomiast z kryteriów, jakie musi spełniać sprzedawca żywności, aby można było mu przypisać odpowiedzialność za naruszenie reguł przeciwdziałania marnowaniu żywności.

Próbie usunięcia tych wątpliwości należy rozpocząć od przypomnienia postanowień art. 3 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, zgodnie z którym „podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze oznacza osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za spełnienie wymogów prawa żywnościowego w przedsiębiorstwie spożywczym pozostającym pod ich kontrolą”. Definicja ta jest prosta i nie stanowi źródła wątpliwości interpretacyjnych. Te ostatnie wynikają jednak z konieczności spełnienia przez sprzedawcę kryterium powierzchniowego oraz wielkości przychodów z tytułu sprzedaży żywności. Jeśli chodzi o ustalanie powierzchni sprzedaży, to ustawodawca odsyła do konkretnego rozwiązania z zakresu gospodarki przestrzenią. Na kanwie postanowień art. 2 pkt 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako: u.p.z.p.) wskazuje się, że „W sytuacji, gdy istotne znaczenie ma powierzchnia sprzedaży w rozumieniu art. 2 pkt 19 u.p.z.p., to właśnie ta powierzchnia musi w jednoznaczny sposób wynikać z projektu budowlanego. Nie spełnia takiego wymagania przewidziana w projekcie funkcja «lokal handlowo-usługowy» bez określenia oddzielnie powierzchni dla usług i odrębnie dla handlu”⁷. W związku z tym w przypadkach budzących wątpliwości przy ustalaniu powierzchni sprzedaży organy administracji powinny przeanalizować dokumentację budowlaną konkretnego obiektu. Dokonanie ustaleń w zakresie powierzchni sprzedaży nie zwalnia organów administracji

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. II SA/Bk 1114/13, LEX nr 1512806.

z dokonania ustaleń związanych z procentem udziału przychodów z tytułu sprzedaży żywności. Z konstrukcji postanowień art. 3 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wynika bowiem, że do tego, aby na sprzedawcy żywności ciążyły obowiązki wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywnością, przychody z tytułu sprzedaży żywności muszą wynosić co najmniej 50% przychodów ze sprzedaży wszystkich towarów. To zaś w praktyce może stanowić źródło wielu trudności wynikających z tego, że w sklepach wielkopowierzchniowych z reguły oprócz produktów spożywczych sprzedawane są również artykuły przemysłowe. Dlatego też ustalając, czy w konkretnym przypadku podmiotowi dokonującemu sprzedaży artykułów spożywczych można przypisać odpowiedzialność za marnowanie żywności, niezbędne będzie przeanalizowanie dokumentów finansowych w celu ustalenia wysokości przychodów ze sprzedaży poszczególnych kategorii produktów. Ponadto należy mieć na uwadze, że jeden podmiot może prowadzić kilka placówek, w których odbywa się sprzedaż produktów spożywczych. W omawianym rozwiązaniu mowa jest o obowiązku sprzedawcy, w związku z tym należy uznać, że jeśli jeden podmiot prowadzi kilka punktów sprzedaży, to spełnienie wymagań formalnych powinno być oceniane dla wszystkich punktów łącznie, co w praktyce może stanowić poważną przeszkodę w zastosowaniu sankcji za marnowanie żywności. Z tego względu w przyszłości niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do doprecyzowania kryteriów podmiotowych odpowiedzialności administracyjnej za marnowanie żywności. Wydaje się, że wystarczającym byłoby ograniczenie kryteriów odpowiedzialności do samej powierzchni sprzedaży.

4. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności administracyjnej za marnowanie żywności

Oprócz zakresu podmiotowego odpowiedzialności za marnowanie żywności równie istotne jest ustalenie, kiedy w świetle obowiązujących przepisów ono występuje. Teoretycznie sprawa mogłaby wydawać się prosta, w art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności została bowiem zawarta ustawowa definicja tego pojęcia, zgodnie z którą marnowaniem żywności jest wycofywanie z dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, w tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002, w szczególności ze względu na zbliżający się upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych

środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady.

