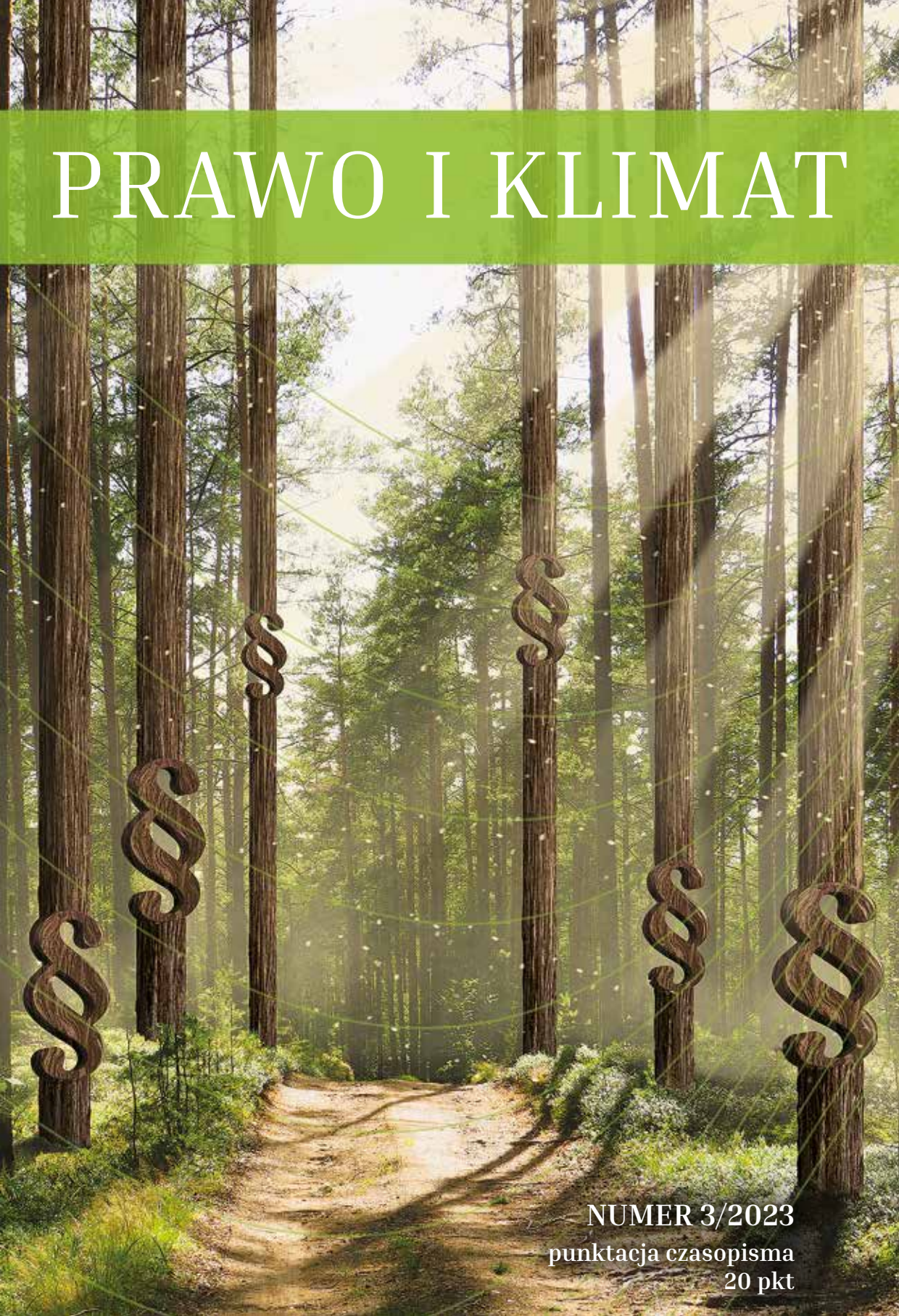


PRAWO I KLIMAT



NUMER 3/2023

punktacja czasopisma
20 pkt

PRAWO I KLIMAT

KWARTALNIK MINISTERSTWA KLIMATU I ŚRODOWISKA

NUMER 3/2023



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

Beata Jeżyńska

Zrównoważone rolnictwo – agroekologia czy rolnictwo inteligentne? 11

Sustainable Agriculture: Agroecology or Intelligent Farming?

Magdalena Krawczyk

**Rola wodoru w działaniach państw członkowskich
podejmowanych na rzecz Europy neutralnej dla klimatu** 25

The Role of Hydrogen in Actions of Member States for a Climate-Neutral Europe

Marcin Rokosz

Specustawa biogazowa a bezpieczeństwo energetyczne Polski 39

Poland's New Biogas Act and Energy Market Security

Emilia Nawrotek

Prywatne obszary ochrony przyrody. Zagadnienie prawne 57

Private Nature Conservation Areas. Legal Issues

Krzysztof Książek

**Stosowanie zasad prawa ochrony środowiska
w procesie udzielenia ochrony tymczasowej** 73

*Application of the Principles of Environmental Law in the Process of Granting
Temporary Measures*

Barbara Sikoń

Sztuczna inteligencja w prawie ochrony środowiska 87

The Artificial Intelligence Under the Law on Environmental Protection

Krzysztof Gruszecki

**Procesowe aspekty wstrzymania działalności w zakresie
zagospodarowania odpadów przez organy inspekcji ochrony środowiska** 105

*Procedural Aspects of Halting Waste Management Activities By Environmental
Inspection Authorities*

Joanna Daros-Pawlyta

**Prawo pierwokupu nieruchomości położonych w granicach parku
narodowego na rzecz Skarbu Państwa. Analiza praktyczna**

123

*The Pre-Emptive Right of a State Treasury to Purchase Real Property Located
Within the Boundaries of a National Park: A Practical Analysis*

Szymon Wiśniewski

Zasada ostrożności w świetle międzynarodowego prawa klimatycznego

159

The Precautionary Principle Under the International Climate Law



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. Z radością i satysfakcją pragnę poinformować, że nasze czasopismo naukowe zostało wpisane do wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, prowadzonego przez Ministra Edukacji i Nauki, a ogłoszonego 17 lipca 2023 r. na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 478 z późn. zm.) i uzyskało 20 punktów.

Stanowi to realne odzwierciedlenie wartości naukowej kwartalnika naukowego i potwierdzenie wysokiego poziomu publikacji, na którą składają się ciekawe i oryginalne teksty mające istotne znaczenie dla nauki i praktyki, oraz potwierdza miejsce wśród punktowanych krajowych i międzynarodowych czasopism naukowych.

Dziękuję wszystkim Autorom, Recenzentom, Radzie Programowo-Naukowej, Kolegium Redakcyjnemu i całemu zespołowi kwartalnika, dzięki którym „Prawo i Klimat” znalazło się w wykazie czasopism naukowych w Polsce.

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

„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

najszerzy dostęp do jego treści zagwarantuje także publikacja na stronie internetowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

W niniejszym numerze (3/2023) znajdują się artykuły dotyczące problemów badawczych z różnych aspektów klimatu i ochrony środowiska.

Opracowanie rozpoczyna tekst, w którym przedstawiono problematykę związaną z oceną adekwatności systemów produkcji rolnej dla osiągnięcia zrównoważonego rolnictwa. Autorka zaznacza w nim, że współczesna nomenklatura określająca rolniczą działalność wytwórczą uległa istotnemu rozszerzeniu. Przedmiotem analizy dogmatycznej na podstawie aktów prawnych, raportów organów i instytucji rządowych oraz dostępnej literatury uczyniono agroekologię oraz rolnictwo inteligentne, na których koncentrują się oczekiwania co do uzyskania wymiernych skutków proekologicznych.

Tematem kolejnego artykułu jest interesująca rola wodoru w działaniach państw członkowskich podejmowanych na rzecz Europy neutralnej dla klimatu. W artykule przedstawiono koncepcję wykorzystania technologii wodorowych w realizacji celów klimatycznych Unii Europejskiej do 2050 r. oraz omówiono działania podejmowane przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie na rzecz realizacji europejskiej strategii wodorowej, której celem jest osiągnięcie światowych i europejskich celów klimatycznych.

Czytelnicy mogą się także zapoznać z problematyką dotyczącą specustawy biogazowej z dnia 13 lipca 2023 r., w której zawarto rozwiązania prawne ułatwiające i przyspieszające proces inwestycyjny oraz wpływające na funkcjonowanie biogazowni rolniczych w perspektywie bezpieczeństwa energetycznego Polski. W ocenie Autora specustawa biogazowa stanowi instrument umożliwiający zdynamizowanie transformacji energetycznej, może być impulsem do rozwoju instalacji odnawialnego źródła energii, wpływając przy tym na poziom bezpieczeństwa energetycznego nie tylko obszarów wiejskich, lecz także całego państwa.

Problematyka związana z ochroną środowiska od dłuższego czasu stanowi przedmiot ożywionej debaty i jednocześnie jednej z publikacji niniejszego wydania. W opracowaniu podjęto tematykę dotyczącą prywatnych obszarów ochrony przyrody, których obecnie powstaje coraz więcej. Są one tworzone i prowadzone ze względu na walory przyrodnicze oraz estetyczne. Ich właścicielami są zarówno osoby fizyczne, jak i spółki, fundacje, organizacje pozarządowe. W ocenie Autorki prywatne obszary chronione mogą

potencjalnie przyczynić się do realizacji celów różnorodności biologicznej w skali globalnej.

Celem kolejnego artykułu jest przedstawienie zasad prawa ochrony środowiska w procesie udzielenia ochrony tymczasowej. W opracowaniu zarysowano poglądy dotyczące charakteru zasad prawa, by ostatecznie przyjąć, że zasady powinny stanowić dyrektywę wykładni przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej.

Dynamiczny rozwój sztucznej inteligencji oddziałuje na prawo ochrony środowiska. Autorka kolejnego opracowania podjęła próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, jak zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa prawidłowo określić status prawny, definicję legalną i funkcje sztucznej inteligencji. Wskazała na znaczenie sztucznej inteligencji jako efektywnego narzędzia służącego władzom publicznym i przedsiębiorcom do odpowiednio wczesnego wykrywania anomalii pogodowych oraz geozagrożeń, takich jak powodzie, burze, trąby powietrzne, susze, i ostrzegania przed takimi zjawiskami.

Konsekwencją korzystania ze środowiska jest występowanie negatywnych oddziaływań na nie, dlatego też do obowiązujących przepisów prawa wprowadzono szereg rozwiązań mających zagwarantować jego właściwy stan. Pozwalają one m.in. na wstrzymanie działalności związanej z korzystaniem ze środowiska oraz z zagospodarowaniem odpadów. Przedmiotem kolejnego tekstu jest problematyka dotycząca procesowych aspektów wstrzymania działalności w zakresie zagospodarowania odpadów przez organy inspekcji ochrony środowiska.

Na zagadnienie konstrukcji prawnej ustawowego prawa pierwokupu przysługującego parkom narodowym oraz Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe zwraca uwagę Czytelników Autorka następnego z artykułów. Przeprowadzona przez nią analiza aktualnego stanu prawnego w zakresie regulacji prawa pierwokupu przysługującego parkom narodowym pozwoliła na przedstawienie wniosków *de lege ferenda*.

Niniejszy numer zamyka artykuł, którego tematem jest jedna z naczelnych zasad międzynarodowego prawa klimatycznego, tj. zasada ostrożności, zgodnie z którą brak naukowego rozpoznania negatywnych dla człowieka i środowiska skutków działalności nie wyklucza podjęcia działań zapobiegawczych.

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

Beata Jeżyńska¹

Zrównoważone rolnictwo – agroekologia czy rolnictwo inteligentne?

Streszczenie

Współczesna nomenklatura określająca rolniczą działalność wytwórczą uległa istotnemu rozszerzeniu. Usystematyzowanie pojawiających się określeń pozwala na wyróżnienie trzech głównych systemów, a w ich zakresach poszczególnych podsystemów produkcyjnych. Są to: rolnictwo konwencjonalne, rolnictwo inteligentne oraz agroekologia, zwana także rolnictwem regeneratywnym. Analiza dogmatyczna aktów prawnych, raportów organów i instytucji rządowych oraz dostępnej literatury pozwala odpowiedzieć na sformułowane w tytule pytanie badawcze o ocenę adekwatności systemów produkcji rolnej dla osiągnięcia zrównoważonego rolnictwa. Analizą objęte zostaną agroekologia oraz rolnictwo inteligentne, na których koncentrują się oczekiwania co do uzyskania wymiernych skutków proekologicznych.

Słowa kluczowe: systemy produkcji rolnej, agroekologia, rolnictwo inteligentne, zrównoważony rozwój

Sustainable Agriculture: Agroecology or Intelligent Farming?

Abstract

Modern terminology defining agricultural production activities has expanded significantly. By systematizing the newly emerging terms, it is possible to distinguish three main systems and, within them, individual production subsystems. These are conventional agriculture, intelligent agriculture and agroecology, also known as regenerative agriculture. A dogmatic analysis of legal acts, reports of governmental bodies and institutions, as well as available literature makes it possible to give an answer to research question put forward in the title of this article with a view to assess the adequacy of specific agricultural production systems for achieving sustainable agriculture. In this article the author analyses agroecology and smart agriculture, on which the burden of expectations to achieve measurable pro-ecological effects is focused.

Keywords: agricultural production systems, agroecology, smart agriculture, sustainable development

¹ Doktor habilitowany, profesor Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. ORCID: 0000-0001-6753-5673.

1. Wstęp

Współczesna nomenklatura określająca rolniczą działalność wytwórczą uległa rozszerzeniu. Usystematyzowanie pojawiających się określeń, choć nie ma charakteru rozłącznego, pozwala na wyróżnienie trzech głównych systemów, a w ich zakresach poszczególnych podsystemów (subsystemów) produkcyjnych. Są to: rolnictwo konwencjonalne, rolnictwo inteligentne oraz agroekologia, zwana także rolnictwem regeneratywnym. Analiza dogmatyczna aktów prawnych, raportów organów i instytucji rządowych oraz dostępnej literatury pozwala odpowiedzieć na sformułowane w tytule pytanie badawcze o ocenę adekwatności określonych systemów produkcji rolnej dla osiągnięcia zrównoważonego rolnictwa. Analizą objęte zostaną agroekologia oraz rolnictwo precyzyjne, natomiast rolnictwo konwencjonalne, z uwagi na jego utrwaloną krytyczną ocenę środowiskową, zostanie pominięte.

2. Znaczenie rolnictwa dla zrównoważonego rozwoju

Przegląd aktywności legislacyjnej ostatnich lat wskazuje, że waga i znaczenie działalności rolniczej i leśnej dla poprawy stanu zasobów naturalnych oraz przeciwdziałania zmianom klimatycznym została doceniona i objęta szczególnym wsparciem. Najnowsze dokumenty Unii Europejskiej sformułowane zostały jako wieloletnie strategie rozwojowe, w których zrównoważony rozwój jest nadrzędnym paradygmatem². W kontekście rolniczego i leśnego korzystania z zasobów zasadnicze znaczenie ma Nowy Zielony Ład Unii Europejskiej³ oraz stanowiące jego integralne części: Strategia „od pola do stołu”⁴, Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030⁵ oraz Nowa Strategia Leśna UE 2030⁶. Odpowiednio do strategii Unii Europejskiej skonstruowane zostały programy krajowe: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności⁷, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

² Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Bruksela dnia 3 marca 2010 r. (COM (2010) 2020).

³ Komunikat Komisji „Europejski Zielony Ład”, Bruksela dnia 11 grudnia 2019 r. (COM (2019) 640).

⁴ Komunikat Komisji Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 381).

⁵ Komunikat Komisji Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, Bruksela dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 380).

⁶ Komunikat Komisji Nowa Strategia Leśna UE 2030, Bruksela dnia 16 lipca 2021 r. (COM (2021) 572).

⁷ Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. z 2013 r. poz.121).

do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁸ oraz Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030⁹. Skierowany wyłącznie do obszarów wiejskich i rolnictwa jest europejski Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027¹⁰ oraz krajowy Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027¹¹.

Z powyższych dokumentów jednoznacznie wynika, że obszary wiejskie i rolnicza działalność wytwórcza ujęte zostały w sposób kompleksowy¹². Sformułowany model odpowiedzialnego rozwoju zakłada takie działania, w których potrzeby obecnego pokolenia mogą być realizowane bez umniejszania szans przyszłych pokoleń, a podstawą ich realizacji jest odpowiednie ukształtowanie relacji między konkurencyjnością gospodarki, dbałością o środowisko oraz jakością życia. Podkreśla się znaczenie polityki terytorialnej – regionalnej, która ma zmierzać do endogenicznego rozwoju obszarów. Warunkami odpowiedzialnego rozwoju są partycypacja społeczna, zapobieganie marginalizacji obszarów wiejskich oraz włączenie w procesy rozwojowe wszystkich mieszkańców obszarów wiejskich¹³.

3. Agroekologia

Zasadniczym celem agroekologii jest uzyskanie stabilnej równowagi między potrzebami gospodarczymi a środowiskowymi. Z założenia jest to gospodarka ekstensywna, chroniąca nieodnawialne lub trudno odnawialne zasoby rolne oraz zmierzająca do poprawy ich kondycji. W świetle obowiązujących

⁸ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2017 r. poz. 260).

⁹ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 (M.P. z 2019 r. poz. 1150).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. UE. L. z 2021 r. nr 435, s. 1 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U. z 2023 r. poz. 412).

¹² R. Tarjuelo, A. Margalida, F. Mougeot, *Changing the fallow paradigm: A win-win strategy for the post-2020 Common Agricultural Policy to halt farmland bird declines*, „Journal of Applied Ecology” 2020, vol. 57, no. 3, s. 642–649, <https://doi.org/10.1111/1365-2664.13570>.

¹³ Na szczególną uwagę zasługują zaproponowane w Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa zasady i cele rozwoju obszarów wiejskich – kierunek interwencji II.4 – zrównoważone gospodarowanie i ochrona zasobów środowiska, które konsekwentnie łączą elementy zazielenienia obszarów wiejskich z zarządzaniem partycypacyjnym przez społeczności lokalne.

aktów prawnych w ramach agroekologii wyróżnia się: agroleśnictwo, rolnictwo węglowe, rolnictwo konserwujące, a w nim uprawy uproszczone, zerowe i *strip-till*.

Pojęcie agroekologii ma charakter otwarty i zmierza do promowania sposobów ponownego zaprojektowania systemów rolnych, leśnych i żywnościowych pozwalających osiągnąć stan trwałej równowagi. Jest to podejście holistyczne, propagujące zrównoważoną produkcję rolną przy jednoczesnej trosce o środowisko naturalne. Polega na harmonizowaniu metod naturalnych i usług ekosystemowych przez zwiększenie odporności i różnorodności gospodarstw rolnych. W takim ujęciu możliwa staje się transformacja rolnictwa oraz systemów produkcyjnych i żywnościowych. Agroekologia wiąże się ze zmianą praktyk rolniczych, takich jak dobór odpowiednich ras i odmian uprawianych roślin, dostosowanie metod zarządzania glebą i strategii dywersyfikacji upraw, integracja łańcuchów wartości i przyjęcie modeli biznesowych uwzględniających lokalne praktyki i zapewniających rolnikom oraz konsumentom większe możliwości rynkowe. Agroekologia może być wspierana w ekoplanach w ramach pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) 2023–2027. Jest ona również jedną z praktyk zrównoważonego rolnictwa, która może pomóc w osiągnięciu celów określonych w Zielonym Ładzie UE i powiązanych z nim strategiach¹⁴.

Pojęcie rolnictwa regeneratywnego jest na tyle bliskie agroekologii, że bywają traktowane jako synonimy¹⁵, różnicuje je jednak nieco inny punkt ujęcia. O ile agroekologia jest pojęciem otwartym i koncentruje się na harmonizowaniu różnych form oddziaływania, o tyle rolnictwo regeneratywne to konkretne, uznane w dokumentach strategicznych metody produkcji rolnej i leśnej. Rolnictwo regeneratywne odnosi się do praktyk gospodarskich, które mają na celu łagodzenie zmiany klimatu w rolnictwie¹⁶. Obejmuje zarządzanie gruntami, żywym inwentarzem, wszystkimi zasobami węgla w glebach, materiałach i roślinności, a także strumieniami dwutlenku węgla, metanu i podtlenku azotu. Zmierza do efektywnego usuwania dwutlenku

¹⁴ Agroekologia: przejście na zrównoważone, przyjazne dla klimatu i ekosystemów systemy rolne i żywnościowe, <https://cordis.europa.eu/article/id/430692-agroecology-transitioning-toward-sustainable-climate-and-ecosystem-friendly-farming-and-food/pl> [dostęp: 17.02.2023].

¹⁵ P. Newton, N. Civita, L. Frankel-Goldwater, K. Bartel, C. Johns, *What is Regenerative Agriculture? A Review of Scholar and Practitioner Definitions Based on Processes and Outcomes*, „Frontiers in Sustainable Food Systems” 2020, vol. 4, <https://doi.org/10.3389/fsufs.2020.577723>.

¹⁶ K.E. Giller, R. Hijbeek, J.A. Andersson, J. Sumburg, *Regenerative Agriculture: An agronomic perspective*, „Outlook on Agriculture” 2021, vol. 50, no. 1, s. 13–25, <https://doi.org/10.1177/0030727021998063>.

węgla przez sekwestrację i trwałe składowanie w glebie i biomase, unikanie emisji (zapobieganie utracie już składowanego węgla) oraz redukcję emisji (tj. redukcję gazów cieplarnianych poniżej obecnego poziomu emisji z gospodarstw). Wszystkie systemy rolnicze mogą łagodzić zmiany klimatu, chociaż poziom potencjału łagodzenia różni się w zależności od rodzaju gospodarstwa i położenia geograficznego¹⁷. Do praktyk regeneratywnych należą: zróżnicowanie upraw, wprowadzenie upraw trwałych i wieloletnich, upraw międzyplonowych, utrzymywanie zielonej pokrywy roślinnej na wszystkich polach przez wszystkie pory roku. Praktyki regeneratywne mają prowadzić do odtworzenia i utrzymania potencjału plonotwórczego gleby oraz poprawy stanu agroekosystemów¹⁸. Rolnictwo regeneratywne realizowane jest jako agroleśnictwo, rolnictwo węglowe i rolnictwo konserwujące. Wskazując na znaczenie systemów agroekologii, podkreśla się przede wszystkim ich znaczenie ekosystemowe związane z zahamowaniem erozji wietrznej i wodnej gleby, poprawą stanu gleby, sekwestracją dwutlenku węgla, zwiększaniem odporności ekosystemów na zmienność środowiska i kształtowaniem oraz odtwarzaniem krajobrazów. Odpowiednio zaprojektowane zróżnicowane uprawy, zadrzewienia i zakrzewienia odgrywają rolę fitosanitarną, chroniąc gleby przed wysuszeniem i wyjąłowieniem, zbiorniki i ciekły wodne przed zanieczyszczeniem azotanami i fosforanami pochodzenia rolniczego oraz zapewniając spójność ekosystemu.

4. Rolnictwo inteligentne

Metody produkcji rolnictwa inteligentnego bywają niekiedy przeciwstawiane praktykom agroekologicznym z uwagi na wysoki poziom techniczny, zaawansowane stosowanie technologii, cyfryzacji, mechanizacji, konieczność prowadzenia badań laboratoryjnych oraz gromadzenia i przetwarzania danych. Wymagania te predestynują do wdrażania metod produkcji gospodarstwa o wysokim stopniu organizacji i silnym powiązaniu rynkowym. Wyróżnia się określone subsystemy:

- Rolnictwo w obiegu zamkniętym – jest komponentem europejskiego programu gospodarki w obiegu zamkniętym. Jest to koncepcja, w której każdy produkt, materiał czy surowiec powinien pozostawać

¹⁷ [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/695487/IPOL_ATA\(2021\)695487_PL](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/695487/IPOL_ATA(2021)695487_PL) [dostęp: 17.02.2023].