Niestety na kanwie interpretacji pojęcia marnowania żywności pojawiają się wątpliwości, czy marnowanie żywności to wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, czy też także utrata przez żywność właściwości niezbędnej do jej bezpiecznego spożycia. W art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nie wskazano, że żywnością marnowaną jest wyłącznie żywność, która w czasie wycofywania z dystrybucji spełniała wymogi prawa żywnościowego. W związku z tym w świetle postanowień tego przepisu wydawać by się mogło, że za zmarnowaną żywność należałoby uznać również tę wycofaną z uwagi na niespełniania przez nią wymagań związanych z przydatnością do spożycia. Skoro doszło do powstania odpadów żywnościowych, to znaczy, że miało miejsce zmarnowanie żywności, nawet jeśli później odpady żywnościowe zostaną wykorzystane do produkcji np. karmy. Jednak w praktyce okoliczność ta budzi istotne wątpliwości interpretacyjne.

W orzecznictwie zaprezentowano bowiem pogląd uznający, że „Rozstrzygnięcie sporu między organem a skarżącą Spółką leży we właściwej interpretacji ustawowej definicji marnowania żywności. Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.m.ż. pod podjęciem marnowania żywności należy rozumieć wycofywanie z etapu dystrybucji żywności, która spełnia wymogi prawa żywnościowego, w tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 (...), w szczególności ze względu na zbliżający się upływ terminu przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości lub ze względu na wady wyglądu tych środków spożywczych albo ich opakowań i przeznaczanie ich do unieszkodliwiania jako odpady”⁸. W orzeczeniu tym wskazano, że zgodnie z art. 52 ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia środki spożywcze mogą znajdować się w obrocie do daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia. Istnieje zatem obowiązek wycofania z obrotu każdego produktu przeterminowanego, tzn. po upływie zarówno terminu minimalnej trwałości, jak i przydatności do spożycia. W innym orzeczeniu wskazuje się, że niedopuszczalne jest wprowadzanie do obrotu przez przedsiębiorcę żywności, która przekroczyła termin zarówno minimalnej trwałości, jak i przydatności do spożycia. Oznacza to, że żywność taka nie spełnia wymogów prawa

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 maja 2022 r., sygn. II SA/Lu 71/22, LEX nr 3360263.

żywnościowego, a takie rozumienie przepisu znajduje potwierdzenie w dalszej części art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, który wymienia przykładowy katalog czynności podjętych przez przedsiębiorcę, jakie należy uznać za marnowanie żywności, a więc np. wycofanie z dystrybucji (art. 3 pkt 16 rozporządzenia nr 178/2002) żywności ze względu na zbliżający się termin przydatności do spożycia lub daty minimalnej trwałości. Zatem ustawodawca nie objął zakresem marnowania żywności tej żywności, która przekroczyła powyższe terminy. Analogiczne stanowisko zaprezentowano również w innych orzeczeniach (np. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2022 r., sygn. IV SA/Wa 969/22, LEX nr 3493920).

W praktyce prezentowane jest również stanowisko przyjmujące zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności, że żywność zmarnowana to taka, która została wprowadzona na rynek, a następnie wycofana z etapu dystrybucji i nieprzekazana organizacji pozarządowej. Zatem sprzedawca, doprowadzając do sytuacji, w której powstają odpady żywnościowe, przyczynia się do marnowania żywności, ponieważ żywność ta mogła zostać przekazana na rzecz potrzebujących⁹. Takie podejście wydaje się najbardziej racjonalne, skoro podmiot zajmujący się sprzedażą produktów spożywczych doprowadził do powstania odpadów żywnościowych, to znaczy, że w wyniku tego doszło do zmarnowania żywności. Jeśli miałyby być inaczej, to podmioty zajmujące się sprzedażą produktów spożywczych mogłyby nie mieć motywacji do nieodpłatnego przekazywania żywności spełniającej wymogi prawa żywnościowego, w tym określone w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002, a nieprzeznaczonej do sprzedaży. Wiąże się to z koniecznością wniesienia opłaty, o której mowa w art. 5 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności. Natomiast takiego skutku nie wywoływałoby wytworzenie odpadów żywnościowych, ponieważ nie byłyby już one żywnością. Dlatego w praktyce mogłoby się okazać, że z punktu widzenia podmiotów zajmujących się sprzedażą żywności bardziej kalkuluje się wytworzenie odpadów, niż podejmowanie działań zmierzających do zapobiegania marnowaniu żywności. Takie działania pozostawałyby jednak w całkowitej sprzeczności z ideą leżącą u podstaw wprowadzania rozwiązań mających zapobiegać marnowaniu żywności.

⁹ Zob. Zarządzenia pokontrolne Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2022 r., nr WIOŚ-Dwo-Dzl.7023.6.44.2022.Jkw; Zob. też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. II SA/Bd 1309/22, CBOSA.

5. Zasady usuwania wątpliwości interpretacyjnych

Oczywiście w toku prowadzonego postępowania organy muszą przestrzegać standardów wynikających z przepisów prawa. W przypadku podmiotów zajmujących się sprzedażą żywności bardzo duże znaczenie mają te wynikające z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁰. Według postanowień art. 10 ust. 1 tego aktu prawnego „Organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego przepisu „Jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy”. Rozwiązanie to stanowi więc uzupełnienie dyrektywy wynikającej z art. 7a par. 1 k.p.a., który nakazuje interpretację niedających usunąć się wątpliwości na korzyść strony postępowania. W przytoczonych rozwiązaniach statuowane są więc zasady domniemania uczciwości przedsiębiorcy oraz zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych i prawnych na korzyść przedsiębiorcy. Muszą zatem być one uwzględniane w procesie wydawania decyzji również w przypadku podejrzenia marnowania żywności. Jeżeli zatem w praktyce pojawiają się wątpliwości co do tego, w jakich przypadkach dochodzi do marnowania żywności, to muszą być one interpretowane na korzyść strony postępowania. Jednocześnie przytoczone rozwiązania mają charakter obowiązujący *erga omnes*, bez względu na to, czy ktoś w toku prowadzonego postępowania się na nie powoływał. W związku z tym nie mogą być pomijane przez organy administracji prowadzącej postępowania administracyjne, np. w sprawie marnowania żywności.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu Prawa przedsiębiorców zasada zaufania „nakazuje organom władzy publicznej przyjmowanie założenia, że dopóki nie nastąpi wykazanie (udowodnienie) przeciwnieństwa, przedsiębiorca działa zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W świetle tej zasady dla organu władzy publicznej przedsiębiorca nie może być podmiotem z samego już założenia podejrzanym, co do którego suponuje się, że działa (może działać) bezprawnie, nieuczciwie lub nieetycznie. Organ władzy publicznej musi w dobrej wierze zakładać, że przedsiębiorca przestrzega prawa, szanuje etykę i moralność publiczną oraz postępuje uczciwie

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.

w relacjach z innymi przedsiębiorcami, konsumentami i organami władzy. Wszelkie zaś odstępstwa od tej zasady stanowią wymagający przekonującego udowodnienia wyjątek. Takie podejście organów władzy publicznej zapewnia budowanie relacji między administracją a przedsiębiorcami opartych na zaufaniu i partnerskim wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości”¹¹.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy „ma zastosowanie w postępowaniach przed organami władzy publicznej, których przedmiotem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku (w tym np. kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia (np. koncesji lub zezwolenia na działalność gospodarczą). Zasada ta nakazuje organowi władzy publicznej przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie dało się usunąć w toku postępowania, a które istnieją pomimo uprzedniego podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rozstrzyga się na korzyść przedsiębiorcy”. W świetle przytoczonych rozwiązań oraz uzasadnienia do projektu nie budzi najmniejszych wątpliwości, że postępowania w przedmiocie wydania pozwoleń na korzystanie ze środowiska są postępowaniami, w których przywołane zasady znajdują zastosowanie. W związku z tym jeśli w konkretnym przypadku występowałyby wątpliwości co do kwalifikacji zachowania konkretnego przedsiębiorcy, to organy administracji nie powinny dopatrywać się nieprawidłowości w działaniu przedsiębiorcy, które niekoniecznie muszą być konsekwencją jego działania oraz złej woli.