¹⁸ M. Hajto, Z. Cichocki, A. Kuśmierz, J. Borzyszkowski, *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2021, s. 29–38.

w gospodarce tak długo, jak to możliwe, dzięki czemu przyczyni się to do zmniejszania zależności od zasobów nieodnawialnych, oszczędności energii i wody oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych. Podstawą funkcjonowania systemu rolnictwa w obiegu zamkniętym są woda, gleba, składniki odżywcze i różnorodność biologiczna. W tym systemie produkcji dąży się do wykorzystywania zamkniętego obiegu materii i stawia na stosowanie środków naturalnych¹⁹.

- Rolnictwo integrowane (IP) – to system rolniczy stosujący precyzyjną agrotechnikę i wydajny chów zwierząt przy ograniczeniu skażeń produktów i środowiska. W rolnictwie integrowanym w sposób kontrolowany stosowane są nawozy mineralne i pestycydy oraz pasze, głównie gospodarskie, z dodatkiem pasz treściwych. Uprawy i hodowla precyzyjna ma na względzie dwa aspekty: bezpieczeństwo żywności i ochronę środowiska, w tym ochronę krajobrazu rolniczego oraz agrobiosystemów. Podstawą systemu rolnictwa integrowanego są prawidłowo dobrane elementy, takie jak: poprawny płodozmian i agrotechnika, racjonalne nawożenie oparte na rzeczywistym zapotrzebowaniu roślin oraz stosowanie w uzasadnionych sytuacjach środków ochrony roślin jak najmniej zagrażających zdrowiu ludzi i zwierząt oraz środowisku naturalnemu²⁰.
- Rolnictwo niskoemisyjne²¹ – jest jednym z komponentów szerokiego pojęcia gospodarki niskoemisyjnej, powszechnie określanej jako „cały szereg działań, które przyczyniają się do redukcji emisji gazów cieplarnianych z poszanowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, zorientowanych na innowacyjność i konkurencyjność na rynku światowym”. Gospodarka niskoemisyjna jest obecnie podstawowym modelem polityki klimatycznej Unii Europejskiej. Rolnictwo niskoemisyjne w tym modelu dotyczy działań mających na celu zmniejszenie nakładów energii i emisji gazów cieplarnianych²².
- Rolnictwo precyzyjne – to koncepcja nowoczesnego prowadzenia gospodarstwa rolnego z wykorzystaniem technik cyfrowych do monitorowania i optymalizacji procesów produkcji rolnej. W pewnym

¹⁹ D. Jałocha, *Gospodarka o obiegu zamkniętym a rolnictwo*, http://lodr.konskowola.pl/www_m/index.php/doradztwo/ekologia/ochrona-srodowiska/924-gospodarka-o-obiegu-zamknietym-a-rolnictwo [dostęp: 29.03.2021].

²⁰ *Integrowana produkcja roślin*, <https://piorin.gov.pl/integrowana-produkcja/> [dostęp: 5.07.2022].

²¹ *About low emissions agriculture*, <https://ccaafs.cgiar.org/about-low-emissions-agriculture> [dostęp: 5.07.22].

²² A. Piwowar, *Low-Carbon Agriculture in Poland: Theoretical and Practical Challenges*, „Polish Journal of Environmental Studies” 2019, vol. 28, no. 4, s. 2785–2792, <https://doi.org/10.15244/pjoes/92211>.

uproszczeniu jest to indywidualizacja i dopasowanie poszczególnych etapów obsługi cyklu biologicznego. Rolnictwo precyzyjne uwzględnia mierzalne różnice w warunkach panujących w gospodarstwie i odpowiednio dostosowuje strategię w zakresie nawożenia i innych zabiegów agronomicznych. Metody rolnictwa precyzyjnego pozwalają zwiększyć ilość i jakość produkcji rolnej przy mniejszych nakładach wody, energii, nawozów, pestycydów i ograniczeniu wykorzystania zasobów agrobiologicznych. Celami rolnictwa precyzyjnego są obniżenie kosztów, zmniejszenie wpływu na środowisko i produkowanie większej ilości żywności o wyższej jakości. Metody tego rodzaju rolnictwa opierają się przede wszystkim na połączeniu nowych technologii wykorzystujących czujniki nawigacji satelitarnej, pozycjonowanie oraz bazy danych²³.

- Rolnictwo 4.0 – jest jeszcze bardziej zaawansowaną technologicznie metodą produkcji. Cechuje się zautomatyzowanymi systemami sterowania, ukierunkowaniem produkcji w oparciu o dane dotyczące stosowania nawozów i pestycydów, wykorzystywaniem robotów polowych i dronów, czujników analizy gleby i autonomicznym kierowaniem. Wraz z rozwojem cyfryzacji rolnictwo precyzyjne zyskuje na popularności w Europie. Rośnie też liczba rolników wdrażających technologie cyfrowe w celu usprawnienia gospodarstw. Nie ulega wątpliwości, że wskazane metody wymagają znacznego zaangażowania finansowego, logistycznego i technologicznego, dlatego są obecnie domeną gospodarstw wielkotowarowych.

5. Agroekologia czy rolnictwo inteligentne

Ocena metod rolnictwa zaawansowanego technologicznie jest niejednoznaczna, zwłaszcza w kontekście zrównoważonego rozwoju. Z jednej strony rolnictwo inteligentne traktowane jest jako niezwykle ważne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego ze względu na wzrost populacji oraz istotne zaburzenia łańcucha produkcji i dostaw wynikające z trwającego konfliktu zbrojnego w Ukrainie. Z drugiej strony formułowane są poważne zastrzeżenia, które koncentrują się na braku dostępności do nowych technologii dla osób prowadzących działalność rolniczą w mniejszym rozmiarze oraz na mogącym powstać uzależnieniu producentów rolnych od firm

²³ R. Schrijver, K. Poppe, C. Daheim, *Rolnictwo precyzyjne a przyszłość rolnictwa w Europie: prognoza naukowa*, Bruksela 2016, <https://doi.org/10.2861/416383>.

technologicznych i informatycznych. Kwestionowana jest także tzw. logika ciągłego wzrostu, czyli zwiększania wielkości produkcji, która wymusza powiększanie gospodarstw przy jednoczesnym wypieraniu i upadku gospodarstw słabszych, a w konsekwencji ich przejmowania przez przemysłowe przedsiębiorstwa globalnych systemów żywnościowych.

Kontrowersje nie omijają także rolnictwa regeneratywnego. Jego skuteczność w programach Unii Europejskiej została krytycznie zanalizowana przez Akademię Europejską EASAC²⁴. Jako mankament koncepcji rolnictwa regeneratywnego w obecnej formie²⁵ wskazuje się jego ograniczone zastosowanie tylko do gospodarstw rolnych, bez odniesienia do większych systemów obszarowych, krajobrazowych czy regionalnych, mimo że właśnie w tak dużych skalach zachodzą najdalej idące procesy regeneracyjne, zwłaszcza związane z utrzymaniem różnorodności biologicznej. Istniejące metaanalizy i przeglądy systematycznie analizujące bazę dowodową procesów wpływających na różnorodność biologiczną w skali krajobrazu (regionu) pokazują, że dzięki lepszej koordynacji praktyk zarządzania w tej właśnie skali możliwe jest jednocześnie zwiększenie różnorodności biologicznej oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla²⁶.

W konsekwencji formułowany jest wniosek, że systemy wsparcia finansowego uwzględniać muszą nie tylko rolników indywidualnych, ale także społeczności i podmioty zarządzające krajobrazami w skoordynowany sposób, co aktualnie nie jest praktykowane. Postuluje się też, by w skali krajobrazu działania na rzecz odnowy w celu zwiększenia bioróżnorodności traktować priorytetowo tam, gdzie istnieją płaty siedlisk półnaturalnych, tworząc połączenia między odnawianymi terenami a płatami siedlisk półnaturalnych. Autorzy analizy wysuwają wniosek o konieczności uwzględnienia procesów

²⁴ European Academies Science Advisory Council, *Regenerative agriculture in Europe. A critical analysis of contribution to European Union Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_state-ments/Regenerative_Agriculture/EASAC_RegAgri_Web_290422.pdf [dostęp 30.09.2022].

²⁵ B.P. Oberč, A. Arroyo Schnell, *Approaches to sustainable agriculture. Exploring the pathways towards the future of farming*, Brussels 2020.

²⁶ D.J. Abson, E.D.G. Fraser, T.G. Benton, *Landscape diversity and the resilience of agricultural returns: a portfolio analysis of land-use patterns and economic returns from lowland agriculture*, „Agriculture & Food Security” 2013, vol. 2, no. 2, s. 1–15, <https://doi.org/10.1186/2048-7010-2-2>; X. Bai, Y. Huang, W. Ren, M. Coyne, P.A. Jacinthe, B. Tao, D. Hui, J. Yang, Ch. Matocha, *Responses of soil carbon sequestration to climate-smart agriculture practices: A meta-analysis*, „Global Change Biology” 2019, vol. 25, no. 8, s. 2591–2606, <https://doi.org/10.1111/gcb.14658>; J. Bremmer, A. Gonzalez-Martinez, R. Jongeneel, H. Huiting, R. Stokkers, M. Ruijs, *Impact Assessment of EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Crop Production*, Wageningen 2021.

regeneracyjnych w skalach krajobrazu i regionalnej jako kluczowych dla osiągnięcia stanu równowagi ekologicznej²⁷.

Formułowane są także propozycje kompromisowe, polegające na połączeniu osiągnięć innowacyjnych z metodami regeneratywnymi. Włączenie badań naukowych wraz z zaangażowaniem społeczności lokalnych w ramy agroekologii tworzy metodologie rozwijania odpowiedzialnego systemu innowacji – takiego, który używa technologii do zaspakajania rzeczywistych potrzeb użytkowników. Ponadto agroekologiczny paradygmat zakłada spojrzenie systemowe – dążenie do pełnego współgrania rolnictwa z naturalnymi procesami ekologicznymi, niewielkimi nakładami zewnętrznymi, wykorzystaniem różnorodności biologicznej i kultywacją wiedzy rolniczej. Zbudowana na takim podejściu technologia jest inteligentna, precyzyjna i wydajna. Nawadnianie kropłowe (rodzaj mikronawadniania), nawożenie azotem z wykorzystaniem grzybów mikoryzowych, adaptacyjne systemy wypasu wielowybiegowego (system zarządzania, w którym zwierzęta są regularnie przenoszone z jednego pastwiska na drugie, aby uniknąć nadmiernego wypasu) i kompostowanie bokashi (sfermentowana materia organiczna) to tylko kilka przykładów zaawansowanych technologii agroekologicznych odpowiadających potrzebom zdolności adaptacyjnych, wydajności i dostępności. Metody mało zaawansowane technologicznie mogą być równie skuteczne lub bardziej efektywne, są też odpowiedniejsze dla mniejszych lub oddalonych gospodarstw rolnych. Dodatkowo powodują mniejsze ryzyko zależności od technologii i jej producentów czy dostawców, a także ograniczenie poziomu nakładów. Większość sprzętu zakładanego w modelu nowoczesnej agroekologii jest dostosowana do potrzeb i łatwa do naprawy²⁸.

²⁷ M.J.I. Briones, O. Schmidt, *Conventional tillage decreases the abundance and biomass of earthworms and alters their community structure in a global meta-analysis*, „Global Change Biology” 2017, vol. 23, no. 10, s. 4396–4419, <https://doi.org/10.1111/gcb.13744>; J.H. Christensen, O.B. Christensen, *A summary of the PRUDENCE model projections of changes in European climate by the end of this century*, „Climate Change” 2007, vol. 81, s. 7–30, <https://doi.org/10.1007/s10584-006-9210-7>; E. Coppola, R. Nogherotto, J.M. Ciarlo, F. Giorgi, E. van Meijgaard, N. Kadyrov, C. Iles, L. Corre, M. Sandstad, S. Somot, P. Nabat, R. Vautard, G. Levavasseur, C. Schwingshackl, J. Sillmann, E. Kjellström, G. Nikulin, E. Aalbers, G. Lenderink, O. B. Christensen, F. Boberg, S. Lund Sørland, M.-E. Demory, K. Bülow, C. Teichmann, K. Warrach-Sagi, V. Wulfmeyer, *Assessment of the European Climate Projections as Simulated by the Large EURO-CORDEX Regional and Global Climate Model Ensemble*, „JGR Atmospheres” 2020, vol. 126, no. 4, <https://doi.org/10.1029/2019JD032356>.

²⁸ Zob. szerzej F. Ajena, *Agriculture 3.0 or (Smart) Agroecology?*, www.greeneuropeanjournal.eu/agriculture-3-0-or-smart-agroecology, [dostęp: 22.01.2023].

6. Wnioski

W świetle przedstawionych systemów produkcji jest bezdyskusyjne, że w rolnictwie podjęte zostały działania na rzecz uzyskania stanu zrównoważonego rozwoju²⁹. Ich wdrażanie będzie jednak procesem długotrwałym, wymagającym zmiany świadomości zagrożeń, które determinują konieczność głębokich zmian metod produkcji rolnej, a także zmian negatywnych nawyków nieodpowiedzialnej konsumpcji. Nie bez znaczenia będzie również zagwarantowanie odpowiednich osłon finansowych dla producentów na czas prawdopodobnego spadku wielkości produkcji, a dla konsumentów na wypadek wzrostu cen żywności lub ograniczenia jej dostępności. Sukces wymaga przeto zgodnych stanowisk decydentów, producentów i konsumentów, co stanowi niełatwy do osiągnięcia kompromis.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Bruksela dnia 3 marca 2010 r. (COM (2010) 2020).
2. Komunikat Komisji Europejski Zielony Ład, Bruksela dnia 11 grudnia 2019 r. (COM (2019) 640).
3. Komunikat Komisji Nowa Strategia Leśna UE 2030, Bruksela dnia 16 lipca 2021 (COM (2021) 572).
4. Komunikat Komisji Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, Bruksela dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 381).
5. Komunikat Komisji Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, Bruksela dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 380).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie

²⁹ *Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, Cambridge 2021, doi:10.1017/9781009157896; R. Pascual-Rico, Z. Morales-Reyes, N. Aguilera-Alcalá, A. Olszańska, E. Sebastián-González, R. Naidoo, M. Moleón, J. Lozano, F. Botella, H. von Wehrden, B. Martín-López, J.A. Sánchez-Zapata, *Usually hated, sometimes loved: A review of wild ungulates' contributions to people*, „Science of The Total Environment” 2021, vol. 801, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.149652>.

- w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. UE. L. z 2021 r. nr 435, s. 1 z późn. zm.).
7. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2017 r. poz. 260).
 8. Uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (M.P. z 2013 r. poz.121).
 9. Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030, (M.P. z 2019 r. poz. 1150).
 10. Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz.U. z 2023 r. poz. 412).

Książki i artykuły naukowe:

1. Abson D.J., Fraser E.D.G., Benton T.G., *Landscape diversity and the resilience of agricultural returns: a portfolio analysis of land-use patterns and economic returns from lowland agriculture*, „Agriculture & Food Security” 2013, vol. 2, no. 2, <https://doi.org/10.1186/2048-7010-2-2>.
2. Bai X., Huang Y., Ren W., Coyne M., Jacinthe P.A., Tao B., Hui D., Yang J., Matocha Ch., *Responses of soil carbon sequestration to climate-smart agriculture practices: A metaanalysis*, „Global Change Biology” 2019, vol. 25, no. 8, s. 2591–2606, <https://doi.org/10.1111/gcb.14658>.
3. Bremmer J., Gonzalez-Martinez A., Jongeneel R., Huiting H., Stokkers R., Ruijs M., *Impact Assessment of EC 2030 Green Deal Targets for Sustainable Crop Production*, Wageningen 2021.
4. Briones M.J.I., Schmidt O., *Conventional tillage decreases the abundance and biomass of earthworms and alters their community structure in a global meta-analysis*, „Global Change Biology” 2017, vol. 23, no.10, s. 4396–4419, <https://doi.org/10.1111/gcb.13744>.
5. Christensen J.H., Christensen O.B., *A summary of the PRUDENCE model projections of changes in European climate by the end of this*

- century, „Climate Change” 2007, vol. 81, s. 7–30, <https://doi.org/10.1007/s10584-006-9210-7>.
6. *Climate Change 2021 The Physical Science Basis. Working Group I Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, Cambridge 2021, doi:10.1017/9781009157896.
 7. Coppola E., Nogherotto R., Ciarlo J.M., Giorgi F., Meijgaard E. van, Kadyrov N., Iles C., Corre L., Sandstad M., Somot S., Nabat P., Vautard R., Levavasseur G., Schwingshackl C., Sillmann J., Kjellström E., Nikulin G., Aalbers E., Lenderink G., Christensen O. B., Boberg F., Lund Sørland S., Demory M.-E., Bülow K., Teichmann C., Warrach-Sagi K., Wulfmeyer V., *Assessment of the European Climate Projections as Simulated by the Large EURO-CORDEX Regional and Global Climate Model Ensemble*, „JGR Atmospheres” 2020, vol. 126, no. 4, <https://doi.org/10.1029/2019JD032356>.
 8. Giller K.E., Hijbeek R., Andersson J.A., Sumberg J., *Regenerative Agriculture: An agronomic perspective*, „Outlook on Agriculture” 2021, vol. 50, no. 1, s. 13–25. <https://doi.org/10.1177/0030727021998063>.
 9. Hajto M., Cichocki Z., Kuśmierz A., Borzyszkowski J., *Zmiany klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenach oddziaływania na środowisko*, Warszawa 2021, s. 29–38.
 10. Newton P., Civita N., Frankel-Goldwater L., Bartel K., Johns C., *What is Regenerative Agriculture? A Review of Scholar and Practitioner Definitions Based on Processes and Outcomes*, „Frontiers in Sustainable Food Systems” 2020, vol. 4, <https://doi.org/10.3389/fsufs.2020.577723>.
 11. Oberč B.P., Arroyo Schnell A., *Approaches to sustainable agriculture. Exploring the pathways towards the future of farming*, Brussels 2020.
 12. Pascual-Rico R., Morales-Reyes Z., Aguilera-Alcalá N., Olszańska A., Sebastián-González E., Naidoo R., Moleón M., Lozano, Botella F., Wehden H. von, Martín-López B., Sánchez-Zapata J.A., *Usually hated, sometimes loved: A review of wild ungulates' contributions to people*, „Science of The Total Environment” 2021, vol. 801, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.149652>.
 13. Piwowar A., *Low-Carbon Agriculture in Poland: Theoretical and Practical Challenges*, „Polish Journal of Environmental Studies” 2019, vol. 28, no.4, s. 2785–2792, <https://doi.org/10.15244/pjoes/92211>.

14. Schrijver R., Poppe K., Daheim C., *Rolnictwo precyzyjne a przyszłość rolnictwa w Europie: prognoza naukowa*, Bruksela 2016, <https://doi.org/10.2861/416383>.
15. Tarjuelo R., Margalida A., Mougeot F., *Changing the fallow paradigm: A win-win strategy for the post-2020 Common Agricultural Policy to halt farmland bird declines*, „Journal of Applied Ecology” 2020, vol. 57, no. 3, s. 642–649, <https://doi.org/10.1111/1365-2664.13570>.

Źródła internetowe:

1. *About low emissions agriculture*, <https://ccaafs.cgiar.org/about-low-emissions-agriculture> [dostęp: 5.07.2022].
2. *Agroekologia: przejście na zrównoważone, przyjazne dla klimatu i ekosystemów systemy rolne i żywnościowe*, <https://cordis.europa.eu/article/id/430692-agroecology-transitioning-toward-sustainable-climate-and-ecosystem-friendly-farming-and-food/pl> [dostęp: 17.02.2023].
3. Ajena F., *Agriculture 3.0 or (Smart) Agroecology?*, www.greeneuropeanjournal.eu/agriculture-3-0-or-smart-agroecology [dostęp: 22.01.2023].
4. *Integrowana produkcja roślin*, <https://piorin.gov.pl/integrowana-produkcja/> [dostęp: 5.07.2022].
5. Jałocha D., *Gospodarka o obiegu zamkniętym a rolnictwo*, http://lodr.konskowola.pl/www_m/index.php/doradztwo/ekologia/ochrona-srodowiska/924-gospodarka-o-obiegu-zamknietym-a-rolnictwo [dostęp: 29.03.2021].
6. European Academies Science Advisory Council, *Regenerative agriculture in Europe. A critical analysis of contribution to European Union Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Regenerative_Agriculture/EASAC_RegAgri_Web_290422.pdf [dostęp: 30.09.2022].
7. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/695487/IPOL_ATA\(2021\)695487_PL](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/695487/IPOL_ATA(2021)695487_PL) [dostęp: 17.02.2023].

Rola wodoru w działaniach państw członkowskich podejmowanych na rzecz Europy neutralnej dla klimatu

Streszczenie

W artykule przedstawiono koncepcję wykorzystania technologii wodorowych w realizacji celów klimatycznych Unii Europejskiej do 2050 r. oraz omówiono działania podejmowane przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie na rzecz realizacji europejskiej strategii wodorowej, której celem jest osiągnięcie światowych i europejskich celów klimatycznych. W artykule argumentuje się, że inwestycje państw członkowskich UE w tworzenie nowej gospodarki opartej na wodorze przyczyniają się do osiągnięcia celu, jakim jest neutralność klimatyczna Starego Kontynentu. Artykuł analizuje znaczenie wodoru w zrównoważonym rozwoju i ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych oraz omawia ramy prawne i polityczne wspierające inwestycje wodorowe. Przeprowadzona analiza prowadzi do stwierdzenia, że wysiłki krajów członkowskich w obszarze wodoru mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia zrównoważonej, sprawiedliwej i konkurencyjnej gospodarki europejskiej.

Słowa kluczowe: wódór, neutralność klimatyczna, Europejski Zielony Ład, transformacja energetyczna, Unia Europejska, inwestycje, energetyka

The Role of Hydrogen in Actions of Member States for a Climate-Neutral Europe

Abstract

The article presents the concept of using hydrogen technologies in the implementation of the European Union's climate goals by 2050 and discusses actions taken by the European Union and its Member States to implement the European hydrogen strategy, the aim of which is to achieve global and European climate goals. The article promotes the view that investments of EU Member States for creating a new economy based on hydrogen contribute to the achievement of the goal of climate neutrality of the Old Continent. The article analyses the importance of hydrogen in sustainable development and reducing greenhouse gas emissions and outlines the legal and policy framework supporting hydrogen investments. The conducted analysis leads to the conclusion that Member States' efforts in the field of hydrogen technologies are of key importance for achieving a sustainable, fair and competitive European economy.

¹ Doktor, adwokat, ORCID: 0000-0002-4932-9638.

Keywords: hydrogen, climate neutrality, European Green Deal, energy transformation, European Union, investments, energy

1. Wstęp

Jednym z kluczowych wyzwań początku XXI w. była potrzeba podjęcia instytucjonalnych działań skoncentrowanych na ochronie klimatu. Aby zahamować degradację środowiska, niezbędne było wyznaczenie ambitnych celów klimatycznych i dążenie do ich realizacji jak najszybciej. Wymagało to skoordynowanych działań na dużą skalę, o dużej intensywności i globalnym zasięgu.

Niemal każdy kraj, który odpowiedzialnie podchodził do swojej roli w zapewnieniu obywatelom dostępu do środowiska naturalnego wolnego od zanieczyszczeń i chciał włączyć się do inicjatywy na rzecz planety, posiadał odmienny punkt wyjścia do podjęcia starań dla ratowania klimatu. Dlatego też w przestrzeni debaty międzynarodowej pojawiały się różne propozycje i sposoby osiągnięcia celów klimatycznych².

Niezależnie od przyjętej drogi, działania te powinny doprowadzić do zbudowania dobrze prosperujących społeczeństw, opartych o sprawiedliwą dystrybucję dóbr, a także do redefiniowania podstaw współczesnych gospodarek, by ich konkurencyjność polegała na nowoczesności rozumianej przede wszystkim jako zasobooszczędność.

W niniejszym artykule omówione zostaną wybrane działania podejmowane przez Unię Europejską oraz jej poszczególne państwa członkowskie w celu implementacji europejskiej strategii wodorowej, która ma doprowadzić do realizacji globalnych i europejskich celów klimatycznych. Uzasadnieniem dla podjęcia rozważań we wskazanym zakresie jest znaczenie zagadnienia na tle transformacji energetycznej Europy, a także brak podobnych, aktualnych opracowań w literaturze przedmiotu.

Tezę badawczą niniejszego opracowania stanowi założenie, że inwestycje podejmowane przez kraje członkowskie Unii Europejskiej w obszarze stworzenia nowej gałęzi gospodarki europejskiej opartej na wodorze przyczyniają

² X. Tan, Y. Wang, B.H. Gu, L.S. Kong, A. Zeng, *Research on the national climate governance system toward carbon neutrality – A critical literature review*, „Fundamental Research” 2022, vol. 2, no. 3, s. 384–391, <https://doi.org/10.1016/j.fmre.2022.03.010>; Wiese, F., Thema, J., Cordroch L., *Strategies for climate neutrality. Lessons from a meta-analysis of German energy scenarios*, „Renewable and Sustainable Energy Transition” 2022, vol. 2, <https://doi.org/10.1016/j.rset.2021.100015>; A. Jahanger, I. Ozturk, J.Ch. Onwe, T.E. Joseph, M.R. Hossain, *Do technology and renewable energy contribute to energy efficiency and carbon neutrality? Evidence from top ten manufacturing countries*, „Sustainable Energy Technologies and Assessments” 2023, vol. 56, <https://doi.org/10.1016/j.seta.2023.103084>.

się w głównej mierze do realizacji celu Unii Europejskiej, jakim jest neutralność klimatyczna Starego Kontynentu. W artykule przedstawione zostaną działania poszczególnych państw podejmowane dla urzeczywistnienia ambitnych celów klimatycznych UE. Podjęta tematyka badawcza ma bardzo duże znaczenie, w szczególności w perspektywie dokumentów przyjętych przez Unię Europejską oraz służących ich realizacji działań państw członkowskich. Wodór jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na zrównoważony rozwój i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. W związku z tym inwestycje związane z wodorem oraz badania nad jego wykorzystaniem i ich komercjalizacja stanowią kluczowy element strategii UE i państw członkowskich w zakresie walki ze zmianami klimatu.

W niniejszej pracy wykorzystano metodę badawczą analityczną, metodę porównawczą i metodę dogmatyczną, polegającą na analizie i wykładni obecnie obowiązujących przepisów prawa przy uwzględnieniu poglądów wyrażonych w judykaturze oraz literaturze przedmiotu.

2. Wodór jako filar neutralności klimatycznej Europy

Podstawowym celem, jaki międzynarodowa społeczność wyznaczyła w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, jest utrzymanie globalnego ocieplenia na bezpiecznym poziomie. Podczas 21. sesji konferencji stron ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (COP 21) oraz 11. sesji stron protokołu z Kioto (CMP 11), która odbywała się w Paryżu od 30 listopada 2015 r., delegacje z ponad 150 krajów negocjowały nowe globalne i prawnie wiążące porozumienie klimatyczne. 12 grudnia 2015 r. zawarte zostało historyczne globalne porozumienie klimatyczne, tzw. porozumienie paryskie, które przewidywało zatrzymanie wzrostu średniej globalnej temperatury na poziomie poniżej 2°C i podjęcie starań, by nie przekroczyła ona 1,5°C³. 4 listopada 2016 r. porozumienie paryskie weszło w życie; 30 dni wcześniej spełnione zostały minimalne warunki: ratyfikowało je co najmniej 55 krajów produkujących co najmniej 55% globalnych emisji gazów cieplarnianych, w tym UE⁴.

Unia Europejska przyłączyła się do globalnej inicjatywy na rzecz klimatu i ma ambicję odegrania roli lidera w dokonującej się zmianie, dążąc do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Aby zrealizować ten ambitny cel,

³ United Nations Framework Convention on Climate Change. Adoption of the Paris Agreement, dnia 12 grudnia 2015 r. (FCCC/CP.2015/L.9/Rev. 1).

⁴ Council statement on the ratification of the Paris Agreement, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/envi-statement-ratification-paris-agreement/> [dostęp: 20.07.2023].

UE opracowała Europejski Zielony Ład⁵, który jest kluczowym elementem dla transformacji energetycznej i gospodarczej mającej się urzeczywistnić w kolejnych dekadach. Zasadniczym celem tego planu jest przekształcenie unijnej gospodarki w zrównoważoną, sprawiedliwą i konkurencyjną.

W listopadzie 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą Unię Europejską do ustanowienia neutralności klimatycznej do 2050 r. Ten cel ma doprowadzić do stworzenia sprawiedliwego i prosperującego społeczeństwa z nowoczesną, zasobooszczędną i konkurencyjną gospodarką. Neutralność klimatyczna do 2050 r. ma zostać osiągnięta przede wszystkim za sprawą redukcji emisji gazów cieplarnianych do zera netto. Aby to osiągnąć, Unia Europejska planuje podniesienie celów redukcji emisji do co najmniej 50–55% w porównaniu z poziomami z 1990 r. Unia Europejska zamierza również przekształcić swoją politykę energetyczną i klimatyczną, aby umożliwić redukcję emisji we wszystkich sektorach gospodarki. W ramach Zielonego Ładu inwestycje nakierowane będą na technologie przyjazne dla środowiska, takie jak odnawialne źródła energii, badania naukowe oraz innowacje. Wspierane będzie również przejście na zrównoważone i ekologiczne rolnictwo oraz transport, a także ochrona i odbudowa ekosystemów oraz bioróżnorodności.

Powyższe działania mają doprowadzić do ugruntowania pozycji UE jako lidera na arenie międzynarodowej w walce ze zmianą klimatu i budowie zrównoważonej gospodarki, która zapewni dobrobyt obecnym i przyszłym pokoleniom.

Kraje członkowskie UE zamierzają podjąć działania na rzecz gospodarki i systemu energetycznego neutralnych dla klimatu poprzez realizację dwóch wiodących strategii. Pierwsza z nich polega na integracji systemu energetycznego⁶, a druga zakłada centralne umiejscowienie w nim wodoru⁷. Strategie opierają się na elektryfikacji w celu zastąpienia paliw kopalnych oraz wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych do produkcji wodoru, który może być długoterminowo magazynowany i wykorzystywany do produkcji energii elektrycznej oraz jako przemysłowe źródło energii i surowiec do produkcji stali, chemikaliów i paliw syntetycznych w sektorze transportu.

Strategia wodorowa ma na celu stworzenie ram dla inwestycji w technologie wodorowe i infrastrukturę, a także zwiększenie produkcji i zużycia wodoru

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

⁶ Komunikat Komisji Impuls dla gospodarki neutralnej dla klimatu: strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego, Bruksela dnia 8 lipca 2020 r. (COM (2020) 299).

⁷ Komunikat Komisji Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu, Bruksela dnia 8 lipca 2020 r. (COM (2020) 301).

odnawialnego w UE. Zgodnie z planem REPowerEU⁸ Unia zamierza osiągnąć cel 10 mln t krajowej produkcji odnawialnego wodoru i 10 mln t importowanego odnawialnego wodoru do 2030 r. oraz łącznie 60 mln t do 2050 r.

Proces wdrażania wodoru jako jednego z elementów Zielonego Ładu jest podzielony na trzy fazy. Pierwsza faza zakłada zainstalowanie elektrolizerów o mocy co najmniej 6 GW, które będą zasilane z odnawialnych źródeł energii. Dzięki temu elektrolizery będą mogły wyprodukować 1 mln t wodoru odnawialnego do 2024 r. Ponadto strategia zakłada budowę infrastruktury tankowania wodoru, aby do 2030 r. dostępnych było co najmniej tysięcy stacji tankowania wodoru. W pierwszej kolejności technologie wodorowe zasilać mają autobusy, a następnie samochody ciężarowe napędzane wodorowymi ogniwami paliwowymi. W ramach drugiej fazy planuje się zainstalowanie elektrolizerów o mocy 40 GW, które będą w stanie wyprodukować 10 mln t wodoru do 2030 r. W tym czasie wodór odnawialny powinien stawać się coraz bardziej konkurencyjny pod względem kosztów w stosunku do innych form produkcji wodoru. Trzecia faza zakłada wdrożenie technologii związanych z wodorem odnawialnym do wszystkich sektorów, w których trudno jest obniżyć emisję gazów cieplarnianych, do 2050 r. Wdrożenie tej technologii na dużą skalę będzie wymagało uprzemysłowienia procesów związanych z produkcją wodoru odnawialnego.

Jak wynika z badań przeprowadzonych jesienią 2022 r.⁹, Europejczycy z entuzjazmem przyjmują wizję transformacji energetycznej w oparciu o wodór. Większość respondentów (70%) uważa, że wodór odegra istotną rolę w zmniejszaniu zależności energetycznej ich kraju. Opublikowany w maju 2023 r. raport wskazuje, że we wszystkich podgrupach socjodemograficznych odnotowano wysoki poziom świadomości na temat energii wodorowej; 82% respondentów deklaruje, że widziało, czytało lub słyszało coś o wodorze, 69% respondentów uważa, że wodór jest zrównoważonym źródłem energii o umiarkowanym lub neutralnym wpływie na środowisko (ocena 3,9/10; dla porównania węglowodory kopalne oceniono na 7,7/10).

3. Alternatywa dla paliw kopalnych – wyzwania stojące przed wodorem

Osiągnięcie neutralności klimatycznej wymaga w pierwszej kolejności innowacyjnych rozwiązań technologicznych w kluczowych gałęziach gospodarki, takich jak dostarczanie zrównoważonych surowców.

⁸ Komunikat Komisji Plan REPowerEU, Bruksela, dnia 18 maja 2022 r. (COM (2022) 230).

⁹ Clean Hydrogen Partnership, *Awareness of Hydrogen Technologies, Survey Report*, Wien 2023.

Jednym z obiecujących rozwiązań służących osiągnięciu neutralności klimatycznej jest wykorzystanie czystego (zielonego) wodoru jako nośnika energii przyjaznego dla środowiska¹⁰. Bezsprzecznie wodór posiada potencjał umożliwiający wsparcie dekarbonizacji sektorów energochłonnych, takich jak transport, przemysł ciężki czy budownictwo. Wyzwaniem pozostaje jednak jego produkcja, magazynowanie i transport¹¹.

Istnieje kilka sposobów produkcji wodoru, m.in. elektroliza wody, reforming pary wodnej, gazyfikacja węgla. Wybór metody produkcji zależy od wielu czynników, np. dostępności surowców, kosztów produkcji i emisji gazów cieplarnianych¹². Dystrybucja i magazynowanie wodoru to kolejny ważny element strategii wodorowej UE. Transport surowca obejmuje rurociągi, cysterny czy tankowce. Jego magazynowanie może odbywać się w postaci gazowej lub ciekłej, a także w postaci związków chemicznych, np. amoniaku. Każda z tych metod ma swoje wady i zalety, różnią je koszty, dostępność infrastruktury oraz bezpieczeństwo.

Osiągnięcie celów strategii wodorowej UE wymaga wdrożenia wodoru w jak największej liczbie sektorów. Wodorowy transport może być stosowany w samochodach osobowych, ciężarówkach, autobusach, pociągach i statkach. Wodorowy przemysł może obejmować produkcję wodoru, produkcję energii elektrycznej z wodoru, produkcję amoniaku i innych związków chemicznych oraz produkcję stali z wykorzystaniem wodoru. Wodorowa energetyka to przede wszystkim produkcja energii elektrycznej z wodoru.

Strategia wodorowa UE ma wiele zalet, m.in. redukcję emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i tworzenie nowych miejsc pracy. Jednakże strategia ta wiąże się również z wyzwaniami, do których należy zaliczyć wysokie koszty produkcji wodoru, brak infrastruktury dystrybucyjnej i magazynowej oraz brak standardów technicznych i bezpieczeństwa¹³.

¹⁰ S. Atilhan, S. Park, M.M. El-Halwagi, M. Atilhan, M. Moore, R.B. Nielsen, *Green hydrogen as an alternative fuel for the shipping industry*, „Current Opinion in Chemical Engineering” 2021, vol. 31, <https://doi.org/10.1016/j.coche.2020.100668>.

¹¹ S. Stocki, R. Hübner, *Zielony wodór jako przyszłość odnawialnych źródeł energii i energetyki*, [w:] *Strategie wdrażania Zielonego Ładu. Woda, surowce, energia*, cz. 2, red. M. Smol, Kraków 2022, s. 117–126.

¹² T. Chmielniak, *Wodór w energetyce. Czy i jakie technologie? Czyli wszystko, co trzeba wiedzieć o nowym globalnym źródle energii*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2021, t. 65, nr 1, s. 72–78, <https://doi.org/10.24425/academiaPAN.2021.136851>.

¹³ G. Pawelec, M. Muron, J. Bracht, B. Bonnet-Cantalloube, *Hydrogen Europe. Clean Hydrogen Monitor 2020*, Brussels 2020; Hydrogen Europe, *Clean Hydrogen Monitor*, 2021.

Kraje członkowskie UE co do zasady posiadają dowolność w realizacji wyzwań unijnej strategii wodorowej. Przełożenie celów Wspólnoty na lokalne cele krajowe ma miejsce w nakreślanych i przyjmowanych przez poszczególne kraje dokumentach strategicznych. Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do roku 2040 r. (PSW), przyjęta przez rząd 2 listopada 2021 r., określa główne cele rozwoju gospodarki wodorowej w Polsce i kierunki działań niezbędnych do ich osiągnięcia¹⁴. W ostatnim czasie można zaobserwować proces aktualizowania strategii przez niektóre kraje (Niemcy zaktualizowały swoją strategię wodorową z 2020 r. w dniu 26 lipca 2023 r.¹⁵). Cele krajowe są przekładane na plany strategiczne w obszarze wodoru największych przedsiębiorstw energetycznych, przykładem takich działań może być np. Strategia wodorowa Grupy Orlen do 2030 r.¹⁶ czy działania promowane przez Grupę Shell¹⁷.

W ślad za dokumentami o charakterze *soft law* w połowie 2023 r. weszły w życie powszechnie obowiązujące przepisy odnoszące się do kluczowych zagadnień związanych z rozwojem europejskiego rynku wodoru. Mowa o Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2023/1185 z dnia 10 lutego 2023 r.¹⁸ oraz Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2023/1184 z dnia 10 lutego 2023 r.¹⁹ Zgodnie z art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 5 dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii²⁰ te dwa akty prawne są ze sobą powiązane i oba są niezbędne, aby nowe paliwa mogły zostać zaliczone na poczet celów krajów UE w zakresie energii odnawialnej.

¹⁴ Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do roku 2040 r. (Załącznik do uchwały nr 149 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2021 r. poz. 1138).

¹⁵ *The National Hydrogen Strategy*, https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Energie/the-national-hydrogen-strategy.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [dostęp: 20.07.2023].

¹⁶ *Strategia wodorowa Grupy Orlen do 2030 roku*, <https://www.ornlen.pl/content/dam/internet/ornlen/pl/pl/zrownowazony-rozwoj/strategia-wodorowa/Strategia-Wodorowa-Grupy-ORLEN.pdf> [dostęp: 20.07.2023].

¹⁷ *Hydrogen*, <https://www.shell.com/energy-and-innovation/new-energies/hydrogen.html> [dostęp: 20.07.2023].

¹⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/1185 z dnia 10 lutego 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 poprzez ustanowienie minimalnego progu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w przypadku pochodzących z recyklingu paliw węglowych oraz poprzez określenie metodyki oceny ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, uzyskanego dzięki odnawialnym ciekłym i gazowym paliwom transportowym pochodzenia niebiologicznego oraz pochodzącym z recyklingu paliwom węglowym (Dz.Urz. UE L 157/20 z 20 czerwca 2023 r.).

¹⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/1184 z dnia 10 lutego 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 przez ustanowienie unijnej metodyki określającej szczegółowe zasady produkcji odnawialnych ciekłych i gazowych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego (Dz.Urz. UE L 157/11 z 20 czerwca 2023 r.).

²⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 328/82 z 21 grudnia 2018 r.).

W ostatnich miesiącach kraje członkowskie Unii Europejskiej coraz bardziej skupiają się na urzeczywistnianiu strategii mających na celu przyspieszenie transformacji energetycznej i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Wiodące znaczenie ma wykorzystanie wodoru jako nośnika energii, który może być produkowany z odnawialnych źródeł energii, takich jak energia słoneczna i wiatrowa²¹. Wdrożenie strategii wymaga wielu kosztownych przedsięwzięć inwestycyjnych, poprzedzonych wysiłkami w obszarze badań i rozwoju.

4. Wodorowe inwestycje jako szansa na ożywienie gospodarki i ochronę środowiska w Europie

Wdrożenie strategii wodorowej w Europie ma się opierać na współpracy z sąsiednimi krajami i regionami, co jest kluczowe w przyspieszeniu realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu. Aktualne działania podejmowane przez kraje członkowskie UE wskazują na znaczenie wymiany doświadczeń oraz międzynarodowego charakteru wysiłków nakierowanych na promocję technologii wodorowych. Jednym z pierwszych, ważnych kroków na drodze do budowy gospodarki opartej na wodorze jest budowa europejskiej infrastruktury przesyłowej.

Jak dotąd najistotniejszym przykładem działań podejmowanych w tym celu jest „Zielony Korytarz Wodorowy”, projekt zainicjowany przez Hiszpanię, Portugalię i Francję w październiku 2022 r. Gazociąg wodorowy Barcelona–Marsylia (H2Med) będzie też najpewniej pierwszą tego typu inwestycją z unijnym dofinansowaniem. Gazociąg ma przesyłać 2 mln t wyłącznie zielonego wodoru rocznie do 2030 r. Według planów po osiągnięciu pełnej wydajności będzie odpowiadać za 10% zużycia wodoru w Europie. Podobny projekt budowy korytarza wodorowego chcą realizować wspólnie Niemcy oraz Belgia (AquaDuctus). Podmorski rurociąg ma mieć ponad 400 km długości, jego rolą będzie zbieranie wodoru z wielu miejsc produkcji, oferując jednocześnie możliwość połączenia z innymi międzynarodowymi przepływami wodoru przez Morze Północne. Do 2035 r. podmorski rurociąg powinien dostarczać do Niemiec do 1 mln t wodoru rocznie.

Jak wynika z raportu opracowanego przez European Clean Hydrogen Alliance, zapotrzebowanie na wodór uzasadnia powstanie aż sześciu nowych

²¹ A.A. Naqvi, T.B. Nadeem, A. Ahmed, F.A. Butt, *Effective Utilization of Solar Energy for the Production of Green Hydrogen from Photovoltaic Powered Electrolyzer*, „Journal of Testing and Evaluation” 2023, vol. 52, no. 1.

korytarzy wodorowych²². Wszystkie analizowane projekty rurociągów włączyłyby Niemcy do nowo powstałej infrastruktury przesyłowej, co motywowane jest prognozowanymi wskaźnikami wytwarzania i zagospodarowania wodoru w tym obszarze.

Powstanie infrastruktury transportu wodoru jest kluczowym elementem strategii Europejskiego Zielonego Ładu, z estymacji wynika bowiem, że transport odpowiada za 25% emisji gazów cieplarnianych w UE. Ważne, by źródła produkcji wodoru znajdowały się w stosunkowo bliskiej odległości od odnawialnych źródeł energii. Według założeń strategicznych również aktualna infrastruktura gazowa może być wykorzystana do transportu wodoru, zwłaszcza gdy w przyszłości zmniejszy się popyt na gaz ziemny.

Odpowiedzią na rosnące zapotrzebowanie na zielony wodór na rynku unijnym i globalnym są również inwestycje obejmujące produkcję zielonego wodoru. Planuje się, że do 2050 r. zostanie zainwestowane łącznie od 180 do 470 mld euro w produkcję wodoru z odnawialnych źródeł energii w Europie, w tym od 3 do 18 mld euro w produkcję niskoemisyjnego wodoru z paliw kopalnych. Szczególnie interesujące, a to przez pryzmat polskich uwarunkowań transformacji energetycznej, wydają się projekty mające na celu przekształcanie źródeł wytwarzania opartych na węglowodorach kopalnych we wpisujące się w misję dekarbonizacji. Przykładem może być tworzony w południowej Hiszpani hub wodorowy powstający na wycofanej z użytkowania elektrowni węglowej o mocy 570 MW (Dolina Wodorowa Zatoki Algeciras), gdzie energia będzie produkowana i magazynowana w oparciu o akumulatory litowo-jonowe o mocy 255 MW. Koszt projektu realizowanego przez portugalską firmę energetyczną Energias de Portugal (EDP) szacowany jest na ok. 550 mln euro.

Koszty produkcji zielonego wodoru motywują również do badań nad przemysłowym zastosowaniem naturalnego wodoru, obecnego w skorupie i płaszczu Ziemi. Zgodnie z aktualnym stanem wiedzy byłby to wodór o najniższej emisji dwutlenku węgla, a przy tym najtańszy na świecie. W przeciwieństwie do wodoru wytwarzanego z gazu ziemnego lub elektrolizy, jego naturalny odpowiednik nie wymaga wody, a do jego wydobycia potrzeba niewielkiej ilości energii i małej powierzchni. W lutym 2022 r. francuska grupa energetyczna Engie uruchomiła katedrę przemysłową we współpracy z Uniwersytetem w Pau i regionem Adour w celu zbadania zachowania

²² European Clean Hydrogen Alliance, *Learnbook On Hydrogen Supply Corridors*, 2023.

podziemnego wodoru. Firma jest również częścią inicjatywy Earth2, zapoczątkowanej przez ok. 40 podmiotów zainteresowanych projektem, w tym TotalEnergies, 45-8 Energy, Teréga i francuską publiczną instytucję badawczą CNRS. W maju 2023 r. we Francji, w opuszczonych kopalniach Lotaryngii, La Française d'Énergie (FDE) odkryła duże złożę naturalnego wodoru. Uważa się, że może znajdować się tam nawet 46 mln t naturalnego wodoru, ale zasoby tego rzadkiego pierwiastka mogą znajdować się również w innych częściach Europy, w tym w Polsce i Ukrainie.

Na uwagę zasługuje również udział wodoru w dekarbonizacji europejskiego przemysłu stalowego i cementowego. Choć do niedawna ograniczał się on głównie do projektów pilotażowych, teraz nabiera rozpędu dzięki dotacjom. Niemcy otrzymały zgodę Komisji Europejskiej na pakiet pomocy publicznej na dekarbonizację procesu produkcji w największej hucie stali w UE. Operator tego przedsiębiorstwa, ThyssenKrupp, będzie wykorzystywał zielony wodór do bezpośredniej redukcji rudy żelaza. Pakiet dotacji opiewa na maksymalnie 2 mld euro, a dodatkowo firma zainwestuje 1 mld euro. Podobna pomoc zostanie udzielona przez Francję (850 mln euro) dla huty w Dunkierce. Właściciel huty, ArcelorMittal, ma przejść na ekologiczny lub niskoemisyjny wodór wraz z biogazem i energią elektryczną.