Uwzględniając przedstawione wyżej wątpliwości interpretacyjne, w obecnym stanie prawnym wymierzenie kar za marnowanie żywności jest bardzo utrudnione. Wątpliwości muszą być bowiem rozstrzygane na korzyść przedsiębiorców. W celu podniesienia bezpieczeństwa obrotu prawnego *de lege ferenda* warto jednak pomyśleć nad uporządkowaniem relacji pomiędzy rozwiązaniami stanowiącymi podstawę ustalenia, kiedy i w jakich przypadkach sprzedawca ponosi odpowiedzialność administracyjną za marnowanie żywności. Wpłynie to na ograniczenie ilości marnowanej żywności. To zaś przyniesie pozytywny efekt w walce ze zmianami klimatu.

6. Procesowe aspekty wymierzania kar pieniężnych

Ustalając zasady ponoszenia odpowiedzialności administracyjnej za marnowanie żywności, nie można pomijać rozwiązań procesowych, które

¹¹ Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji nr 2051, s. 33.

mogą wpływać na zakres ponoszonej odpowiedzialności. Oczywiście w tym zakresie najważniejsze znaczenie będą miały rozwiązania wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako: k.p.a.). Zgodnie jednak z postanowieniami art. 189a §1 k.p.a. „W sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy niniejszego działu”. Natomiast w § 2 tego przepisu wprowadzono regułę, zgodnie z którą w przypadku uregulowania w przepisach szczególnych zagadnień związanych z wymierzaniem kar pieniężnych, wymienionych w tym przepisie, generalne reguły nie znajdują zastosowania. Na kanwie tego przepisu w orzecznictwie podkreśla się, że „Celem art. 189a § 2 k.p.a. jest uzupełniające stosowanie przepisów k.p.a. w tym zakresie, który nie został uregulowany odmiennie w przepisach odrębnych. Jeżeli zatem któryś ze wskazanych aspektów regulacji dotyczącej kar (np. odstąpienie od nałożenia kary) nie został objęty regulacją ustawy odrębnej, to «w to miejsce» stosowane będą przepisy k.p.a. Jednocześnie jeśli przepisy szczególne regulują określoną kwestię, np. wskazują przesłanki wymiaru kary, to wyłączone zostaje zastosowanie wszystkich przepisów k.p.a. określających przesłanki wymiaru kary”¹².

Jest to o tyle istotne, że przypadku kar pieniężnych wymierzanych w związku z marnowaniem żywności w art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności wprowadzono cały szereg rozwiązań procesowych. W art. 12 ust. 1 wprowadzono rozwiązania określające właściwość organów. W ust. 2 wskazano przesłanki brane pod uwagę przy wymierzaniu kar pieniężnych. W ust. 4 określono termin, w jakim powinna być uiszczona kara pieniężna. Z punktu widzenia przedmiotu prowadzonych rozważań największe znaczenie mają jednak postanowienia ust. 3, w którym określono, jakie przesłanki musi spełnić organ, by móc odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. W związku z tym jest to *lex specialis* w stosunku do rozwiązań wynikających z k.p.a. W omawianej kategorii spraw nie znajdują więc zastosowania zasady odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej wynikającej z art. 189f k.p.a. Ten szczególny charakter ogranicza się tylko do przesłanek uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. W pozostałych przypadkach będą zatem w dalszym ciągu znajdowały zastosowanie ogólne reguły wynikające z k.p.a. W ustawie o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności nie wskazano

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 maja 2021 r., sygn. III SA/Gd 1178/20, LEX nr 3189969.

kryteriów, jakimi powinien kierować się organ administracji przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, dlatego w tym zakresie znajdować będą zastosowanie reguły wynikające z art. 189d k.p.a. Aktualne pozostaną również poglądy wypowiedziane na kanwie tego przepisu, które w tym miejscu nie będą omawiane¹³.

Z punktu widzenia przedmiotu prowadzonych rozważań szczególną uwagę należy zwrócić na przesłanki uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. Zgodnie z postanowieniami art. 12 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności „Jeżeli okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot, który popełnił naruszenie, dołożył należytej staranności, aby do naruszenia nie doszło, lub nie miał żadnego wpływu na powstanie naruszenia, a nastąpiło ono na skutek okoliczności, których nie mógł przewidzieć, wojewódzki inspektor ochrony środowiska odstępuje od wymierzenia kary pieniężnej, umarza postępowanie oraz zwalnia podmiot od wniesienia opłaty za okres do wydania decyzji o umorzeniu postępowania”. Z przytoczonego rozwiązania wynika, że do odstąpienia od wymierzenia kary niezbędne jest wykazanie, że sprzedawca żywności dołożył należytej staranności w celu uniknięcia jej marnowania. Niestety na gruncie przepisów mających zapobiegać marnowaniu żywności pojęcie to nie jest definiowane. W takim przypadku należy sprawdzić, czy pojęcie to nie jest definiowane w innych aktach prawnych. Jeśli tak by było, to posiłkowo będzie można je wykorzystać także na gruncie innych aktów prawnych. Oczywiście w takim przypadku będzie wymagana staranność i zindywidualizowana ocena¹⁴.

Pojęcie szczególnej staranności ma istotne znaczenie na gruncie stosunków cywilnoprawnych. Zgodnie z postanowieniami art. 355 § 1 k.c. „Dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (*należyta staranność*)”. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „Przez należyłą staranność należy rozumieć obiektywnie istniejący wzorzec postępowania, stworzony w celu jak najlepszego wykonywania zobowiązań, zabezpieczający interesy stron przez odniesienie treści staranności do danego rodzaju stosunków. Wykazanie niewykonania bądź nienależytego wykonania zobowiązania ze względu na niedołożenie należytej staranności dopiero

¹³ S. Dudziak, *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 23–32.

¹⁴ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 130–131.

otwiera pole badania, czy dłużnik ponosi winę¹⁵. Natomiast w orzecznictwie wskazuje się, że „Należyta staranność osoby zawodowo wykonującej zobowiązanie – poza sytuacjami, w których umówiono się inaczej – jest rozumiana jako przeciętnie wymagana, a więc zachowująca ustaloną wzorcem średnią na wystarczającym poziomie, na tyle dobrym, aby prawidłowo wykonać czynności zawodowe. Co do zasady adwokat nie musi legitymować się wiedzą (umiejętnościami) ponad średni poziom wśród adwokatów, nie ma zatem wykazywać dla zachowania należytej staranności, że ma wiedzę i umiejętności wybitne, ale jest nieodzowne, aby wykazał posiadanie kompetencji zawodowych w sprawach, których prowadzenia się podejmuje. W żadnym wolnym zawodzie, zwłaszcza o bardzo szerokim zakresie przedmiotowym (jak np. lekarz i prawnik) nie ma się kompetencji w pełnym zakresie, lecz powszechnie występują specjalizacje. Dotyczy to również adwokata, który powinien się podejmować sporządzania opinii i reprezentowania strony w zakresie takich dziedzin prawa, które dobrze zna od strony normatywnej, teoretycznej i zastosowania w praktyce, zwłaszcza poprzez orzecznictwo, a także uwzględniając wystarczające doświadczenie zawodowe i życiowe. Z kolei mocodawca, wybierając pełnomocnika, który się godzi podjąć prowadzenia określonej sprawy w wiadomej mu dziedzinie prawa, liczy na jego wiedzę i umiejętności w takim stopniu, jaki jest potrzebny do właściwej, czyli obiektywnie należytej reprezentacji. Wszystkie te elementy składają się na wzorec staranności zawodowej adwokata (podobnie radcy prawnego) w rozumieniu art. 355 § 2 k.c. Znajdują również potwierdzenie w tzw. kodeksach (zasadach) etyki tych zawodów prawniczych¹⁶. Wydaje się, że nie ma żadnych przeciwwskazań, aby w analogiczny sposób interpretować należytą staranność na gruncie rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie marnowaniu żywności. Również w tym przypadku obowiązki spoczywają bowiem na podmiotach zajmujących się profesjonalnie określoną działalnością.