Innowacyjność gospodarki wodorowej dotyczy także aspektów związanych z magazynowaniem sprężonego wodoru. Przechowywanie ma kluczowe znaczenie dla zabezpieczenia dostaw wodoru dla przemysłu oraz dla stworzenia światowego rynku wodoru, w znaczącym stopniu wspiera też elastyczność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

W Danii Green Hydrogen Hub ma być pierwszym projektem wykorzystującym kawerny solne do połączenia produkcji ekologicznego wodoru na dużą skalę z podziemnym magazynowaniem. Do 2030 r. projekt przewiduje zainstalowanie elektrolizerów o mocy 1 GW i 400 GWh magazynowania wodoru. Podobny projekt realizowany jest we Francji, gdzie trzy tony wodoru mają być przechowywane przez kilka miesięcy lub lat w podziemnych jaskiniach solnych. Magazynowanie wodoru zdecydowanie przyczyni się do poprawy dywersyfikacji źródeł energii oraz projektowania bardziej stabilnych i bezpiecznych łańcuchów dostaw.

5. Podsumowanie

Wodór jest jednym z najbardziej obiecujących nośników energii, który może pomóc w osiągnięciu celów związanych z redukcją emisji. Jednym z kluczowych elementów tego procesu jest tworzenie i wdrażanie krajowych strategii wodorowych²³.

Działania państw członkowskich UE, polegające na realizacji dokumentów strategicznych w obszarze wodoru, obejmują szereg kroków, które napędzają europejską transformację energetyczną. Wśród nich pierwszoplanowe znaczenie ma inwestowanie w badania i rozwój technologii wodorowych, które wciąż są przedmiotem zainteresowania współczesnej nauki. Wsparcie finansowe dla takich projektów może przyspieszyć rozwój tej technologii i pomóc w jej wdrażaniu i ulepszaniu. To z kolei powinno doprowadzić do bardziej wydajnego wykorzystania wodoru, a w efekcie zmniejszenia kosztów produkcji i zakupu energii.

Wprowadzenie unijnych i krajowych regulacji prawnych promujących produkcję i użycie wodoru to kolejny ważny krok podejmowany przez kraje UE. Przyjęte w tym roku rozporządzenia są częścią szerokich unijnych ram regulacyjnych dotyczących wodoru, które ułatwią inwestycje w infrastrukturę energetyczną i pomogą osiągnąć cele prawne dotyczące odnawialnego wodoru dla sektora przemysłu i transportu. Takie regulacje mogą pomóc w przyspieszeniu rozwoju rynku wodorowego, a także wzmocnić zaangażowanie sektora prywatnego w ten proces, zwiększając zaufanie i bezpieczeństwo regulacyjne. Współpraca z sektorem prywatnym jest bowiem niezbędna do rozwijania infrastruktury wodorowej.

Ważnym elementem budowy gospodarki wodorowej jest również edukacja związana z technologiami wodorowymi. Wiedza ta jest niezbędna do zapewnienia odpowiedniego poziomu zaangażowania społeczeństwa i sektora biznesowego w rozwój technologii wodorowych. Szczególnie ważne jest, aby młodzi ludzie zdawali sobie sprawę z potencjału tej technologii i byli gotowi do zaangażowania się w jej rozwój. Jak pokazują przywołane w artykule badania, poziom świadomości społecznej na temat wodoru jest wysoki, a jego społeczny odbiór pozytywny.

Podsumowując, działania krajów UE, obejmujące tworzenie i wdrażanie krajowych strategii wodorowych, inwestowanie w badania i rozwój

²³ J. Moura, I. Soares, *Financing low-carbon hydrogen: The role of public policies and strategies in the EU, UK and USA*, „Green Finance” 2023, vol. 5, no. 2, s. 265–297, <https://doi.org/10.3934/GF.2023011>.

technologii wodorowych, wprowadzanie regulacji prawnych promujących produkcję i użycie wodoru, współpracę z sektorem prywatnym w celu rozwijania infrastruktury wodorowej oraz promowanie edukacji i szkoleń związanych z technologiami wodorowymi, są kluczowe dla przyspieszenia rozwoju tej technologii i osiągnięcia celów związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych.

Podjęta tematyka badawcza ma ogromne znaczenie w kontekście działań podejmowanych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie. Europejski Zielony Ład to strategia na rzecz wzrostu mająca chronić kapitał naturalny UE oraz zapewniać ochronę zdrowia i dobrostanu obywateli UE przed zagrożeniami wynikającymi ze zmian klimatu i środowiska. Jednakże aby te przemiany były trwałe i akceptowane społecznie, powinny przebiegać w sposób sprawiedliwy i zapobiegający wykluczeniu. Dlatego zasadnicze znaczenie dla skuteczności nowych polityk i ich akceptacji będzie miało zapewnienie bezpieczeństwa regulacyjnego oraz czynne zaangażowanie i zaufanie społeczeństwa. Przy zachowaniu tych przesłanek Europa jest w stanie z udziałem wodoru przestawić swoją gospodarkę na nowe tory, dążąc do zrównoważonego rozwoju dzięki wspólnemu działaniu państw członkowskich Unii Europejskiej.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. UE L 328/82 z 21 grudnia 2018 r.).
2. Komunikat Komisji Europejski Zielony Ład, Bruksela dnia 11 grudnia 2019 r. (COM (2019) 640).
3. Komunikat Komisji Impuls dla gospodarki neutralnej dla klimatu: strategia UE dotycząca integracji systemu energetycznego, Bruksela, dnia 8 lipca 2020 r. (COM (2020) 299).
4. Komunikat Komisji Plan REPowerEU, Bruksela, dnia 18 maja 2022 r. (COM (2022) 230).
5. Komunikat Komisji Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu, Bruksela, dnia 8 lipca 2020 r. (COM (2020) 301).
6. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/1184 z dnia 10 lutego 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady

- (UE) 2018/2001 przez ustanowienie unijnej metodyki określającej szczegółowe zasady produkcji odnawialnych ciekłych i gazowych paliw transportowych pochodzenia niebiologicznego (Dz.Urz. UE L 157/11 z 20 czerwca 2023 r.).
7. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/1185 z dnia 10 lutego 2023 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 poprzez ustanowienie minimalnego progu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w przypadku pochodzących z recyklingu paliw węglowych oraz poprzez określenie metodyki oceny ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, uzyskanego dzięki odnawialnym ciekłym i gazowym paliwom transportowym pochodzenia niebiologicznego oraz pochodzącym z recyklingu paliwom węglowym (Dz.Urz. UE L 157/20 z 20 czerwca 2023 r.).
 8. Polska Strategia Wodorowa do roku 2030 z perspektywą do roku 2040 r. (Załącznik do uchwały nr 149 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2021 r. poz. 1138).
 9. United Nations Framework Convention on Climate Change, Adoption of the Paris Agreement, 12 grudnia 2015 r. (FCCC/CP.2015/L.9/Rev. 1).

Książki i artykuły naukowe:

1. Atilhan S., Park S., El-Halwagi M.M., Atilhan M., Moore M., Nielsen R.B., *Green hydrogen as an alternative fuel for the shipping industry*, „Current Opinion in Chemical Engineering” 2021, vol. 31, <https://doi.org/10.1016/j.coche.2020.100668>.
2. Clean Hydrogen Partnership, *Awareness of Hydrogen Technologies. Survey Report*, Wien 2023.
3. Chmielniak T., *Wodór w energetyce. Czy i jakie technologie? Czyli wszystko, co trzeba wiedzieć o nowym globalnym źródle energii*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2021, t. 65, nr 1, s. 72–78, <https://doi.org/10.24425/academiaPAN.2021.136851>.
4. European Clean Hydrogen Alliance, *Learnbook On Hydrogen Supply Corridors*, 2023.
5. Hydrogen Europe, *Clean Hydrogen Monitor* 2021.
6. Jahanger A., Ozturk I., Onwe J.Ch., Joseph T.E., Hossain M.R., *Do technology and renewable energy contribute to energy efficiency and carbon neutrality? Evidence from top ten manufacturing countries*, „Sustainable Energy

- Technologies and Assessments” 2023, vol. 56, <https://doi.org/10.1016/j.seta.2023.103084>.
7. Moura J., Soares I., *Financing low-carbon hydrogen: The role of public policies and strategies in the EU, UK and USA*, „Green Finance” 2023, vol. 5, no. 2, s. 265–297, <https://doi.org/10.3934/GF.2023011>.
 8. Naqvi A.A., Nadeem T.B., Ahmed A., Butt F. A., *Effective Utilization of Solar Energy for the Production of Green Hydrogen from Photovoltaic Powered Electrolyzer*, „Journal of Testing and Evaluation” 2023, vol. 52, no. 1.
 9. Pawelec G., Muron M., Bracht J., Bonnet-Cantalloube B., *Hydrogen Europe Clean Hydrogen Monitor 2020*, Brussels 2020.
 10. Stocki S., Hübner R., *Zielony wodór jako przyszłość odnawialnych źródeł energii i energetyki*, [w:] *Strategie wdrażania Zielonego Ładu. Woda, surowce, energia*. cz. 2, red. M. Smol, Kraków 2022, s. 117–126.
 11. Tan X.Ch., Wang Y., Gu B.H., Kong L.S., Zeng A., *Research on the national climate governance system toward carbon neutrality – A critical literature review*, „Fundamental Research” 2022, vol. 2, no. 3, s. 384–391, <https://doi.org/10.1016/j.fmre.2022.03.010>.
 12. Wiese F., Thema J., Cordroch L., *Strategies for climate neutrality. Lessons from a meta-analysis of German energy scenarios*, „Renewable and Sustainable Energy Transition” 2022, vol. 2, <https://doi.org/10.1016/j.rset.2021.100015>.

Źródła internetowe:

1. *Council statement on the ratification of the Paris Agreement*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/envi-state-ment-ratification-paris-agreement/> [dostęp: 20.07.2023].
2. *Hydrogen*, <https://www.shell.com/energy-and-innovation/new-energies/hydrogen.html> [dostęp: 20.07.2023].
3. *Strategia wodorowa Grupy Orlen do 2030 roku*, <https://www.ortalen.pl/content/dam/internet/ortalen/pl/pl/zrownowazony-rozwoj/strategia-wodorowa/Strategia-Wodorowa-Grupy-ORLEN.pdf> [dostęp: 20.07.2023 r.].
4. *The National Hydrogen Strategy*, https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Energie/the-national-hydrogen-strategy.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [dostęp: 20.07.2023].

Marcin Rokosz¹

Specustawa biogazowa a bezpieczeństwo energetyczne Polski

Streszczenie

W dniu 13 lipca 2023 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu. Jest to akt zawierający rozwiązania prawne ułatwiające i przyspieszające proces inwestycyjny oraz wpływające na funkcjonowanie biogazowni rolniczych. Ustawa biogazowa zawiera także zmiany w zakresie wykorzystania produktu pofermentacyjnego oraz przepisy stabilizujące rynek biokomponentów i biopaliw. Specustawa biogazowa stanowi instrument umożliwiający zdynamizowanie transformacji energetycznej. Z uwagi na stabilność i sterowalność biogazowni rolniczych jako odnawialnego źródła energii oraz ich lokalny charakter ustawa biogazowa może być analizowana również przez pryzmat realizacji obowiązków władz publicznych do zagwarantowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Uchwalona 13 lipca 2023 r. specustawa biogazowa, z uwagi na zakres podmiotowo-przedmiotowy zmian, może być impulsem do rozwoju tego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii, wpływając przy tym na poziom bezpieczeństwa energetycznego nie tylko obszarów wiejskich, lecz także całego państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, biogazownia rolnicza, odnawialne źródła energii, niezależność energetyczna

Poland's New Biogas Act and Energy Market Security

Abstract

On 13 July 2023, the parliament of the Republic of Poland (the Sejm) passed an act on facilitating the preparation and implementation of investment projects and the operation of agricultural biogas plants. It is an act containing legal solutions to facilitate and speed up the investment process and the operation of agricultural biogas plants. The Biogas Act also provides for changes in the use of the digestate product and stabilizing the market for biocomponents and biofuels. The Biogas Act is an instrument for making the energy transition more dynamic. Given the stability and controllability of agricultural biogas plants as a renewable energy source and their local nature, the Biogas Act can also be analyzed as fulfilling the obligation on the part of public authorities to guarantee an adequate level of Poland's energy security. Considering the scope of the substantive changes, the Biogas Act, which was enacted on 13 July 2023,

¹ Doktor, radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie.

can be an impetus for the development of this type of renewable energy source installations, while improving the level of energy security not only in rural areas, but also in the country as a whole.

Keywords: energy security, agricultural biogas plant, renewable energy sources, energy independence

1. Wstęp

Wahania na rynku energii i paliw wywołane sytuacją międzynarodową stały się impulsem do zintensyfikowania podejmowanych przez władze publiczne działań mających na celu zagwarantowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest wykorzystanie lokalnie dostępnych zasobów odnawialnych do wytwarzania energii i ciepła. Narzędziem służącym do realizacji tych zadań może być biogazownia rolnicza, stanowiąca ważny element transformacji energetycznej obszarów wiejskich.

Podkreślić należy, na co wyraźnie wskazuje się w dyskursie publicznym, że biogazownie rolnicze mogą produkować energię nawet przez 8 tys. godzin rocznie (90% czasu), w przeciwieństwie do innych instalacji OZE, których sprawność energetyczna waha się od 10% do 30%. W ocenie ustawodawcy, wyrażonej w uzasadnieniu specustawy biogazowej, akt ten ma być narzędziem umożliwiającym zwiększenie udziału stabilnych instalacji odnawialnych źródeł energii, jakimi są biogazownie rolnicze, w polskim miksie energetycznym, przynosząc wiele korzyści, zarówno o znaczeniu gospodarczym, jak i społecznym².

W dniu 13 lipca 2023 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu³. Jest to akt zawierający szereg rozwiązań ułatwiających i przyspieszających proces inwestycyjny oraz wpływających na funkcjonowanie biogazowni rolniczych, przez co ma duże znaczenie z punktu widzenia wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Podkreślić należy, że transformacja energetyczna polegająca na stopniowym odchodzeniu od paliw kopalnych na rzecz odnawialnych źródeł energii powinna być przeprowadzona w sposób zrównoważony. Proces ten

² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (druk sejmowy nr 3196), s. 1.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1597 (dalej jako: specustawa biogazowa, ustawa biogazowa).

nie może bowiem prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego jednostki. Stopniowe osiąganie celu niskoemisyjnej gospodarki nie powinno przy tym negatywnie wpływać na inne obszary działalności człowieka, m.in. nie może być źródłem zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego.

2. Bezpieczeństwo energetyczne a odnawialne źródła energii

Bezpieczeństwo energetyczne jest dobrem publicznym o znaczeniu strategicznym⁴. Jest powiązane z gospodarką i jakością życia społecznego, będąc podstawą niezakłóconego funkcjonowania społeczno-ekonomicznego państwa⁵. W art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne definiuje się bezpieczeństwo energetyczne jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska⁶. W Polityce energetycznej Polski do 2040 r. wskazano, że „bezpieczeństwo energetyczne oznacza aktualne i przyszłe zaspokojenie potrzeb odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Oznacza to obecne i perspektywiczne zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw surowców, wytwarzania, przesyłu i dystrybucji, czyli pełnego łańcucha energetycznego”⁷. Takie spojrzenie na bezpieczeństwo energetyczne potwierdza jego wielowątkowość i wieloelementowość⁸.

Bezpieczeństwo energetyczne, którego źródłem są konstytucyjne obowiązki władz publicznych, łączy się także z bezpieczeństwem narodowym⁹. Można nawet stwierdzić, że jest jego częścią, obejmując swoim zakresem działania związane z pokryciem zapotrzebowania gospodarki na nośniki energii¹⁰. W najnowszym orzecnictwie sądów administracyjnych bezpieczeństwo energetyczne jednoznacznie wiąże się z definicją bezpieczeństwa

⁴ Zob.: J. Braun, *Bezpieczeństwo energetyczne jako dobro publiczne – miary i czynniki wpływające na jego poziom*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 358, s. 23–32; S. Pangsy-Kania, K. Wierzbicka, *Niezależność od importu surowców energetycznych jako kluczowy element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Polska na tle krajów UE*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2022, nr 3, s. 87.

⁵ K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012, s. 21.

⁶ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1385).

⁷ Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264), s. 22.

⁸ P. Soroka, *Bezpieczeństwo energetyczne między teorią a praktyką*, Warszawa 2015, s. 9.

⁹ Zob. A. Checchi, A. Behrens, Ch. Egenhofer, *Long-Term Energy Security Risk for Europe: A Sector-Specific Approach*, Brussels 2009, s. 1.

¹⁰ J. Kowalski, J. Kozera, *Mapa zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego RP w sektorach ropy naftowej i gazu ziemnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2009, nr 9–10, s. 319.

państwa¹¹. Nie ulega przy tym wątpliwości, że bezpieczeństwo energetyczne pozwala na prawidłowe funkcjonowanie państwa, a także utrzymanie i zwiększenie poziomu życia społeczeństwa¹².

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa jest obowiązkiem władz publicznych¹³. Stopień realizacji tego zadania stanowi istotny i weryfikowalny miernik sprawności działania organów państwa¹⁴. Źródłem tego obowiązku są normy konstytucyjne wyprowadzane z art. 5 Konstytucji RP¹⁵. Zgodnie z brzmieniem tego normatywu Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego, a także zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁶. W doktrynie podkreśla się, że bezpieczeństwo w świetle analizowanego przepisu to „stan dający poczucie pewności i stabilności oraz gwarancji jego ochrony”¹⁷. Sąd Najwyższy, powołując się na ten przepis ustawy zasadniczej, traktuje bezpieczeństwo energetyczne jako wartość konstytucyjną i wskazuje, że jest to jedna „z gwarancji niepodległości państwa oraz bezpieczeństwa obywateli”¹⁸.

Energia jest dobrem, które nie ma realnie substytutów, a w wyniku przetworzenia powstaje w innych postaciach, np. w formie światła¹⁹. Umożliwienie korzystania z energii warunkuje dostęp do innego rodzaju dóbr, a także do prawidłowej realizacji pasji i obowiązków. W orzecnictwie Trybunału

¹¹ Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. IV SA/Wa 611/22, LEX nr 3398241; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1480/20, LEX nr 3157314; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1481/20, LEX nr 3180772.

¹² M. Golarz, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski na przykładzie zaopatrzenia w gaz ziemny, ropę naftową i energię elektryczną*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2016, nr 1, s. 162.

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 marca 2022 r., sygn. II SAB/Lu 14/22, LEX nr 3335323; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1509/13, LEX nr 2203846; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1903/13, LEX nr 2203845.

¹⁴ Zob. A. Gradziuk, W. Lach, E. Poseł-Częściak, K. Sochacka, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003.

¹⁵ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012; A. Kościuk, *Prawo energetyczne. Komentarz*, wyd. II, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/prawo-energetyczne-komentarz-wyd-ii-587849192>, art. 3 [dostęp: 1.08.2023].

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁷ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5, [w:] Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bossek, Warszawa 2016.

¹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. I NSK 105/18, LEX nr 2771346.

¹⁹ M. Marszałek, *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11, s. 70.

Konstytucyjnego wyrażnie podkreśla się, że „dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji) oraz zasada ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń”²⁰.

W literaturze przedmiotu dostęp do zasobów energetycznych traktuje się jako warunek godnego życia²¹. Mariusz Szyrski prawo do energii wywodzi z konstytucyjnej zasady godności człowieka wyrażonej w art. 30 Konstytucji RP²². Wnioski takie wyprowadzić można także z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym zaznacza się, że „godność człowieka jest bezpośrednio powiązana ze wszystkimi szczegółowymi wolnościami i prawami jednostki, tworząc ich rdzeń, czego konsekwencją jest niemożność takiego ograniczenia tych praw, które mogłoby prowadzić do jednoczesnego naruszenia godności człowieka”²³. W świetle zagrożenia ubóstwem energetycznym uprawnione jest stwierdzenie, że dostęp do energii, a więc umożliwienie jednostce korzystania z niej w sposób stabilny i trwały, jest jednym z tych warunków, które należy stworzyć, aby człowiek mógł się swobodnie rozwijać we wspólnocie społecznej, zachowując poczucie posiadanej godności²⁴.

W doktrynie zauważa się jeszcze inny aspekt prawa do energii i związanego z nim bezpieczeństwa energetycznego. Marcin Marszałek wskazuje, że jednym z warunków prawidłowego funkcjonowania prawa do energii jest

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.

²¹ B. Banaszak, M. Jabłoński, *Charakter i znaczenie prawno-naturalnych odesłań w Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 71, s. 15–16.

²² Zob. M. Szyrski, *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.

²⁴ Zob. R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 379.

możliwość nabycia jej za rozsądną cenę²⁵. Zauważa się również, że ta cena powinna umożliwiać normalne korzystanie z tego dobra²⁶. Daniel Yergin dodaje, że zapewnienie odpowiednich ilości surowców do produkcji energii po akceptowalnych cenach jest jednym z determinantów bezpieczeństwa energetycznego²⁷.

Tak zdefiniowane założenia odnoszące się do prawa do energii i bezpieczeństwa energetycznego mogą stanowić impuls do poszukiwania nowego sposobu zabezpieczenia dostaw energii dla odbiorców końcowych. Rozwiązaniem ma być – jak wynika z dostępnych założeń strategicznych w zakresie polityki energetycznej Polski – zwiększenie udziału odnawialnych źródeł w strukturze zaopatrzenia w energię. Zgodnie z przywołaną już Polityką energetyczną Polski do 2040 r. w Polsce „przeprowadzona zostanie nisko-emisyjna transformacja energetyczna przy aktywnej roli odbiorcy końcowego i zaangażowaniu krajowego przemysłu, dając impuls gospodarce, przy zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego, w sposób innowacyjny, akceptowalny społecznie i z poszanowaniem środowiska oraz klimatu”²⁸.

W tak określone założenia bezpieczeństwa energetycznego wpisuje się specustawa biogazowa z 13 lipca 2023 r. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, akt ten „odpowiada na pilną potrzebę zwiększenia liczby stabilnych, sterowalnych i odpornych na zmienne uwarunkowania meteorologiczne i czynniki zewnętrzne instalacji odnawialnych źródeł energii w polskim miksie energetycznym”²⁹. Takimi instalacjami w ocenie ustawodawcy są biogazownie rolnicze, które w art. 2 pkt 2 ustawy biogazowej zdefiniowane zostały jako instalacje odnawialnego źródła energii, w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, służące do wytwarzania biogazu rolniczego, energii elektrycznej z biogazu rolniczego, ciepła z biogazu rolniczego lub biometanu z biogazu rolniczego.

Funkcjonowanie biogazowni rolniczej opiera się na beztlenowej fermentacji metanowej przede wszystkim pozostałości z produkcji rolnej i rolno-spożywczej. W uzasadnieniu projektu ustawy, przybliżającym główne cele powstania tego zamierzenia legislacyjnego, podkreślono, że „na obszarach wiejskich z jednej strony występuje największy potencjał źródeł odnawialnych, z drugiej zaś obszary te są w największym stopniu zagrożone ubóstwem

²⁵ M. Marszałek, *op. cit.*, s. 82.