Z punktu widzenia procesowego bardzo istotne jest również przypomnienie, na kim będzie spoczywał obowiązek wykazania, że sprzedawca żywności dołożył należytej staranności w celu uniknięcia odpowiedzialności administracyjnej z tytułu marnowania żywności. W postępowaniu administracyjnym zgodnie z art. 7 k.p.a. obowiązuje zasada prawdy obiektywnej.

¹⁵ A. Opalski, K. Oplustil, *Niedochowanie należytej staranności jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej zarządców spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 3, s. 11–23.

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2012 r., sygn. I CSK 330/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 109.

Nie oznacza to jednak automatycznie, że w każdym wypadku ciężar dowodu będzie spoczywał jedynie na organie administracji. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że „Zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej w sprawach, na których na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe lub lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń. Dopiero gdy strona nie wskaże takich konkretnych okoliczności, można z tego wywieść negatywne dla niej wnioski”¹⁷. W innym orzeczeniu natomiast wskazuje się, że „Obowiązek organu wyjaśnienia okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, że ciężar dowodu ostatecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem wskutek naruszenia obowiązku organu wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i art. 77 k.p.a. Na gruncie k.p.a. postępowanie dowodowe oparte jest bowiem na zasadzie oficjalności, a rola organu jest ograniczona tylko do oceny faktów, które przedstawił wnioskodawca”¹⁸. W związku z tym kierując się przytoczonymi poglądami należy uznać, że w postępowaniach w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej w związku z marnowaniem żywności, to na jej sprzedawcy będzie ciążył obowiązek udowodnienia okoliczności wskazujących na to, że dołożył on należytej staranności w celu uniknięcia marnowania żywności. Jednak organ prowadzący postępowanie zmierzając do ustalenia prawdy obiektywnej powinien wezwać sprzedawcę żywności do przedstawienia dowodów mogących wskazywać na dołożenie przez niego należytej staranności w celu uniknięcia marnowania żywności.

Zgodnie z postanowieniami art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności kary pieniężne wymierzane w związku z marnowaniem żywności mogą być ustalone w określonym przedziale. Jednak w ustawie o zapobieganiu marnowaniu żywności nie wskazano kryteriów, jakimi powinny w tym zakresie kierować się organy administracji, dlatego też należy się kierować ogólnymi dyrektywami wymiaru kary pieniężnej

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1998 r., sygn. III SA 2792/97, LEX nr 44742.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057.

wynikającymi z art. 189d k.p.a. Na kanwie postanowień tego przepisu w literaturze przedmiotu wskazuje się, że „Ocena wagi naruszenia na gruncie prawa administracyjnego wiąże się z kwalifikowaniem określonych faktów jako podpadających albo niepodpadających pod daną normę prawną oraz jako objętych albo nieobjętych zakresem normowania i zastosowania tej normy prawnej. Sprowadza się ona do ustalenia, czy konkretne naruszenie prawa wywołało (lub mogło wywołać) – oraz w jakim stopniu – skutki faktyczne lub prawne w obszarze konkretnych dóbr prawnie chronionych, tj. dóbr chronionych przez naruszoną normę sankcjonowaną. Takie negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych mogą być stopniowane i określane jako: a) poważne – wówczas waga naruszenia prawa jest znaczna, b) sporadyczne – wówczas waga naruszenia prawa nie jest znaczna; c) nieznaczne lub brak – wówczas waga naruszenia prawa jest znikoma. (...) ocena, czy waga naruszenia jest znikoma, powinna być dokonana z uwzględnieniem art. 189d pkt 1 k.p.a. Waga obowiązku/zakazu powinna być mierzona zarówno rodzajem obowiązku/zakazu, jak i znaczeniem obowiązku/zakazu dla efektywnego i praworządnego wykonywania zadań i kompetencji administracji publicznej”¹⁹. Przytoczony pogląd należy uznać za prawidłowy, a przedstawione kryteria wymiaru kar pieniężnych powinny być uwzględnione także w przypadku marnowania żywności.