²⁶ *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2011, s. 397.

²⁷ D. Yergin, *Ensuring Energy Security*, „Foreign Affairs” 2006, vol. 85, no. 2, s. 70–71.

²⁸ Polityka energetyczna Polski do 2040 r., *op. cit.*, s. 7.

²⁹ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach..., *op. cit.*, s. 1.

energetycznym”³⁰. W ocenie projektodawców „konieczne jest podejmowanie działań mających na celu rozwój energetyki odnawialnej na tych terenach”³¹. Wskazano wprost, że „zapewnienie stabilnych dostaw energii oraz możliwość redukcji emisji poprzez zagospodarowanie pozostałości z rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego przy wykorzystaniu biogazowni rolniczych to ważny krok w kierunku zapewnienia zrównoważonej transformacji energetycznej”³². Rozwój biogazowni rolniczych funkcjonujących w oparciu o surowce odnawialne, a przez to także budowa energetyki rozproszonej, niewątpliwie wpisuje się w koncepcję zrównoważonego rozwoju, opierającą się na zachowaniu odpowiedniego poziomu wzrostu gospodarczo-społecznego przy minimalizowaniu zagrożenia wyczerpania zasobów dla przyszłych pokoleń³³.

3. Specustawa biogazowa – nowe prawo dla biogazowni rolniczych

3.1. Zakres specustawy biogazowej

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy biogazowej ustawa określa szczególne zasady oraz procedury przygotowania i realizacji biogazowni rolniczych i zasady postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę biogazowni rolniczych, mające na celu ułatwienie i przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także warunki dotyczące wykonywania działalności w tych biogazowniach. Zakres ustawy należy oceniać także przez pryzmat m.in. art. 14 i 15. Artykuł 14 dotyczy bowiem ważnych zmian w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych³⁴, które dotyczą m.in. wprowadzenia od 1 stycznia 2024 r. standardu benzyny E10 oraz określenia wysokości współczynnika redukcyjnego na stałym poziomie. Z kolei art. 15 wprowadza zmiany dotyczące produktu pofermentacyjnego w konsekwencji nowelizacji ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu³⁵.

Analizując przepisy specustawy biogazowej, należy stwierdzić, że opiera się ona na czterech filarach. Pierwszym są ułatwienia w procesie inwestycyjnym dotyczące przede wszystkim przyspieszenia procedury administracyjnej

³⁰ Ibidem, s. 2.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ O. Greene, *Kwestie ochrony środowiska*, [w:] *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, tłum. M. Filary et al., Kraków 2008, s. 588.

³⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 403.

³⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 569 (dalej jako: ustawa nawozowa).

związanej z budową biogazowni rolniczej. Drugim są ułatwienia służące wykorzystaniu lokalnego potencjału biomasy. Trzeci filar, powstały w wyniku wspomnianych zmian w ustawie o nawozach i nawożeniu, ułatwia rolnicze zagospodarowanie produktu pofermentacyjnego. Czwartym filarem są mechanizmy, wprowadzone nowelizacją ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, mające na celu ustabilizowanie rynku biokomponentów i biopaliw.

3.2. Warunki podmiotowo-przedmiotowe

Przepisy specustawy biogazowej mają zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy spełnione są określone warunki podmiotowo-przedmiotowe, precyzyjnie zdefiniowane w art. 3 i 4. W związku z tym, gdy w konkretnym przypadku dochodzi do aktualizacji tych warunków, inwestycja może być realizowana w oparciu o przepisy ogólne. Specustawę biogazową należy zatem traktować jako *lex specialis* wobec generalnych zasad realizacji inwestycji biogazowej.

Pod względem podmiotowym beneficjentem ułatwień ustawowych może być wyłącznie podmiot posiadający cechy klasyfikujące go do jednej z dziewięciu grup „podmiotów uprawnionych”, precyzyjnie wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy biogazowej. Jest to katalog o charakterze zamkniętym. Analiza art. 3 pozwala na przyjęcie, że głównymi adresatami ustawy są rolnicy i branża przetwórstwa rolno-spożywczego. Takie rozwiązanie odpowiada przyjętemu przez ustawodawcę lokalnemu modelowi rozwoju energetyki rozproszonej, w której substraty do biogazowni rolniczej pochodzić będą z działalności właściciela instalacji. Podkreślić należy, że w świetle uchwalonych przepisów możliwe jest tworzenie spółek prawa handlowego z udziałem określonych podmiotów uprawnionych w celu realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczej, co wprost wynika z art. 3 ust. 1 pkt 9 specustawy biogazowej.

W art. 4 specustawy biogazowej wskazano warunki przedmiotowe, które powinny być spełnione w każdym przypadku realizacji inwestycji biogazowej objętej specustawą. Odnoszą się one do lokalizacji biogazowni rolniczej, źródła i rodzaju wykorzystywanych substratów oraz do mocy i maksymalnej rocznej wydajności instalacji.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 biogazownia rolnicza powinna być zlokalizowana na nieruchomości, do której tytuł prawny posiada podmiot uprawniony prowadzący gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej, lub wykonujący działalność określoną w art. 3 ust. 1 pkt 4 lub pkt 5 specustawy

biogazowej, lub będący osobą prawną albo jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, w której akcje lub udziały posiada wyłącznie podmiot uprawniony prowadzący gospodarstwo rolne lub dział specjalny produkcji rolnej. Ograniczenie możliwej lokalizacji biogazowni rolniczej korzystającej z ułatwień wprowadzonych specustawą biogazową wpisuje się w założenie ustawodawcy, którym było powiązanie biogazowni rolniczej z działalnością rolniczą lub przetwórstwem rolno-spożywczym. Konieczne jest posiadanie takiego tytułu, który uprawnia do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, gdyż tylko w takim przypadku możliwa będzie prawidłowa realizacja inwestycji biogazowej.

Drugim, wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 1, warunkiem jest to, aby z miejsca lokalizacji biogazowni rolniczej pochodziła co najmniej część substratów wykorzystywanych do produkcji biogazu. Ustawodawca zastosował w tym zakresie elastyczny mechanizm udziału substratów, polegający na tym, że nie wskazano minimalnego udziału biomasy pochodzącej z miejsca, na którym zlokalizowano biogazownię rolniczą. W uzasadnieniu wskazano, że zastosowanie w tym zakresie kazuistycznych rozwiązań spowodować mogłoby utrudnienie dla efektywnego wykorzystania dostępnych lokalnie zasobów biomasy³⁶. W świetle przepisów specustawy biogazowej część substratów może pochodzić z innych źródeł. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, w której ze źródeł zewnętrznych pochodzić będą wszystkie substraty wykorzystywane w biogazowni rolniczej.

Lokalny charakter przyjętego modelu rozwoju biogazowni rolniczych determinuje także konieczność wskazania maksymalnej wielkości instalacji, co stanowi trzeci warunek o charakterze przedmiotowym. W art. 4 ust. 1 pkt 2 wyraźnie wskazano, że w przypadku gdy przedmiotem działalności w biogazowni rolniczej jest wytwarzanie:

- a) energii elektrycznej, to łączna moc zainstalowana elektryczna nie może być większa niż 3,5 MW,
- b) ciepła, to łączna moc osiągalna cieplna w skojarzeniu nie może być większa niż 10,5 MW,
- c) biogazu rolniczego, to roczna wydajność produkcji biogazu rolniczego nie może przekraczać 14 mln m³,
- d) biometanu, to roczna wydajność produkcji biometanu z biogazu rolniczego nie może przekraczać 8,4 mln m³.

³⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach..., op. cit., s. 8.

Czwartym warunkiem niezbędnym do objęcia inwestycji zakresem specustawy biogazowej jest wykorzystywanie do wytwarzania biogazu rolniczego wyłącznie określonych substratów, o których stanowi art. 4 ust. 1 pkt 3. Zgodnie z tym przepisem mogą to być wyłączenie:

- a) produkty rolne oraz produkty uboczne rolnictwa, w tym odchody zwierzęce,
- b) produkty z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego i produktów ubocznych, odpady lub pozostałości z tego przetwórstwa, w tym z przetwórstwa i produkcji żywności, pochodzące z zakładów przemysłowych,
- c) biomasa roślinna zebrana z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne,
- d) odchody zwierzęce pozyskane z działalności innej niż rolnicza.

Szczegółowa lista substratów możliwych do wykorzystania w biogazowni rolniczej objętej dyspozycją specustawy biogazowej została określona przez rozporządzenie ministra właściwego do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 3 ustawy biogazowej.

3.3. Zmiany w procesie inwestycyjnym i ułatwienia w funkcjonowaniu biogazowni rolniczej

Stosowanie w postępowaniu inwestycyjnym przepisów specustawy biogazowej uzależnione jest – w świetle art. 5 ust. 1 – od złożenia przez inwestora dokumentów potwierdzających to, że jest jednym z podmiotów uprawnionych, oraz będącego autoweryfikacją oświadczenia o spełnianiu *ad casum* warunków podmiotowo-przedmiotowych. Organ po złożeniu stosownej dokumentacji zobowiązany jest prowadzić postępowanie w oparciu o przepisy ustawy biogazowej. Nie pozostaje to zatem w sferze swobodnego uznania organu. Zgodnie z art. 5 ust. 3 taki wniosek o stosowanie przepisów specustawy można zgłosić także w toku postępowania. W takim wypadku dalsze postępowanie będzie toczyło się w oparciu o przepisy specustawy biogazowej. Z kolei utrata statusu podmiotu uprawnionego w trakcie trwania postępowania wiąże się z koniecznością poinformowania o tym fakcie właściwego organu i w konsekwencji stosowania przepisów ogólnych, co wprost wynika z brzmienia art. 5 ust. 4.

Przepisy specustawy biogazowej zawierają rozwiązania mające na celu skrócenie czasu trwania szeroko rozumianego procesu budowlanego, a także wprowadzające ułatwienia w zakresie lokalizacji biogazowni rolniczej.

Długo terminy oczekiwania na decyzje administracyjne, od których zależy rozpoczęcie inwestycji biogazowej, to jedna z głównych bolączek każdego inwestora biogazowego. Z tego powodu w ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. jednoznacznie określono terminy na wydanie decyzji administracyjnych. Są one krótsze niż w przypadku inwestycji prowadzonej w oparciu o przepisy ogólne.

W świetle nowych regulacji decyzja o warunkach zabudowy biogazowni rolniczej do 1 MW, spełniającej warunki podmiotowo-przedmiotowe precyzyjnie określone w ustawie musi zostać wydana w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku, a decyzja o pozwoleniu na budowę w terminie 45 dni. Uchybienie tym terminom skutkować będzie konsekwencjami finansowymi dla organu w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Przyspieszono także termin na wydanie decyzji o warunkach przyłączenia do sieci biogazowni rolniczej o łącznej mocy do 2 MW. W tym wypadku decyzja musi zostać wydana w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku.

W specustawie biogazowej zawarto także ułatwienia dotyczące inwestycji dla rolników. W świetle art. 10, zmieniającego ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego, które są zajęte pod biogazownię rolniczą i nie przekraczają 1 ha, pozostają nadal gruntami rolnymi, bez konieczności ich przekształcania w grunty przemysłowe.

Ułatwienia lokalizacyjne dotyczą także zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego, gdy na danym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 specustawy biogazowej przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przewidujące możliwość lokalizacji zabudowy związanej z rolnictwem lub produkcją, lub magazynowaniem, co do zasady umożliwia również lokalizację biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w specustawie. Nie będzie to możliwe w przypadku, gdy ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich biogazowni rolniczych oraz gdy powierzchnia gruntów rolnych planowanych do przeznaczenia pod biogazownię rolniczą jest większa niż 1 ha, a także gdy zmiana przeznaczenia gruntów rolnych wymaga

uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Dla biogazowni rolniczej powyżej 1 MW oraz wytwarzającej równoważną ilość ciepła, biogazu lub biometanu przewidziano możliwość lokalizacji w oparciu o przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem odstępstwa uzależnionego od decyzji rady gminy. Do 31 grudnia 2025 r. lokalizacja biogazowni rolniczej spełniającej kryteria podmiotowo-przedmiotowe będzie możliwa niezależnie od istnienia lub ustaleń planu miejscowego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Decyzję w tym zakresie pozostawiono radzie gminy, która będzie wyrażać zgodę w drodze uchwały o ustaleniu lokalizacji biogazowni rolniczej. Posłużono się przy tym modelem z powodzeniem funkcjonującym w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁷. W tym przypadku co do zasady rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji albo odmowie ustalenia tej lokalizacji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku do właściwej miejscowo rady gminy. W art. 18–22 specustawy biogazowej określono szczegółowy przebieg tego postępowania.

Jedną z bolączek aktualnie funkcjonujących biogazowni jest konieczność każdorazowego stosowania rygorystycznych przepisów o gospodarowaniu odpadami. W świetle wprowadzonych zmian nie będzie konieczne prowadzenie postępowania przed odpowiednim marszałkiem województwa w przedmiocie potwierdzenia spełnienia warunków uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w celu wykorzystania jako substratu w biogazowni rolniczej. Dotyczyć to będzie jednak wyłącznie produktów znajdujących się na liście określonej w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 3 ustawy biogazowej. W konsekwencji tych zmian podmiot uprawniony nie będzie zobowiązany do stosowania przepisów odpadowych.

W odniesieniu do rolniczego wykorzystania produktu pofermentacyjnego wprowadzono szereg zmian, w tym jego definicję w ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu. Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1538.

art. 2 ust. 1 pkt 10b tej ustawy produkty pofermentacyjne to przeznaczone do rolniczego wykorzystania płynne lub stałe substancje organiczne powstające w wyniku procesu produkcji biogazu rolniczego, w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, wytworzonego z biomasy w postaci odchodów zwierzęcych, słomy i innych, nie niebezpiecznych, naturalnych substancji pochodzących z produkcji rolniczej lub leśnej albo innych substratów służących do produkcji biogazu niezagrażających zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu.

W świetle znowelizowanych przepisów ustawy nawozowej wprowadzenie do obrotu lub wykorzystania własnego pofermentu będzie możliwe bez konieczności uzyskiwania pozwolenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Co istotne, zmiana w tym zakresie dotyczy każdej biogazowni rolniczej, która wykorzystuje substraty określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie specustawy biogazowej, a nie jedynie biogazowni rolniczej spełniającej warunki podmiotowo-przedmiotowe. Zgodnie z art. 3 ust. 4b ustawy o nawozach i nazwożeniu podmiot uprawniony do wykonywania działalności w biogazowniach rolniczych, który po raz pierwszy przeznacza na potrzeby własne lub wprowadza do obrotu produkt pofermentacyjny, nie później niż 14 dni przed pierwszym wykorzystaniem lub wprowadzeniem do obrotu informuje właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa o zamiarze takiego przeznaczenia na potrzeby własne lub wprowadzenia do obrotu. Uchybienie temu obowiązkowi związane jest z określonymi sankcjami pieniężnymi.

W specustawie biogazowej zawarte są również określone mechanizmy ochronne w postaci sankcji, które mają być gwarancją prawidłowej realizacji zamierzeń ustawodawcy. Wśród przepisów sankcyjnych wskazać należy m.in. na konstrukcję czynności prawnych objętych sankcją nieważności, o których stanowi art. 7 ust. 2 specustawy biogazowej. Sankcją tą objęte są czynności prawne, których skutkiem byłoby faktyczne powierzenie prowadzenia działalności przez podmiot inny niż uprawniony. Z kolei w celu zachowania należytych standardów zapewniających odpowiedni poziom ochrony środowiskowej związanej z wdrożonymi ułatwieniami wprowadzono dotkliwą sankcję w postaci zakazu wytwarzania biogazu rolniczego w określonej

instalacji przez okres 3 lat oraz wykreślenia wytwórcy z rejestru wytwórców biogazu rolniczego – za naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 3 specustawy biogazowej, a więc za stosowanie substratów innych niż możliwe do wykorzystania w biogazowni rolniczej spełniającej warunki podmiotowo-przedmiotowe specustawy biogazowej.

4. Podsumowanie

Przeprowadzenie transformacji energetycznej poprzez oparcie się na stabilnych i sterowalnych odnawialnych źródłach energii jest skutecznym sposobem na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Wynika to przede wszystkim z tego, że odstępuje się w ten sposób od korzystania ze skomplikowanych łańcuchów dostaw surowców energetycznych na rzecz lokalnie dostępnych zasobów. Według szacunków Polska posiada potencjał obliczony na około 8 mld m³ biogazu rolniczego rocznie przy wykorzystaniu jedynie produktów ubocznych pochodzenia rolniczego. Przy uwzględnieniu surowców pochodzących z przetwórstwa rolno-spożywczego potencjał może być nawet dwukrotnie wyższy.

Rozwój biogazowni rolniczych to przede wszystkim szansa na zmniejszenie zagrożenia ubóstwem energetycznym poprzez zapewnienie stabilności dostaw energii i ciepła po rozsądnej cenie. Co więcej, w przyjętym przez ustawodawcę w specustawie biogazowej modelu energetycznym zorientowanym na wykorzystanie produktów ubocznych działalności rolniczej w celu produkcji energii obszary wiejskie mogą stać się nie tylko samowystarczalne energetycznie, ale mogą także obniżyć koszty pozyskania energii oraz zyskać dodatkowe źródło przychodu z jej sprzedaży, bez uszczerbku dla bezpieczeństwa żywnościowego.

Działalność biogazowni rolniczej to także produkcja produktu pofermentacyjnego, którego nawozowe wykorzystanie może przyczynić się do ograniczenia stosowania nawozów i środków ochrony roślin. Rolnicze wykorzystanie produktu pofermentacyjnego wiąże się – poza realnymi korzyściami ekonomicznymi dla rolników – także z użyznieniem gleby oraz obniżeniem poziomu emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, a zatem z pozytywnymi skutkami dla środowiska.

Nie można zapominać, że biogazownie rolnicze stanowią domknięcie systemu gospodarowania odpadami powstającymi w polskich gospodarstwach rolnych czy zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego, tym samym

przyczyniają się do zmniejszenia oddziaływania rolnictwa na środowisko, będą także instrumentem do ograniczania uciążliwości zapachowej wynikającej ze specyfiki działalności rolniczej.

Podsumowując, analiza przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu pozwala na przyjęcie tezy, że może ona stanowić istotny impuls do rozwoju tego rodzaju instalacji odnawialnego źródła energii, zwiększając przy tym poziom bezpieczeństwa energetycznego nie tylko obszarów wiejskich, lecz także całego państwa.

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 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385).
3. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2022 r. poz. 403).
4. Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2023 r. poz. 569).
5. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538).
6. Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1597).
7. Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (M.P. z 2021 r. poz. 264).
8. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (druk sejmowy nr 3196).

Książki i artykuły naukowe:

1. Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010.

2. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
3. Banaszak B., Jabłoński M., *Charakter i znaczenie prawno-naturalnych odesłań w Konstytucji RP (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr 71.
4. Braun J., *Bezpieczeństwo energetyczne jako dobro publiczne – miary i czynniki wpływające na jego poziom*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 358, s. 23–32.
5. Checchi A., Behrens A., Egenhofer Ch., *Long-Term Energy Security Risk for Europe: A Sector-Specific Approach*, Brussels 2009.
6. Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 5, [w:] Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
7. Golarz M., *Bezpieczeństwo energetyczne Polski na przykładzie zaopatrzenia w gaz ziemny, ropę naftową i energię elektryczną*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2016, nr 1, 161–179.
8. Gradziuk A., Lach W., Poseł-Częścik E., Sochacka K., *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003.
9. Greene O., *Kwestie ochrony środowiska*, [w:] *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, tłum. M. Filary et al., Kraków 2008.
10. Kowalski J., Kozera J., *Mapa zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego RP w sektorach ropy naftowej i gazu ziemnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2009, nr 9–10.
11. Marszałek M., *Prawo do energii*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 11, s. 70–84.
12. Pangsy-Kania S., Wierzbicka K., *Niezależność od importu surowców energetycznych jako kluczowy element bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Polska na tle krajów UE*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2022, nr 3, s. 86–102.
13. Pronińska K., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012.
14. Soroka P., *Bezpieczeństwo energetyczne między teorią a praktyką*, Warszawa 2015.
15. Szyrski M., *Energetyka lokalna. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2019.

16. Yergin D., *Ensuring Energy Security*, „Foreign Affairs” 2006, vol. 85, no. 2, s. 69–82.
17. *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2011.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128.
3. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. I NSK 105/18, LEX nr 2771346.
4. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1509/13, LEX nr 2203846.
5. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. I OSK 1903/13, LEX nr 2203845.
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1480/20, LEX nr 3157314.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. IV SA/Wa 1481/20, LEX nr 3180772.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 marca 2022 r., sygn. II SAB/Lu 14/22, LEX nr 3335323.
9. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. IV SA/Wa 611/22, LEX nr 3398241.

Źródła internetowe:

Kościuk A., *Prawo energetyczne. Komentarz*, wyd. II, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/prawo-energetyczne-komentarz-wyd-ii-587849192> [dostęp: 1.08.2023].

Prywatne obszary ochrony przyrody. Zagadnienie prawne

Streszczenie

Można wskazać wiele motywów tworzenia i utrzymywania obszarów chronionych. Najważniejszym celem ich funkcjonowania tych obszarów jest zachowanie i utrzymanie wartości, walorów przyrodniczych, krajobrazowych, jak i kulturowych, które mogą zostać zniszczone, a nawet bezpowrotnie utracone. Obszary chronione na świecie oraz w Polsce stanowią własność państwową, jednak powstaje coraz więcej prywatnych obszarów ochrony przyrody, tworzonych i prowadzonych ze względu na walory przyrodnicze oraz natury estetycznej. Ich właścicielami są zarówno osoby fizyczne, jak i spółki, fundacje, organizacje pozarządowe. Prywatne obszary chronione mogą potencjalnie przyczynić się do realizacji celów różnorodności biologicznej w skali globalnej. Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji tworzenia prywatnych obszarów ochrony przyrody.

Słowa kluczowe: obszary chronione, prywatne obszary ochrony przyrody, ochrona przyrody

Private Nature Conservation Areas. Legal Issues

Abstract

Many motives for creating and maintaining conservation areas can be identified. The most important purpose of their operation is to preserve and maintain their value, as well as the natural, landscape and cultural features of the site, which can be destroyed or even irretrievably lost. Protected areas in the world and in Poland are owned by the state, but more and more protected areas are being created and maintained privately because of their natural or aesthetic values. The owners are private individuals, companies, foundations, or non-governmental organizations. Private protected areas have the potential to contribute to the global biodiversity goals. The aim of this article is to present the concept of creating private conservation areas.

Keywords: conservation areas, private conservation areas, nature conservation

¹ Doktor, Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. ORCID: 0000-0003-4481-6530.

1. Wstęp

Istnieje wiele motywów tworzenia i utrzymywania obszarów chronionych na poziomie międzynarodowym oraz europejskim. Natomiast wspólnym i zasadniczym celem funkcjonowania tych obszarów jest zachowanie, utrzymanie wartości, walorów przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych, które mogą zostać zniszczone, a nawet bezpowrotnie utracone. Pomimo braku szczegółowych wytycznych dla tworzenia danych form ochrony przestrzeni czy obiektowych wymiana doświadczeń oraz sprawczość i determinacja określonych grup społecznych doprowadziły do objęcia ochroną cennych obszarów ze względów przyrodniczych. Cel przyświecający tym działaniom jest nadal aktualny, dotyczy bowiem zachowania cennego fragmentu przyrody i krajobrazu dla przyszłych pokoleń.

Większość obszarów chronionych stanowi własność państwową, jednak coraz więcej powstaje i prowadzonych jest obszarów chronionych prywatnie ze względu na walory przyrodnicze czy natury estetycznej. Ich właścicielami są zarówno osoby fizyczne, jak i spółki, fundacje czy organizacje pozarządowe². Prywatne obszary chronione mogą przyczynić się do realizacji celów różnorodności biologicznej w skali globalnej. Zależy to jednak od prawnych, ekonomicznych i instytucjonalnych uwarunkowań ich tworzenia i zarządzania nimi.

Podjęta w opracowaniu tematyka zmierza do wskazania nowego podejścia w stosunku do ochrony przyrody, która nie jest już tylko realizowana przez państwa, ale również przez osoby fizyczne, i uwzględnia oczekiwania oraz potrzeby społeczności lokalnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

2. Rys historyczny

W XX w. dominującą strategią ochrony przyrody było tworzenie obszarów chronionych przez państwo. Nie oznacza to jednak, że prywatne obszary ochrony przyrody nie odgrywały ważnej roli w europejskiej ochronie przyrody. W drugiej połowie XIX w. w wielu krajach uprzemysłowionych znacznie wzrosła rola funduszy na rzecz ochrony przyrody³. Ochrona różnorodności biologicznej na gruntach prywatnych była istotnym elementem polityki publicznej

² J. Radziejowski, *Obszary chronionej przyrody. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, Warszawa 2011, s. 95.

³ Np. Royal Society for the Protection of Birds, National Trust w Wielkiej Brytanii oraz The Nature Conservancy w USA.

w wielu krajach, nie tylko w Europie, ale także w Stanach Zjednoczonych. Główną przyczyną tego stanu rzeczy był rozwój globalnego przemysłu turystycznego opartego na przyrodzie, fototurystyce dzięki przyrodzie i polowaniach rekreacyjnych⁴. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną przyrody rozszerzyły swoją działalność na kraje rozwijające się, a zamożne osoby kupowały ziemię, na której zakładały prywatne rezerваты⁵. Warto przypomnieć, że najstarszym rezerwatem przyrody w Polsce i pod tym względem w Europie, jest rezerwat przyrody Cisy Staropolskie im. Leona Wyczółkowskiego. Najwcześniejsza wzmianka o tym cisowym lesie pochodzi z mapy Schroettera z lat 1796–1802, na której oznaczono go nazwą Zisch Busch. Znajdujące się w Nadleśnictwie Wierzchlas cisy zostały uznane za „obiekty szczególnie interesujące dla leśników, myśliwych i badaczy przyrody”⁶.

Pierwsza naukowa wzmianka o tych cisach pojawiła się ok. 40 lat temu, kiedy Pierwszy Światowy Kongres Parków Narodowych (World Parks Congress) podkreślił istnienie prywatnych rezerwatów przyrody na świecie, w których ochronie podlega dzika przyroda i zasoby naturalne⁷. Podczas piątego zjazdu Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN) World Parks Congress, mającego miejsce w Durbanie (RPA) w 2003 r., delegaci zaproponowali plan działania związany z prywatnymi obszarami chronionymi Private Protected Areas Action Plan, w którym zalecili rządowi i społeczeństwu: wzmocnienie ram prawnych; wprowadzenie zachęt ekonomicznych i zdolności instytucjonalnych dla ochrony terenów prywatnych; poprawę możliwości edukacji i szkoleń w zakresie ochrony terenów prywatnych; zwiększenie współpracy publiczno-prywatnej w zakresie zarządzania i ochrony terenów chronionych; promowanie zaangażowania społeczności i zrównoważonego rozwoju poprzez prywatne obszary ochrony; tworzenie sieci informacyjnych⁸.

⁴ Zob. szerzej: Y. Suzuki, *Drifting Rhinos and Fluid Properties: The Turn to Wildlife Production in Western Zimbabwe*, „Journal of Agrarian Change” 2002, vol. 1, no. 4, s. 600–625, <https://doi.org/10.1111/1471-0366.00020>.

⁵ E. Carter, W.M. Adams, J. Hutton, *Private protected areas: management regimes, tenure arrangements and protected area categorization in East Africa*, „Oryx” 2008, vol. 42, no. 2, s. 177.

⁶ W 1920 r. władze odrodzonej po zaborach Polski przejęły teren rezerwatu i zarządziły ochronę prawną lasu z cisem w Wierzchlesie, ustanawiając rezerwat ścisły, ponieważ w czasach zaboru pruskiego był on rezerwatem częściowym. Zob. szerzej: *Historia rezerwatu*, <https://cisystaropolskie.pl/historia-rezerwatu> [dostęp: 6.05.2023].

⁷ J. Langholz, J. Lassoie, *Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas*, „BioScience” 2001, vol. 51, no. 12, s. 1079, [https://doi.org/10.1641/0006-3568\(2001\)051\[1079:PAPOPO\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1641/0006-3568(2001)051[1079:PAPOPO]2.0.CO;2).

⁸ *Summary report, 8–17 September 2003*, <https://enb.iisd.org/events/vth-iucn-world-parks-congress-wpc-summary-report-8-17-september-2003> [dostęp: 30.03.2023].

W Programie pracy Konwencji o różnorodności biologicznej z 2006 r. w elemencie drugim, dotyczącym zarządzania, uczestnictwa, równości i podziału korzyści, cel 2.1. obejmuje: promowanie równości i podział korzyści, co dotyczy promocji szerokiego zestawu rodzajów zarządzania obszarami chronionymi, związanych z ich potencjałem do osiągnięcia celów ochrony różnorodności biologicznej zgodnie z Konwencją, które mogą obejmować obszary chronione przez społeczności tubylcze i lokalne oraz prywatne rezerваты przyrody. Promocja tych obszarów powinna odbywać się za pomocą mechanizmów prawnych, politycznych, finansowych i wspólnotowych. Ponadto w programie zachęca się społeczności tubylcze i lokalne do większego zaangażowania, a odpowiednich interesariuszy do podejmowania decyzji w zakresie rozwoju ich zdolności i możliwości tworzenia i zarządzania obszarami chronionymi, w tym chronionymi przez społeczność, co również dotyczy prywatnych obszarów chronionych⁹. Natomiast Fundusz Globalnego Środowiska zobowiązał się do opracowania strategii na rzecz sektora prywatnego¹⁰.

3. Obszary chronione w *soft law*

W literaturze przedmiotu obszar chroniony to „jasno określona przestrzeń geograficzna ustanowiona, przeznaczona i zarządzana za pomocą regulacji prawnych lub innych skutecznych środków w celu osiągnięcia długoterminowej ochrony przyrody oraz powiązanych z nią usług ekosystemowych i wartości kulturowych”¹¹. Przytoczona definicja określa zasadniczą funkcję obszarów chronionych jako ochronę poszczególnych elementów przyrody.

Stosowanie definicji przez państwa jest dobrowolne, jednak poparcie dla jej użycia znajdziemy w rezolucji członków IUCN nr WCC 2012 Res 040¹² w sprawie przyjęcia i jednolitego stosowania wytycznych w zakresie zarządzania obszarami chronionymi. W rezolucji wezwano do stosowania pełnego zakresu kategorii zarządzania obszarami chronionymi, jak również przywołano opublikowane w 2011 r. wytyczne IUCN dotyczące prawodawstwa w zakresie obszarów chronionych i jego kluczowych zasadach stosowania kategorii IUCN w prawie i polityce¹³. Ponadto w decyzji VII/28 Konwencji

⁹ Convention of Biological Diversity, Program Element 2: Specific Goal 2.1, 2006, <https://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/> [dostęp: 30.03.2023].

¹⁰ Global Environment Facility (GEF), Revised Policy Recommendations: Chair's Proposal (GEF/R.4/23/Rev.1).

¹¹ *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, ed. N. Dudley, Gland 2008, s.8.

¹² International Union for Conservation of Nature (IUCN) Endorsement and uniform application of protected area management guidelines (WCC 2012 Res 040).

¹³ Zob. szerzej: B. Lausche, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, Gland 2011.

o różnorodności biologicznej¹⁴ Konferencja Stron potwierdza „(...) wysiłki na rzecz ustanowienia i utrzymania systemów obszarów chronionych oraz obszarów, na których należy podjąć specjalne środki w celu zachowania różnorodności biologicznej zgodnie z art. 8 dotyczącym ochrony *in situ*, a co najważniejsze w kwestii obszarów chronionych uznaje jeden międzynarodowy system klasyfikacji obszarów chronionych oraz korzyści płynące z dostarczania informacji, które są porównywalne w różnych krajach i regionach, i dlatego Konferencja Stron przyjmuje trwające wysiłki Światowej Komisji ds. Obszarów Chronionych IUCN mające na celu udoskonalenie systemu kategorii IUCN i zachęca Strony, inne rządy i odpowiednie organizacje do przypisania swoim obszarom chronionym kategorii zarządzania obszarami chronionymi, dostarczając informacje zgodne z udoskonalonymi kategoriami IUCN do celów raportowania”¹⁵.

Zgodnie z definicją IUCN obszary chronione podlegają czterem typom nadzoru w zależności od praw do dysponowania nimi, przez co związane są z uprawnieniami do podejmowania decyzji dotyczących danego obszaru oraz jego zasobów. Można wyróżnić poszczególne typy nadzoru: państwowy, współnadzór, sprawowany przez podmioty prywatne oraz sprawowany przez ludność rdzenną i społeczności lokalne. Występują przypadki, gdy uprawnienia do dysponowania obszarem są niejasne bądź nakładają się na siebie w związku z zaszłościami historycznymi albo ze względu na zakwestionowanie lub brak oficjalnego uznania. Zarządzanie obszarem może być sprawowane *de facto* przez różne podmioty lokalne, mimo że zgodnie z przepisami prawa lub przyjętym zwyczajem takie uprawnienie im nie przysługuje¹⁶.

Warto podkreślić, że stosowne informacje o obszarach chronionych są gromadzone i udostępniane przez Światowe Centrum Monitoringu Ochrony

¹⁴ Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Seventh Meeting, Kuala Lumpur 9–20 and 27 February 2004 (COP 7 Decision VII/28).

¹⁵ W dniu 1 września 2022 r. umowę w sprawie kategoryzacji polskich parków narodowych i krajobrazowych oraz innych obszarów chronionych podpisali przedstawiciele Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Instytutu Ochrony Środowiska. Projekt ma umożliwić dokonanie wstępnej kategoryzacji form ochrony w Polsce według międzynarodowych standardów, tj. systemu Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN). Kategoryzacja obejmie 23 parki narodowe i 125 parków krajobrazowych. Ponieważ część parków narodowych skategoryzowano przed wydaniem aktualnych wytycznych (2008), powstała także potrzeba weryfikacji informacji i ewentualnego dostosowania przyznanych im kategorii do obecnych standardów. Zob. szerzej: *Kategoryzacja zarządzania obszarami chronionymi*, <https://wartowiedziec.pl/zarzadzanie-przestrzeni/65650-kategoryzacja-zarzadzania-obszarami-chronionymi> [dostęp: 6.05.2023].

¹⁶ B.A. Mitchell, S. Stolton, J. Bezaury-Creel, H.C. Bingham, T.L. Cumming, N. Dudley, J.A. Fitzsimons, D. Malleret-King, K.H. Redford, P. Solano, *Wytyczne dla obszarów chronionych prywatnie. Seria wytycznych w zakresie najlepszych praktyk dla obszarów chronionych*, Gland 2022. s. 2.

Przyrody Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP-WCMC)¹⁷, które wraz z IUCN zarządza Światową Bazą Obszarów Chronionych (WDPA)¹⁸.

Tab. 1 „Macierz obszarów chronionych IUCN”: system klasyfikacji obszarów chronionych obejmujący zarówno kategorię zarządzania, jak i typ nadzoru¹⁹

Typ nadzoru	Nadzór państwowy			Współnadzór	Nadzór prywatny			Nadzór sprawowany przez ludność rdzenną i społeczności lokalne
Kategorie obszarów chronionych	We właściwości federalnego lub krajowego ministerstwa lub agencji			Zarządzanie oparte na współpracy (różne formy pluralistycznego wpływu)	Ustanawiane i prowadzone przez indywidualnego właściciela gruntów			Terytoria i obszary chronione należące do ludności rdzennej, ustanowione i prowadzone przez ludność rdzenną
	We właściwości regionalnego ministerstwa lub agencji				Ustanawiane i prowadzone przez organizacje non profit (np. organizacje pozarządowe, uczelnie, kooperatywy)			
	We właściwości regionalnego ministerstwa lub agencji				Ustanawiane i prowadzone przez organizacje for profit (np. własność osób indywidualnych lub firm)			
	Zarządzanie transgraniczne			Zarządzanie wspólne (pluralistyczny zarząd)			Obszary chronione przez wspólnoty, ustanawiane i prowadzone przez społeczności lokalne	

¹⁷ Światowe Centrum Monitorowania Ochrony Środowiska Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP-WCMC) jest światowym centrum doskonałości w zakresie bioróżnorodności i wkładu przyrody w społeczeństwo i gospodarkę. UNEP-WCMC działa w ramach współpracy między Programem Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) a brytyjską organizacją charytatywną WCMC. *A Sustainable Future for People and Planet*, <https://www.unep-wcmc.org/en/about> [dostęp: 30.03.2023].

¹⁸ Światowa baza danych o obszarach chronionych (WDPA) jest najbardziej wszechstronną bazą danych morskich i lądowych obszarów chronionych. Jest to wspólny projekt Programu Środowiskowego ONZ i IUCN, zarządzany przez UNEP-WCMC we współpracy z rządami, organizacjami pozarządowymi, środowiskiem akademickim. *Protected Areas (WDPA)*, <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/wdpa?tab=WDPA> [dostęp: 30.03.2023].

¹⁹ B.A. Mitchell, S. Stolton, J. Bezaury-Creel, H.C. Bingham, T.L. Cumming, N. Dudley, J.A. Fitzsimons, D. Malleret-King, K.H. Redford, P. Solano, *op. cit.*, s. 5.

Typ nadzoru	Nadzór państwowy			Wspólnadzór			Nadzór prywatny			Nadzór sprawowany przez ludność rdzenną i społeczności lokalne	
Ia. Ścisły rezerwat przyrody											
Ib. Obszar dzikiej przyrody											
II. Park narodowy											
III. Pomnik lub walor przyrody											
IV. Obszar ochrony gatunkowej/siedliskowej											
V. Obszar chronionego krajo- brazu											
VI. Obszar chroniony ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów przyrodniczych											

4. Prywatne obszary ochrony przyrody w *soft law*

Należy wskazać, że w polskich opracowaniach nie występują definicje prywatnego obszaru ochrony przyrody czy prywatnego obszaru chronionego. Natomiast pojawiają się one w literaturze zagranicznej. Poza pojęciem prywatnego obszaru chronionego (*private protected areas* – PPAs) można

spotkać się z pojęciami prywatnego rezerwatu (*private reserves*) czy prywatnego parku (*private parks*). Terminologia w tym zakresie jest zróżnicowana. Pojęcia stosowane są zamiennie, a brak definicji legalnej niejednokrotnie wpływa negatywnie na stosowanie prawa.

W 2003 r. Światowy Kongres Parków zdefiniował prywatne obszary chronione jako działki dowolnej wielkości, zarządzane głównie w celu ochrony różnorodności biologicznej, chronione z formalnym uznaniem rządu lub bez i będące własnością lub w inny sposób zabezpieczone przez (1) osoby fizyczne, (2) społeczności, (3) korporacje lub (4) organizacje pozarządowe. Jednakże w mylący sposób powyższe kategorie własności pokrywają się z czterema kategoriami zarządzania, przyjętymi również przez Światowy Kongres Parków: (1) państwo, (2) właściciele prywatni, (3) społeczności tubylcze i lokalne lub (4) obszary chronione współzarządzane przez grupy interesariuszy²⁰.

W celu lepszego zrozumienia i docenienia wartości tego typu nadzoru na obszarach chronionych Grupa Specjalistów ds. Obszarów Chronionych Prywatnie IUCN WCPA opracowała raport techniczny IUCN WCPA *The Futures of Privately Protected Areas*²¹. Przyjęta w raporcie definicja obszaru chronionego prywatnie została potwierdzona w rezolucji IUCN: „obszar chroniony prywatnie to, zgodnie z definicją IUCN, obszar chroniony pod nadzorem prywatnym (tj. osób i grup osób, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw – zarówno istniejących firm komercyjnych, jak i niekiedy firm utworzonych przez grupy właścicieli prywatnych w celu zarządzania zespołami obszarów chronionych prywatnie, właścicieli typu for profit, instytucji badawczych (np. uczelni, stacji terenowych) lub podmiotów religijnych”²². Konstatując, definicja obszaru chronionego prywatnie pokrywa się z definicją obszaru chronionego IUCN, z tą różnicą, że zarządzanie odbywa się w ramach nadzoru prywatnego, realizującego główny cel w postaci ochrony przyrody. Natomiast obszary, na których odbywa się wytwórcza działalność rolnicza, a ochrona poszczególnych elementów przyrody jest realizowana w sposób marginalny, nie są uważane za obszary chronione prywatnie.

²⁰ E. Carter, W.M. Adams, J. Hutton, *op. cit.*, s. 177.

²¹ Zob. szerzej: S. Stolton, K.H. Redford, N. Dudley, *The Futures of Privately Protected Areas*, Gland 2014.

²² B.A. Mitchell, S. Stolton, J. Bezaury-Creel, H.C. Bingham, T.L. Cumming, N. Dudley, J.A. Fitzsimons, D. Malleret-King, K.H. Redford, P. Solano, *op. cit.*, s. 2.

W 2016 r. Światowy Kongres Ochrony Przyrody IUCN zatwierdził rezolucję WCC 2016 Res 036 Wspieranie obszarów chronionych prywatnie²³. Rezolucja ta uznała „cenną pracę i raport projektu *Futures of Privately Protected Areas project* i jego proponowaną koncepcję prywatnie chronionego obszaru”. W rezolucji członkowie IUCN uznali m.in. komplementarność prywatnie chronionych obszarów w stosunku do innych typów zarządzania oraz ich możliwe przyczynianie się do zapewnienia łączności w ramach szerszego obszaru ochrony. Ponadto na podstawie rezolucji Światowego Kongresu Ochrony Przyrody IUCN z 2016 r. zachęca się państwa członkowskie IUCN do przyjęcia polityki uznającej, wspierającej i monitorującej obszary chronione prywatnie jako kluczowy wkład w krajowe i międzynarodowe cele ochrony, a także do wdrożenia mechanizmów integracji obszarów chronionych prywatnie z krajowymi, regionalnymi i lokalnymi systemami obszarów chronionych. Rezolucja skłania również do tworzenia lub promowania zachęt prawnych i finansowych, w tym w razie potrzeby poprzez reformę prawodawstwa, w celu utrzymania i wzmocnienia obszarów chronionych prywatnie, szczególnie w krajach, w których istnieją ograniczenia bądź niejasności w prawodawstwie krajowym, oraz zachęca do współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu ugruntowania w debacie publicznej znaczenia dobrowolnej ochrony terenów prywatnych w oparciu o zasadę pomocniczości prywatnego sektora pozarządowego w krajowej polityce ochrony przyrody.

Podobnie zaakcentowano kwestię obszarów chronionych prywatnie w Decyzji XII z 17 października 2014 Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej²⁴. Uznano w niej wkład prywatnych obszarów chronionych, oprócz publicznych oraz chronionych przez rdzenne i lokalne społeczności obszarów, w ochronę różnorodności biologicznej, a także zachęcano w niej sektor prywatny do kontynuowania wysiłków na rzecz ochrony i zrównoważonego zarządzania ekosystemami dla zachowania różnorodności biologicznej²⁵.

W kontekście obszarów chronionych zarządzanie (*management*) obejmuje kwestie dotyczącą środków i działań, które są podejmowane, by

²³ International Union for Conservation of Nature (IUCN).- Supporting privately protected areas (WCC 2016 Res 036).

²⁴ Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Pyeongchang 6–17 October 2014 (COP 12 Decision XII/19).

²⁵ B.A. Mitchell, J.A. Fitzsimons, C.M.D. Stevens, D.R. Wright, PPA OR OECM? *Differentiating between privately protected areas and other effective area-based conservation measures on private*, „PARKS” 2018, vol. 24, s. 50, <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2018.PARKS-24-SIBAM.en>.

zrealizować określone cele. Nadzór (*governance*) zaś wskazuje decydujących o wyborze celów oraz o działaniach, a także o środkach do ich osiągnięcia²⁶.

5. Inicjatywy w Polsce

W Polsce po transformacji ustrojowej powstawały różne inicjatywy dążące do wykupienia terenów cennych przyrodniczo i przeznaczenia ich na cele związane z ochroną przyrody. Można wymienić kilka przykładów:

- Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (OTOP) stawia sobie za cel ochronę dziko żyjących ptaków i ich siedlisk. By realizować założony cel, OTOP wykupuje i dzierżawi grunty oraz prowadzi na nich gospodarkę rezerwatową. **Rezerwat Karsiborska Kępa** jest położony na wyspie Karsiborska Kępa w delty Świny – ostoi ptaków o randze europejskiej. Jest pierwszym (i jak na razie jedynym) rezerwatem należącym do OTOP. Jest też jednym z pierwszych rezerwatów społecznych, w którym jako sposób ochrony przyjęto metody czynne, czyli aktywne działania i prace, w odróżnieniu od rezerwatów ścisłych, które są zamknięte na wszelkie działania człowieka. Cele niebędące bezpośrednio związane z ochroną walorów przyrodniczych Karsiborskiej Kępy, ale także bardzo ważne dla OTOP to: rozwój więzi i współpracy pomiędzy społecznością lokalną a rezerwatem, rozwój turystyki przyjaznej przyrodzie, dobra współpraca z władzami samorządowymi. OTOP realizuje je poprzez m.in. organizację imprez plenerowych, wycieczek i lekcji na wolnym powietrzu, zatrudniając do różnych prac mieszkańców sąsiedztwa rezerwatu oraz promując walory przyrodnicze i turystyczne jego okolic. Obszar chroniony prywatnie wynosi ok. 200 ha gruntów²⁷.
- **Murawy w Owczarach są własnością Klubu Przyrodników.** Klub Przyrodników niemal od początku istnienia starał się wykupywać tereny cenne przyrodniczo. Pierwszymi z nich były fragmenty muraw kserotermicznych w Owczarach, następnie grunty w dolinie Obry i Leniwej Obry. W ostatnich latach, w ramach różnych projektów, organizacja kupiła głównie murawy kserotermiczne i torfowiska na terenie całej Polski, m.in. w dolinach Odry i Rospudy. W 2021 r. Klub Przyrodników nawiązał współpracę z Fundacją WWF Polska w celu realizacji projektu „**Obszary**

²⁶ Zob. szerzej: B. Jeżyńska, *Zarządzanie partycypacyjne w rezerwatach biosfery*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2, s. 39–48.

²⁷ *Karsiborska Kępa*, <https://otop.org.pl/naszeprojekty/chronimy/rezerваты-otop/karsiborska-kepa/> [dostęp: 12.04.2023].

chronione prywatnie". Otrzymane w ramach współpracy fundusze pozwoliły do końca 2022 r. wykupić torfowiska nad Rospudą o powierzchni ok. 2,5 ha. Łączny areal gruntów Klubu Przyrodników wynosił w 2020 r. nieco ponad 130 ha²⁸.