7. Wnioski

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym przepisy sankcjonujące marnowanie żywności są dalekie od doskonałości. Przedstawione wyżej wątpliwości w praktyce mogą bowiem znacząco utrudniać wymierzenia kary pieniężnej nawet w sytuacji, w której obiektywnie doszło do zmarnowania żywności. To zaś wpływa na ograniczenie roli omawianego rodzaju kar pieniężnych w walce o ochronę klimatu. Dlatego też *de lege ferenda* należy podjąć działania, które zwiększą ich rolę w walce o stan klimatu. W tym celu w pierwszej kolejności należy podjąć wskazane działania zmierzające do precyzyjnego określenia cech podmiotów odpowiedzialnych za zapobieganie marnowaniu żywności. Po drugie należy doprecyzować rozwiązania wskazujące, kiedy ma miejsce marnowanie żywności,

¹⁹ L. Staniszevska, Czynniki wpływające na wymiar administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie warunków korzystania ze środowiska. Głos do wyroku WSA z dnia 27 sierpnia 2020 r., IV SA/Wa 973/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 3, s. 22.

w celu wyeliminowania wyżej przedstawionych wątpliwości. Po trzecie warto rozważyć wprowadzenie relacji pomiędzy przepisami określającymi zasady wymiaru kar pieniężnych w związku z marnowaniem żywności a regułami wynikającymi z k.p.a.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31 z dnia 1 lutego 2002 r., s. 1, z późn. zm. – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463, z późn. zm.).
2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2012 r. Jak uniknąć marnotrawienia żywności: strategię na rzecz poprawy wydajności łańcucha żywnościowego w UE (2011/2175(INI)) (Dz.Urz. UE CE 227/25 z 6 dnia sierpnia 2013 r.).
3. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o przeciwdziałaniu marnowaniu żywności (Dz.U. z 2020 r. poz. 1645 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.).

Książki i artykuły naukowe:

1. Dudziak S., *Zasady wymiaru administracyjnych kar pieniężnych po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 6, s. 23–32.
2. Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
3. Opalski A., Oplustil K., *Niedochowanie należytej staranności jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej zarządców spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 3, s. 11–23.
4. Staniszevska L., *Czynniki wpływające na wymiar administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenie warunków korzystania ze środowiska*. Glosa do

wyroku WSA z dnia 27 sierpnia 2020 r., IV SA/Wa 973/20, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 3, s. 22.

5. Staniszevska L. , *Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej z tytułu usunięcia drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 5, s. 85–98.
6. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji nr 2051, s. 32–33.
7. K. Żukiewicz, *Przeciwdziałanie marnowaniu niewykorzystanej żywności w Polsce w świetle planowanych aktów prawnych*, „Acta Scientiarum Polonorum. Technica Agraria” 2018, nr 1–2, s. 13–21.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 2012 r., sygn. I CSK 330/11, OSNC 2012, nr 9, poz. 109.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 1998 r., sygn. III SA 2792/97, LEX nr 44742.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. II SA/Bk 1114/13, LEX nr 1512806.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 maja 2022 r., sygn. II SA/Lu 71/22, LEX nr 3360263.
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2022 r., sygn. IV SA/Wa 969/22, LEX nr 3493920.
6. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. II SA/Bd 1309/22, CBOSA.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 maja 2021 r., sygn. III SA/Gd 1178/20, LEX nr 3189969.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. VI SA/Wa 2219/06, LEX nr 312057.
9. Zarządzenia pokontrolne Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2022 r., nr WIOŚ-Dwo-Dzl.7023.6.44.2022.Jkw.



Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315