W Polsce istnieją rezerваты państwowe utworzone z inicjatywy prywatnej na gruntach prywatnych. Są to m.in.:

- **Rezerwat przyrody Stawy Gnojna im. Rodziny Bieleckich** – położony na terenie powiatu żyrardowskiego, w gminie Mszczonów. Nazwa rezerwatu pochodzi od majątku Gnojna należącego do rodziny Bieleckich, obejmującego stawy rybne powstałe w okresie międzywojennym. Po drugiej wojnie światowej grunty stanowiły własność Skarbu Państwa, a następnie prywatnych właścicieli, którzy zainicjowali powstanie rezerwatu. Ochroną w formie rezerwatu przyrody objęto obszar stawów rybnych oraz przyległych do nich łąk, stanowiących ważną w skali regionu ostoję ptaków, przede wszystkim siewkowatych, blaszkodziobych i chruścieli. Rezerwat przyrody Stawy Gnojna im. Rodziny Bieleckich został utworzony w 2004 r. na mocy rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie wydał 30 sierpnia 2012 r. zarządzenie nowelizujące akt prawny powołujący rezerwat. Celem ochrony jest zachowanie ze względów naukowych, dydaktycznych i krajobrazowych stawów rybnych będących miejscem rozrodu i regularnego przebywania ptaków, w szczególności siewkowatych i blaszkodziobych wraz z występującymi na tym terenie zbiorowiskami roślinnymi. Rezerwat obejmuje obszar o powierzchni 19,35 ha. Grunty wchodzące w jego skład są własnością prywatną²⁹.
- **Rezerwat przyrody Gubińskie Mokradła** – obszar mokradeł na terenie Gubina od początku lat 90. XX w. był obiektem zainteresowania przyrodników, którzy kilkakrotnie występowali z inicjatywą jego ochrony, pierwotnie w formie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego lub użytku ekologicznego, a ostatecznie w formie rezerwatu. 14 marca 2008 r. właściciel gruntów wystąpił z wnioskiem o utworzenie rezerwatu. Inicjatywa, wraz z odpowiednim oświadczeniem woli, przekazana została Klubowi Przyrodników, który skierował wniosek do Regionalnego

²⁸ Obszary chronione prywatnie, <https://kp.org.pl/trwajace/projekt-obszary-chronione-prywatnie> [dostęp: 12.04.2023].

²⁹ Rezerwat Stawy Gnojna im. Rodziny Bieleckich, <http://warszawa.rdos.gov.pl/o-rezerwacie-przyrody-stawy-gnojna-im-rodziny-bieleckich> [dostęp: 12.04.2023].

Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Gorzowie Wielkopolskim wraz z deklaracją opracowania niezbędnej dokumentacji projektowej, którą przekazano RDOŚ w październiku 2008 r.³⁰ Na początku marca 2011 r. RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim utworzył rezerwat przyrody Gubińskie Mokradła. Obiekt, położony w granicach administracyjnych miasta Gubina, zajmuje powierzchnię ok. 100 ha i chroni populacje ptaków wodnych oraz błotnych z ich siedliskami³¹.

6. Wnioski

Strategia bioróżnorodności Unii Europejskiej³² zakłada, że 30% terenów morskich i lądowych krajów członkowskich będzie chronić przyrodę, w tym 10% zostanie objęte najwyższą formą ochrony – tj. jako parki narodowe i rezerваты przyrody. Dane statystyczne pokazują, że **parki narodowe zajmują tylko 1% powierzchni Polski, a kolejne 0,5% rezerваты**³³. **Ostatni polski park narodowy powołano ponad 20 lat temu**³⁴. **Dane te świadczą, że ochrona przyrody w Polsce przeżywa poważny kryzys**³⁵. Dlatego też idea obejmowania ochroną obszarów prywatnych może wspierać funkcjonowanie ochrony przyrody w Polsce. Tym samym przyczyni się do upowszechnienia tego rodzaju praktyk i pozwoli wypracować zasady oraz procedury współpracy właścicieli i organów ochrony środowiska tak, aby satysfakcjonowały obie strony zaangażowane w ochronę terenów cennych przyrodniczo, a przede wszystkim były korzystne dla przyrody. Środowisko przyrodnicze jest podstawą funkcjonowania społeczeństw, a także fundamentem dobrobytu ludzi, bez którego nie jest możliwa egzystencja na odpowiednim poziomie.

³⁰ 10 lat rezerwatu „Gubińskie Mokradła”, https://kp.org.pl/images/bociek/Artyku%C5%82y/bociek_144/BOCIEKnr4_2020_artykul_6.pdf [dostęp: 12.04.2023].

³¹ Gubińskie Mokradła – pierwszy prywatno-państwowy rezerwat przyrody w lubuskim, https://kp.org.pl/pl/informacje/679-gubinskie_mokradla_pierwszy_prywatno-panstwowy_rezerwat_przyrody_w_lubuskim [dostęp: 12.04.2023].

³² Komunikat Komisji Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, Bruksela, dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 380).

³³ Obszary chronione prywatnie w Polsce, <https://www.wwf.pl/obszary-chronione-prywatnie-w-polsce> [dostęp: 12.04.2023].

³⁴ Park Narodowy „Ujście Warty” powstał w 2001 r. z inicjatywy społeczności lokalnej. *Eksperci: można przełamać impas w tworzeniu parków narodowych*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/ClientEarth-polskie-parki-narodowe-raport-11198.html> [dostęp: 12.04.2023].

³⁵ Zob. szerzej: A. Szafraniuk, M. Starosta, M. Klimkiewicz, U. Małeczka, M. Guzik, A. Górniak, R. Pawłusiński, M. Rechciński, M. Boćkowski, T. Tratkiewicz, A. Malinowska, K. Zubel, *Polskie Parki Narodowe. Dlaczego w Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy i jak to zmienić?*, <https://www.clientearth.pl/media/ffmig0qc/raport-polskie-parki-narodowe.pdf> [dostęp: 12.04.2023].

Tworzenie „prywatnych rezerwatów” to inwestycja, która pomimo zakładania przez nielicznych służy społeczeństwu, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Na świecie wzrasta liczba prywatnych rezerwatów. W Polsce jest to zjawisko nowe, a idea ta jest słabo rozumiana i oceniana. Brakuje przede wszystkim odpowiednich ram prawnych, a w konsekwencji mechanizmów prawnych i instrumentów ekonomicznych, które zachęcałyby do objęcia ochroną obszaru zarządzanego prywatnie, np. w postaci zwolnień czy ulg podatkowych, czy nawet wynagrodzeń dla właścicieli za dostarczanie przez nich dóbr publicznych. Z tego powodu optymalnym rozwiązaniem byłoby utworzenie funduszu celowego, który zapewniłby finansowanie działań ochronnych na terenach cennych przyrodniczo. Istnienie odpowiedniego zaplecza finansowego pomogłoby utworzyć więcej prywatnych rezerwatów ochrony przyrody, ponieważ sporządzenie potrzebnych dokumentów (planów ochrony) jest niezwykle kosztowne, a brak środków utrudnia podejmowanie działań już w pierwszej fazie rozwoju.

Wartość prywatnych obszarów chronionych polega na tym, że przyczyniają się do zrównoważonej ochrony różnorodności biologicznej, tym samym dostarczają szeregu usług ekosystemowych. Prywatne obszary chronione stanowią pewnego rodzaju **wsparcie dla dotychczas istniejących form ochrony przyrody, gdyż pozwalają na uzupełnienie istniejących korytarzy ekologicznych, rozszerzenie stref ochronnych dla rezerwatów³⁶**. Zasadne jest więc wspieranie obecnych i przyszłych inicjatyw w tym zakresie.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Convention of Biological Diversity, Program Element 2: Specific Goal 2.1, 2006 <https://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/> [dostęp: 30.03.2023].
2. Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Seventh Meeting, Kuala Lumpur 9–20 and 27 February 2004 (COP 7 Decision VII/28).

³⁶ Obszary chronione prywatnie w Polsce, *op. cit.*

3. Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Pyeongchang 6–17 October 2014 (COP 12 Decision XII/19).
4. Global Environment Facility (GEF), Revised Policy Recommendations: Chair's Proposal (GEF/R.4/23/Rev.1).
5. International Union for Conservation of Nature (IUCN), , Endorsement and uniform application of protected area management guidelines (WCC 2012 Res 040).
6. International Union for Conservation of Nature (IUCN), Supporting privately protected areas (WCC 2016 Res 036).
7. Komunikat Komisji Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, Bruksela, dnia 20 maja 2020 r. (COM (2020) 380).

Książki i artykuły naukowe:

1. Carter E., Adams W.M., Hutton J., *Private protected areas: management regimes, tenure arrangements and protected area categorization in East Africa*, „Oryx” 2008, vol. 42, no. 2, s. 177–186.
2. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, ed. N. Dudley, Gland 2013.
3. Jeżyńska B., *Zarządzanie partycypacyjne w rezerwatach biosfery*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2, s. 39–48.
4. Langholz J., Lassoie J., *Perils and Promise of Privately Owned Protected Areas*, „BioScience” 2001 vol. 51, no. 12, s. 1079–1085, [https://doi.org/10.1641/0006-3568\(2001\)051\[1079:PAPOPO\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1641/0006-3568(2001)051[1079:PAPOPO]2.0.CO;2).
5. Lausche B., *Guidelines for Protected Areas Legislation*, Gland 2011.
6. Mitchel B.A., Fitzsimons J.A., Stevens C.M.D., Wright D.R., *PPA OR OECM? Differentiating between privately protected areas and other effective area-based conservation measures on private*, „PARKS” 2018, vol. 24, s. 49–60, <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2018.PARKS-24-SIBAM.en>.
7. Mitchell B.A., Stolton S., Bezaury-Creel J., Bingham H.C., Cumming T.L., Dudley N., Fitzsimons J.A., Malleret-King D., Redford K.H., Solano P., *Wytyczne dla obszarów chronionych prywatnie. Seria wytycznych w zakresie najlepszych praktyk dla obszarów chronionych*, Gland 2022.
8. Radziejowski J., *Obszary chronionej przyrody. Historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, Warszawa 2011.

9. Stolton S., Redford K.H., Dudley N., *The Futures of Privately Protected Areas*, Gland 2014.
10. Suzuki Y., *Drifting Rhinos and Fluid Properties: The Turn to Wildlife Production in Western Zimbabwe*, „Journal of Agrarian Change” 2002, vol. 1, no. 4, <https://doi.org/10.1111/1471-0366.00020>.

Źródła internetowe:

1. 10 lat rezerwatu „Gubińskie Mokradła”, https://kp.org.pl/images/bociek/Artyku%C5%82y/bociek_144/BOCIEKnr4_2020_artykuł_6.pdf [dostęp: 12.04.2023].
2. *A Sustainable Future for People and Planet*, <https://www.unep-wcmc.org/en/about> [dostęp: 30.03.2023].
3. *Eksperci: można przełamać impas w tworzeniu parków narodowych*, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/ClientEarth-polskie-parki-narodowe-raport-11198.html> [dostęp: 12.04.2023].
4. *Gubińskie Mokradła – pierwszy prywatno-państwowy rezerwat przyrody w lubuskiem*, https://kp.org.pl/pl/informacje/679-gubinskie_mokradla_pierwszy_prywatno-panstwowy_rezerwat_przyrody_w_lubuskiem [dostęp: 12.04.2023].
5. *Historia rezerwatu*, <https://cisystaropolskie.pl/historia-rezerwatu> [dostęp: 6.05.2023].
6. *Karsiborska Kępa*, <https://otop.org.pl/naszeprojekty/chronimy/rezerwaty-otop/karsiborska-kepa/> [dostęp: 12.04.2023].
7. *Kategoryzacja zarządzania obszarami chronionymi*, <https://wartowie-dziec.pl/zarzadzanie-przestrzeni/65650-kategoryzacja-zarzadzania-obszarami-chronionymi> [dostęp: 6.05.2023].2.
8. *Obszary chronione prywatnie*, <https://kp.org.pl/pl/trwajace/projekt-obszary-chronione-prywatnie> [dostęp: 12.04.2023].
9. *Obszary chronione prywatnie w Polsce*, <https://www.wwf.pl/obszary-chronione-prywatnie-w-polsce> [dostęp: 12.04.2023].
10. *Protected Areas (WDPA)*, <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/wdpa?tab=WDPA> [dostęp: 30.03.2023].
11. *Rezerwat Stawy Gnojna im. Rodziny Bieleckich*, <http://warszawa.rdos.gov.pl/o-rezerwacie-przyrody-stawy-gnojna-im-rodziny-bieleckich> [dostęp: 12.04.2023].

12. *Summary report, 8–17 September 2003*, <https://enb.iisd.org/events/vth-iucn-world-parks-congress-wpc/summary-report-8-17-september-2003> [dostęp: 30.03.2023].
13. Szafraniuk A., Starosta M., Klimkiewicz M., Małecka U., Guzik M., Górniak A., Pawlusiński R., Rechciński M., Boćkowski M., Tratkiewicz T., Malinowska A., Zubel K., *Polskie Parki Narodowe. Dlaczego w Polsce od 20 lat nie powstał park narodowy i jak to zmienić?*, <https://www.clientearth.pl/media/ffmig0qc/raport-polskie-parki-narodowe.pdf> [dostęp: 12.04.2023].

Krzysztof Książek¹

Stosowanie zasad prawa ochrony środowiska w procesie udzielenia ochrony tymczasowej

Streszczenie

Artykuł stanowi propozycję szerszego stosowania zasad prawa ochrony środowiska w procesie udzielania ochrony tymczasowej oraz analizę ich zastosowania. W pierwszej kolejności dokonano zarysu poglądów dotyczących charakteru zasad prawa, by ostatecznie przyjąć, że zasady powinny stanowić dyrektywę wykładni przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej. Stosowanie zasad prawa ochrony środowiska jest szczególnie istotne ze względu na społeczno-gospodarcze skutki spraw z zakresu środowiska. W artykule przytoczono podstawowe zasady prawa ochrony środowiska i zaproponowano uwzględniające ich zastosowanie kierunki wykładni przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej.

Słowa klucze: wstrzymanie wykonania aktu, zasady prawa ochrony środowiska, wykładnia

Application of the Principles of Environmental Law in the Process of Granting Temporary Measures

Abstract

The article proposes a wider application of the principles of environmental law in the process of granting temporary protection and analyses the process of their application. First, views on the nature of the principles of law has been outlined and eventually it was assumed that these principles should constitute a directive for the interpretation of the conditions for granting a temporary protection. The application of the principles of environmental law is particularly important due to the socio-economic effects of environmental matters. The article presents the basic principles of the environmental law and proposes directions for interpreting the conditions for granting temporary protection.

Keywords: temporary measures, principles of environmental protection, interpretation

¹ Asystent sędziego, Naczelny Sąd Administracyjny, ORCID 0009-0000-7770-4872.

1. Wprowadzenie

Stosownie do treści art. 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, a zatem skarga do sądu administracyjnego nie pociąga za sobą automatycznego skutku suspensywności³. Skutek ten może zaistnieć w ramach udzielenia ochrony tymczasowej przez organ administracji publicznej przed przekazaniem skargi sądowi albo przez sąd administracyjny na wniosek skarżącego już po jej przekazaniu⁴. W obecnym stanie prawnym sąd administracyjny jest uprawniony do udzielenia ochrony tymczasowej jedynie na wniosek strony w przypadku spełnienia ustawowych warunków. Przestanki wstrzymania wykonania aktu przez sąd administracyjny, tj. niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, mają nieostre i nieodkreślony charakter⁵, który pozwala na ich zastosowanie do bogatej materii spraw administracyjnych. Sposób określenia tych przesłanek sprawia, że wymagają one konkretyzacji w dokładnie i wszechstronnie zgromadzonym materiale dowodowym w każdej indywidualnej sprawie⁶. Wskazuje się przy tym, że zwroty nieostre powinny podlegać interpretacji z uwzględnieniem okoliczności faktycznych konkretnej sprawy oraz kontekstu normatywnego, w którym zwroty te funkcjonują, co wyłącza dopuszczalność ich abstrakcyjnej interpretacji⁷.

W mojej ocenie proces interpretacji przesłanek wstrzymania wykonania aktu, dokonywany w ramach oceny okoliczności powołanych we wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej, powinien następować z uwzględnieniem zasad prawa, w tym zasad właściwych dla danej dziedziny prawa administracyjnego. Stanowią one bowiem kontekst normatywny procesu interpretacji przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej w danej sprawie. Powiązane z celami prawa ochrony środowiska zasady pełnią szczególną rolę w systemie tej gałęzi prawa, przez co ich uwzględnianie w procesie udzielania ochrony tymczasowej jest tym bardziej istotnym zabiegiem. Stanowisko to zostanie

² Dz.U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm. (dalej jako: p.p.s.a.).

³ T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 299.

⁴ *Ibidem*, s. 301–302.

⁵ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 61.

⁶ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 205.

⁷ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 358.

zaprezentowane z perspektywy udzielenia ochrony tymczasowej na etapie postępowania sądownoadministracyjnego, ale może być odpowiednio stosowane przez organy administracji publicznej w ramach art. 61 § 2 p.p.s.a.

2. Zasady prawa

Punktem wyjścia dla rozważań dotyczących zastosowania zasad prawa ochrony środowiska w procesie udzielania ochrony tymczasowej powinna być odpowiedź na pytania, czym są zasady prawa i jaką rolę pełnią w procesie jego stosowania. Analiza piśmiennictwa nie prowadzi jednak do udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Nie wypracowano bowiem ogólnie przyjętej definicji tej kategorii instytucji prawnych⁸.

Według Jerzego Wróblewskiego ogólne zasady prawa to normy systemu prawa, które zostają ocenione jako zasadnicze pod względem miejsca normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa, stosunku do innych norm, roli normy w konstrukcji prawnej oraz innych ocen natury społeczno-politycznej⁹. Z kolei Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński oraz Zygmunt Ziemiński określili zasadę szerzej – jako wypowiedź dyrektywalną, czyli zespół wiążących prawnie norm postępowania o nadrzędnym charakterze¹⁰, wyodrębniając zasady konstrukcji systemu prawa. Przytoczenia wymaga koncepcja zasad prawa sformułowana przez Ronalda Dworkina, opierająca się na odróżnieniu zasad od reguł prawnych składających się na system prawa. Zasady nie pociągają za sobą automatycznie konsekwencji prawnych, a jedynie wskazują pewien kierunek myślenia i argumentacji, posiadając wymiar wagi lub doniosłości¹¹. Jednocześnie Dworkin wskazuje, że zasada jest normą, która jest przestrzegana ze względu na sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności¹². Stosowanie zasad pozwala zapewnić realizację wartości chronionych przez prawo poprzez elastyczność rozstrzygnięć dostosowaną do konkretnych przypadków¹³.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuję za Marzeną Kordelą, że zasady prawa to sformułowane w sposób ogólny normy prawne, których przedmiot obowiązku stanowi realizacja określonej wartości o zasadniczej

⁸ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101.

⁹ J. Wróblewski, *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Warszawa 1979, s. 399.

¹⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 28.

¹¹ R. Dworkin, *Biorąc prawo poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 61–63.

¹² *Ibidem*, s. 56–57.

¹³ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 27–28.

wadze¹⁴. W mojej ocenie istotą zasady prawnej jest zawarty w normie prawnej swoisty ładunek wartości, który prawodawca nakazuje uwzględnić zarówno w procesie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. W procesie stosowania prawa, w tym w procesie udzielania ochrony tymczasowej, nakaz ten można zrealizować, dokonując interpretacji przepisów w świetle zasad prawa.

3. Zasady prawa jako dyrektywa wykładni przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej

Rozpatrując spełnienie w danej sprawie przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej, sąd dokonuje kwalifikacji prawnej określonych faktów sprawy. Terminy niemające ściśle określonego zakresu i precyzyjnego znaczenia, tj. zwroty nieostre i niedookreślone, prowadzą do wątpliwości w zakresie zaliczenia określonych stanów faktycznych do desygnatów tych terminów¹⁵. Zwroty „niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody” i „niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków” mają charakter abstrakcyjny, a tym samym wymagają konkretyzacji w ramach określonego stanu faktycznego. Konkretyzacja ta następuje przez interpretację *sensu largo*, która obejmuje każdy tekst, a jej celem jest przypisanie znaczenia określonym zespołom przedmiotów fizycznych, symbolom czy znakom¹⁶. Można uznać, że proces oceny wniosku o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności polega zatem na dokonaniu wykładni operatywnej przesłanek określonych w art. 61 § 3 p.p.s.a. Innymi słowy, sąd, rozpatrując taki wniosek, ocenia, czy powołane w nim okoliczności stanowią desygnaty nieostrych zwrotów „niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody” lub „niebezpieczeństwo spowodowania trudnych do odwrócenia skutków”.

W piśmiennictwie dostrzega się wynikającą z orzecznictwa potrzebę elastycznego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony tymczasowej, które *ad casum* wychodzi poza argumentację skarżącego¹⁷. Dostrzega się również konieczność uwzględniania z urzędu okoliczności przemawiających za udzieleniem ochrony tymczasowej, jak i przeciw jej przyznaniu¹⁸. Ponadto

¹⁴ M. Kordela, *op. cit.*, s. 121–122.

¹⁵ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 121.

¹⁶ *Ibidem*, s. 113.

¹⁷ R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008, s. 354.

¹⁸ P. Daniel, *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2, s. 32–49.

w konkretnych sprawach mogą ujawniać się konflikty interesów uczestników postępowania oraz wartości chronionych przez prawo, a rozstrzygnięcie wniosku sprowadzać będzie się w tych przypadkach do przyznania prymatu interesom jednej ze stron bądź określonym wartościom. Znaczenie zasad prawa w procesach wykładni przesłanek wstrzymania wykonania aktu lub czynności szczególnie uwidacznia się w sprawach, które wymagają uwzględnienia ich społeczno-gospodarczego kontekstu.

Zasady prawa są również nośnikiem wartości, które wprowadzają do systemu prawa w sposób wyraźny bądź dorozumiany¹⁹. Poprzez ocenę spełnienia przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej dokonuje się rozstrzygnięcia konfliktu wartości, uznając jedne za istotniejsze od innych. Efektywność oddziaływania systemu prawnego związana jest z jego spójnością, w tym spójnością aksjologiczną obejmującą określenie preferencji dóbr oraz środków do osiągania zakładanych celów²⁰. Znaczenie zasad w procesach wykładni przejawia się zatem w dokonywaniu konkretnych rozstrzygnięć w zgodzie z wyznawanymi wartościami²¹. Zasady prawa stanowią podstawę formułowania określonych dyrektyw interpretacyjnych i umożliwiają wypełnienie luk konstrukcyjnych²².

W mojej ocenie abstrahowanie od zasad prawa danej dziedziny prawa przy rozpatrywaniu wniosku o wstrzymanie aktu stanowiłoby o wybiórczej ocenie okoliczności powoływanych w żądaniu udzielenia ochrony tymczasowej. Jednym z kryteriów kwalifikacji danej normy jako zasady prawa jest bowiem ich relacja do innych norm²³. Ogólna zasada prawa ma stanowić „rację”, tj. podstawę i uzasadnienie dla całej grupy norm²⁴. Stosowanie zasady prawa nie ma co do zasady samodzielnego bytu, ale dokonywane jest w drodze wykładni określonych przepisów w kontekście normatywnym danej sprawy. Uzasadnia to dokonywanie wykładni przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej w zgodzie z zasadami prawa ochrony środowiska.

¹⁹ M. Król, *Realizacja interesu publicznego jako standard prawa ochrony środowiska*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługowski, Warszawa 2020, s. 480.

²⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 70.

²¹ W. Jakimowicz, *Wykłady w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006, s. 42.

²² S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 51.

²³ J. Wróblewski, *System prawa...*, s. 399.

²⁴ *Ibidem*, s. 399.

4. Zasady prawa ochrony środowiska

Wyliczenie zasad prawa ochrony środowiska, zaproponowanych w niniejszym opracowaniu, do stosowania w procesie udzielania ochrony tymczasowej nie ma wyczerpującego charakteru. Kryterium, którym kierowałem się przy doborze zasad, jest kompromis między gospodarczym korzystaniem ze środowiska a zapewnieniem jego wysokiego poziomu ochrony.

Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁵, w której w art. 5 wskazano m.in., że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁶. Zgodnie z nim przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Koncepcja zrównoważonego rozwoju wypracowana została w wyniku rozpoznania środowiskowych kosztów rozwoju²⁷. Ujmując zwięźle treść tej zasady, ma ona na celu zapewnienie kompromisu między ochroną środowiska a rozwojem społeczno-gospodarczym. Stanowi ona zatem dyrektywę wykładni obejmującą uzupełnienie normy o przesłanki wynikające z prawa ochrony środowiska oraz innych zasad ogólnych²⁸. W kontekście tej zasady wskazuje się w orzecznictwie, że jej stosowanie polega na wważeniu z jednej strony konstytucyjnych wartości, jakimi są ochrona środowiska i przyrody, a tym samym ochrona interesu społecznego, a z drugiej indywidualnego interesu²⁹. Organy administracji publicznej nie mogą preferować tylko jednej z tych znajdujących się w konflikcie wartości³⁰. Trybunał Konstytucyjny celnie zauważył, że: „W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu

²⁵ Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.

²⁷ P. Korzeniowski, *Zgoda wodnoprawna*, Warszawa 2021, s. 77.

²⁸ P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 67.

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 października 2010 r., sygn. II SA/Lu 349/10, CBOSA.

³⁰ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 28.

przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia³¹.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest związana z konstytucyjną zasadą bezpieczeństwa ekologicznego. W art. 74 ust. 1 Konstytucji RP nałożono na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. W piśmiennictwie wskazuje się, że zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego obejmuje utrzymywanie pewnego poziomu ochrony umożliwiającego korzystanie przez człowieka ze środowiska i jego zasobów³². Bezpieczeństwo ekologiczne może być definiowane również jako element zastosowania przez władze publiczne instrumentów prawnych zapewniających publiczne podmiotowe prawo do środowiska³³. W tym ujęciu bezpieczeństwo ekologiczne to wartość opisująca i determinująca charakter innych norm prawa ochrony środowiska³⁴.

Bezpieczeństwo dostaw jest w istocie zasadą prawa energetycznego, jednak poprzez implikacje z zasadą zrównoważonego rozwoju jest spójnie związane z prawem ochrony środowiska. Zasada bezpieczeństwa dostaw została wyrażona wprost w 194 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁵, z którego wynika, że polityka UE w dziedzinie energetyki ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii Europejskiej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb zachowania i poprawy środowiska. Bezpieczeństwo energetyczne i bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej zdefiniowane zostały w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne³⁶. Stosownie do art. 3 pkt 16 powołanej ustawy bezpieczeństwo energetyczne to stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowi-

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05.

³² P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 173.

³³ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako dobro prawnie chronione*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 161.

³⁴ P. Korzeniowski, *Zasady ogólne...*, s. 63.

³⁵ Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 47.

³⁶ Dz.U. 2022, poz. 1385 ze zm.

ska, a zgodnie z art. 3 pkt 16a ustawy Prawo energetyczne bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej to zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz równoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię. W rozumieniu tych definicji bezpieczeństwo to pewien stan rzeczy, a nie ogół warunków i działań, które pozwalałyby ten stan rzeczy dopiero osiągnąć³⁷.

Zasada prewencji wraz z dopełniającą ją zasadą przezorności stanowią fundamentalne zasady-wartości w prawie ochrony środowiska. Prewencja, będąca zasadą prawa ochrony środowiska, dominuje we wszystkich współczesnych działaniach ukierunkowanych na ochronę środowiska, dając priorytet zapobieganiu szkodom³⁸. Jednocześnie samo prawo ochrony środowiska realizuje funkcję prewencyjną, a elementami wiążącymi strukturę systemu prawa ochrony środowiska oraz składającymi się na tę funkcję są cele prewencyjne³⁹. Zasada prewencji została unormowana w art. 6 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, zgodnie z którym, kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu. Zasada ta powinna znaleźć zastosowanie zarówno przy tworzeniu prawa, jak i jego stosowaniu, ilekroć oceniana jest działalność potencjalnie negatywnie oddziałująca na środowisko. Dyrektywą wykładni w tych przypadkach powinno być zapobieganie negatywnemu wpływaniu na środowisko. Negatywne oddziaływanie obejmuje również następstwa o charakterze materialnym szkody w środowisku, a także naruszenia innych dóbr i wartości prawnie chronionych⁴⁰.

Artykuł 6 ust. 2 Prawa ochrony środowiska stanowi, że kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Przepis ten stanowi wyraz zasady przezorności, którą cechuje wyższy stopień zapobiegliwości w stosunku do zasady prewencji. Zasada ta ma ograniczać ryzyko szkody w środowisku w sytuacji, gdy wynikające z podejmowanych działań negatywne następstwa dla środowiska nie zostały jeszcze w pełni naukowymi metodami dowiedzione, przy czym nie może jednak oznaczać unikania wszelkiego ryzyka⁴¹.

³⁷ Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, t. 63, nr 10, s. 52.

³⁸ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 363.

³⁹ P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 69.

⁴⁰ P. Korzeniowski, *Zasady ogólne...*, s. 71.

⁴¹ *Ibidem*, s. 72–73.

Podstawową dla systemu prawa ochrony środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci”. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a zgodnie z ust. 2 powołanego przepisu, kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu. Przedstawiona zasada ma zatem dwa aspekty, z jednej strony bowiem następczo przypisuje odpowiedzialność za usunięcie zanieczyszczenia środowiska, a z drugiej, wskazując na obowiązek poniesienia kosztów zapobieżeniu szkodzie, realizuje funkcję prewencyjną prawa ochrony środowiska. Podkreśla się, że występuje trend rozszerzania zakresu odpowiedzialności zanieczyszczającego, co powinno być uwzględnione przy wykładni tej zasady⁴². Przy tym zasada ta ma wpływ nie tylko na wykładnię i zastosowanie norm prawa materialnego, lecz także odgrywa istotną rolę w gromadzeniu i ocenie materiału dowodowego⁴³.

Zasada proporcjonalności nie została wprost wyrażona w prawie ochrony środowiska, ani w prawie administracyjnym. W Konstytucji RP zasada proporcjonalności została wyrażona w art. 31 ust. 3 w kontekście ograniczania praw podmiotowych jednostki. Proporcjonalność może jednak stanowić narzędzie ważenia wartości i rozwiązywania kolizji na różnych płaszczyznach w procesie stosowania prawa, w tym zapewnienia zachowania odpowiednich proporcji między celami działania administracji a ostrością podejmowanych w tych celach środków⁴⁴. W aspekcie prawa unijnego, na gruncie wyrażonej w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁵ zasady proporcjonalności, wskazuje się, że dotyczy ona również przyjmowanych przez państwa członkowskie środków mających na celu wykonywanie prawa UE⁴⁶.

⁴² G. Rząsa, *Zasada „zanieczyszczający płaci” i jej zastosowanie w sądowej wykładni przepisów prawa wodnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 1, s. 25.

⁴³ *Ibidem*, s. 35

⁴⁴ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

⁴⁵ Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 13.

⁴⁶ M. Niedźwiedź, *Intensywność sądowej kontroli zasady proporcjonalności w działaniach instytucji unijnych podejmowanych w obszarach, w których przyjmowane środki prawne wymagają dokonania kompleksowej oceny sytuacji – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.11.1990 r., C-331/88, The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food i Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i inni*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8, s. 55.

5. Stosowanie zasad prawa ochrony środowiska w świetle przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej

Spektrum spraw z zakresu ochrony środowiska rozpatrywanych przez sądy administracyjne jest nie tylko szerokie, ale również wewnętrznie zróżnicowane. Wspólnym i głównym przedmiotem ochrony prawnej w tych sprawach jest środowisko⁴⁷. Równocześnie wskazuje się na przedmiotową jedność norm prawa ochrony środowiska, czego wyrazem są m.in. wspólne dla całego systemu bądź jego części zasady⁴⁸. Z tych przyczyn uznaję, że związane przytoczone wyżej zasady prawa ochrony środowiska mogą znaleźć zastosowanie w procesie udzielania ochrony tymczasowej w każdej kategorii spraw z zakresu środowiska.

Rozważając zastosowanie zasad prawa ochrony środowiska w ramach oceny wniosku o wstrzymanie wykonania aktu bądź czynności, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, co rozumiem przez posługiwanie się tymi zasadami. Stanowią one dla mnie dyrektywy interpretacyjne przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej, a pośrednio również okoliczności mających uzasadnić udzielenie tej ochrony. Innymi słowy, **przez uwzględnienie zasad prawa ochrony środowiska w procesie udzielania ochrony tymczasowej rozumiem obniżenie – na skutek zastosowania zasad bezpieczeństwa ekologicznego, prewencji i przezorności – wymaganego prawem poziomu niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków albo podwyższenie tego poziomu na skutek zastosowania zasad bezpieczeństwa dostaw oraz „zanieczyszczający płaci”**. Zasady zrównoważonego rozwoju i proporcjonalności mają uniwersalny charakter, co oznacza, że mogą obniżyć albo podwyższyć poziom negatywnych skutków uzasadniających zastosowanie środka tymczasowego. Podsumowując, próg wysokości niebezpieczeństwa, które uzasadnia udzielenie ochrony tymczasowej, zmniejsza się po zastosowaniu zasad prośrodowiskowych, tj. zasady bezpieczeństwa ekologicznego, prewencji i przezorności. Z kolei zastosowanie zasad bezpieczeństwa dostaw oraz „zanieczyszczający płaci” zwiększa ten próg niebezpieczeństwa.

Zastosowanie określonych zasad przy ocenie wniosku o wstrzymanie wykonania aktu bądź czynności jednocześnie determinowane jest treścią tych zasad. Występujące na gruncie spraw z zakresu ochrony środowiska

⁴⁷ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ...*, s. 65.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 67.

konflikty rozgrywają się na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest kolizja interesu społecznego z interesem indywidualnym. Nie sposób stwierdzić *in abstracto*, że interes publiczny ma zawsze ustępować przed interesem jednostki, której działania lub zaniechania mogą godzić w wartości chronione normami prawa, w tym środowisko⁴⁹. Drugą płaszczyznę stanowią konflikty poszczególnych wartości w ramach interesu społecznego. W tych sytuacjach również nie można rozstrzygnąć abstrakcyjnie o prymacie jednej wartości nad drugą. Stosowanie zasad prawa ochrony środowiska będzie odgrywać szczególną rolę w sprawach trudnych, w których będą istniały zarówno okoliczności za uwzględnieniem wniosku, jak i racje za jego oddaleniem, a konflikt będzie się rozgrywał między wartościami o równie doniosłym charakterze. Zasady w szczególności mogą tworzyć obowiązek uwzględniania interesów innych podmiotów i równoważenia tych interesów w razie konfliktu⁵⁰.

W aktualnym orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł potrzebę uwzględniania zasad prawa i dokonywania ważenia wartości w zakresie ochrony tymczasowej. Przykładem jest odwołanie się do zasady bezpieczeństwa energetycznego oraz zasady proporcjonalności⁵¹, a także do zasad zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa ekologicznego oraz prewencji i przezorności⁵².

W mojej ocenie najściślejszy związek zagadnienia udzielania ochrony tymczasowej występuje z zasadami prawa ochrony środowiska odwołującymi się do prewencji. Możliwość wstrzymania wykonania aktu ma bowiem charakter zapobiegawczy. Funkcja prewencyjna stanowi interpretacyjny pryzmat, przez który należy dokonywać wykładni ustawy środowiskowej⁵³, ale też całego prawa ochrony środowiska. Granice zastosowania zasad prawa ochrony środowiska, a szczególnie zasad prewencji i przezorności wyznacza jednak zasada proporcjonalności. Udzielając ochrony tymczasowej, należy odpowiedzieć na pytania: czy zastosowany środek jest adekwatny do celu, czy jest niezbędny, a także czy nie jest nadmierny⁵⁴.

⁴⁹ G. Rząsa, *Zasada „zanieczyszczający płaci” i rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 lutego 2021 r., III OSK 3286/21, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 7–8, s. 195.*

⁵⁰ A. Boute, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, „Common Market Law Review” 2020, vol. 57, no. 3, s. 889–914.

⁵¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III OZ 331/23, CBOSA.

⁵² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 marca 2023 r., sygn. III OZ 78/23, CBOSA.

⁵³ K. Książek, *Wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej w toku postępowania sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 4, s. 78.

⁵⁴ M. Niedźwiedz, *op. cit.*, s. 55.

6. Podsumowanie

Przy ocenie zasadności wniosku o wstrzymanie wykonania aktu bądź czynność należy posiłkować się zasadami prawa, w tym zasadami prawa ochrony środowiska. Zastosowanie zasad, polegające na uwzględnieniu ich przy wykładni przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej, pozwala w szczególności na rozpoznanie spraw o trudnym charakterze, w których następuje kolizja istotnych społecznie wartości. Poszczególne zasady mogą obniżyć lub podwyższyć próg niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, uzasadniający udzielenie środka tymczasowego. Swoistą wagę dla wartości, które pozostają ze sobą w konflikcie w procesie rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony tymczasowej, stanowią zaś zasada zrównoważonego rozwoju wraz z zasadą proporcjonalności.

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 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.).
4. Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 13).
5. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 47).

Książki i artykuły naukowe:

1. Boute A., *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, „Common Market Law Review” 2020, vol. 57, no 3, s. 889–914.
2. Daniel P., *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 2, s. 32–49.
3. Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018.

4. Dąbek D., *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.
5. *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
6. Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.
7. Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Zakamycze 2006.
8. Kamiński Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, t. 63, nr 10, s. 49–61.
9. Król M., *Realizacja interesu publicznego jako standard prawa ochrony środowiska*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługowski, Warszawa 2020, s. 480.
10. Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
11. Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako dobro prawnie chronione*, [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
12. Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
13. Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.
14. Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 59–91.
15. Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
16. Korzeniowski P., *Zgoda wodnoprawna*, Warszawa 2021.
17. Książek K., *Wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej w toku postępowania sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 4, s. 67–82.
18. Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
19. Niedźwiedz M., *Intensywność sądowej kontroli zasady proporcjonalności w działaniach instytucji unijnych podejmowanych w obszarach, w których przyjmowane środki prawne wymagają dokonania kompleksowej oceny sytuacji – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.11.1990 r., C-331/88, The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food i Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i inni*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8, s. 53–60.
20. *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018.
21. Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.

22. Rząsa G., *Zasada „zanieczyszczający płaci” i jej zastosowanie w sądowej wykładni przepisów prawa wodnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 1, s. 21–42.
23. Rząsa G., *Zasada „zanieczyszczający płaci” i rozstrzyganie wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony*. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 lutego 2021 r., III OSK 3286/21, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2021, nr 7–8.
24. Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008.
25. Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017.
26. Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2016.
27. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
28. Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
29. Wróblewski J., *System prawa*, [w:] *Teoria państwa i prawa*, red. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Warszawa 1979.
30. Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05.
2. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 marca 2023 r., sygn. III OZ 78/23, CBOSA.
3. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. III OZ 331/23, CBOSA.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 4 października 2010 r., sygn. II SA/Lu 349/10, CBOSA.

Sztuczna inteligencja w prawie ochrony środowiska

Streszczenie

Głównym celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa prawidłowo określić status prawny i definicję legalną sztucznej inteligencji. Ma on również za zadanie przedstawić funkcje, jakie może pełnić sztuczna inteligencja w prawie ochrony środowiska. Tezą opracowania jest konstatacja, że sztuczna inteligencja może stanowić efektywne narzędzie służące władzom publicznym i przedsiębiorcom do odpowiednio wczesnego wykrywania anomalii pogodowych oraz geozagrożeń, takich jak powódzie, burze, trąby powietrzne, susze, i ostrzegania przed takimi zjawiskami. Ponadto oparte na uczeniu maszynowym narzędzia dostarczają informacji na temat zagrożonych gatunków flory oraz fauny i przetwarzając niemal nieskończoną ilość samoaktualizujących się danych, proponują rozwiązania, które w konsekwencji mogą przyczynić się do zwiększania poziomu bioróżnorodności na świecie. Sztuczna inteligencja monitoruje także poziom zanieczyszczenia powietrza w metropoliach. Tezą niniejszego artykułu jest twierdzenie, że prawo sztucznej inteligencji w ochronie środowiska stanie się w najbliższym czasie relewantną dziedziną prawa. Unijny prawodawca w rozporządzeniu Akt w sprawie sztucznej inteligencji oraz w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję wprowadza definicję legalną pojęcia sztucznej inteligencji i reguluje kwestie odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane działaniem lub zaniechaniem sztucznej inteligencji. Na mocy powyższej dyrektywy unijny legislator wprowadza wzruszalne domniemanie istnienia związku przyczynowego między winą pozwanego a wynikiem uzyskanym przez system sztucznej inteligencji lub faktem nieuzyskania przez taki system wyniku. Te inicjatywy legislacyjne należy ocenić pozytywnie.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, uczenie maszynowe, systemy ostrzegania kryzysowe, ochrona środowiska naturalnego, Akt w sprawie sztucznej inteligencji, dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję

¹ Aplikantka radcowska, doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: 0000-0003-2336-351X.

The Artificial Intelligence Under the Law on Environmental Protection

Abstract

The main purpose of this article is to provide an answer the question of how to correctly determine the legal status and coin the definition of artificial intelligence under the currently applicable law. This paper is also intended to present the functions that artificial intelligence can perform within the framework of the environmental protection law. The thesis of the article is that artificial intelligence can be an effective tool for public authorities and entrepreneurs in an early detection of weather anomalies such as floods, storms, cyclones, tsunamis, volcanic eruptions, droughts as that it can warn people against such phenomena. In addition, machine learning-based tools provide information on endangered species of flora and fauna and by processing an almost infinite amount of self-updating data offer solutions that can contribute to increasing the level of biodiversity in the world. Artificial intelligence also monitors the level of air pollution in metropolises. The thesis of this article is that the law on artificial intelligence in environmental protection will soon become a relevant field of law. In the Artificial Intelligence Act and in the Directive on the liability of artificial intelligence, the EU legislator introduces a legal definition of the term „artificial intelligence” and regulates the issues of civil liability for damage caused by acts or omissions by artificial intelligence. Under the above-mentioned directive, the EU legislator introduces a rebuttable presumption of a causal link between the fault of the respondent and the result obtained by the artificial intelligence system or the fact that such system has not produced a result. These legislative initiatives also deserve a positive assessment.

Keywords: artificial intelligence, machine learning, emergency alert systems, environmental protection, Artificial Intelligence Act, Directive on the liability of artificial intelligence

1. Wstęp

Sztuczna inteligencja przez wiele lat pozostawała jedynie w sferze zainteresowania naukowców. Niebagatelny wpływ na zainteresowanie sztuczną inteligencją miały dzieła fantastyki naukowej. Znaczący rozwój sztucznej inteligencji na przestrzeni ostatnich lat wymaga reakcji ustawodawcy i prawnej regulacji. Można wysnuć konkluzję, że potrzeba prawnego uregulowania kwestii związanych z korelacją sztucznej inteligencji na gruncie różnych gałęzi prawa jest czymś zdecydowanie więcej niż tylko wymogiem prawodawcy. W tym przypadku to regulacje prawne niejednokrotnie nie nadążają za dynamicznymi zmianami rozwoju sztucznej inteligencji².

² T. Zalewski, *Definicja sztucznej inteligencji*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2022, s. 1–2.

Obecnie sztuczna inteligencja jest jednym z głównych tematów debaty publicznej z zakresu kwestii społeczno-gospodarczych zarówno na szczeblu międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym oraz jest powszechnie postrzegana za jeden z najbardziej relewantnych czynników wpływających na przemiany społeczne oraz rozwój gospodarczy³. Do najpopularniejszego rodzaju generatywnej sztucznej inteligencji należy ChatGPT, mający ponad 100 mln użytkowników⁴.

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak sztuczna inteligencja może być wykorzystywana przez państwa i podmioty prywatne, w tym przede wszystkim podmioty gospodarcze, w ochronie środowiska naturalnego. Opracowanie odnosi się także do ustalenia sposobu, w jaki będzie uregulowana kwestia odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane działaniem lub zaniechaniem sztucznej inteligencji. Praca formułuje również postulaty *de lege ferenda* dotyczące stworzenia odpowiednich przepisów mających charakter norm *ius cogens* oraz *ius dispositivum* celem ukształtowania odpowiedniej płaszczyzny legislacyjnej umożliwiającej korzystanie ze sztucznej inteligencji.

Tezę badawczą tego opracowania jest założenie, że sztuczna inteligencja może przyczynić się do urzeczywistniania zasad ekologicznego rozwoju. Innym założeniem badawczym jest to, że regulacje prawne odnoszące się do miejsca oraz roli sztucznej inteligencji w ochronie środowiska naturalnego zostaną wkrótce jedną z najbardziej kluczowych i dynamicznie rozwijających się dziedzin prawa. Sztuczna inteligencja może wypełnić niektóre istniejące lub dopiero pojawiające się luki w wiedzy w zakresie nauki o klimacie⁵. Ponadto może ona zinterpretować zdobytą wiedzę o klimacie, pogodzie czy poziomie zanieczyszczenia powietrza lub wody w danym miejscu, aby zaproponować ukierunkowane krótkodystansowe i długofalowe reakcje oraz plany awaryjne w obliczu ekstremalnych warunków pogodowych bądź nadmierne-go poziomu zanieczyszczenia⁶.

³ A. Piskorz-Ryń, *Wywiad sygnałowy jako wyzwanie dla administracji publicznej i prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Warszawa 2021, s. 32–34.

⁴ M. Sewastianowicz, *Sztuczna inteligencja dużo może, także rozpowszechnić firmowe tajemnice*, <https://www.prawo.pl/biznes/zwolnienie-z-pracy-za-rozmowe-z-chat-gpt-odpowiedzialnosc,520711.html>, s. 65–67 [dostęp: 25.05.2023].

⁵ A. Chłopecki, *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne*, Warszawa 2018, s. 72.

⁶ M. Derdak, *Czy androidy śnią o zмовach cenowych? Algorytmy cenowe, sztuczna inteligencja i prawo konkurencji* 2018, s. 80.

W niniejszej pracy wykorzystano metodę badawczą analityczną, metodę porównawczą i metodę dogmatyczną rozumianą jako analiza i wykładnia aktualnie obowiązujących przepisów prawa, jak również przepisów dopiero mających wejść w życie inicjatyw legislacyjnych, przy uwzględnieniu poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu. Uzasadnieniem dla podjęcia rozważań we wskazanym powyżej zakresie jest brak wyczerpującego opracowania przedmiotowych zagadnień w nauce prawa, coraz powszechniejsze wykorzystanie sztucznej inteligencji w obrocie gospodarczym, zwiększenie świadomości społecznej odnośnie do zagrożeń dla środowiska naturalnego i konieczność budowania proekologicznych postaw.

2. Definicja pojęcia sztucznej inteligencji

Zdefiniowanie pojęcia sztucznej inteligencji nastrocza pewnych trudności, co wynika w głównej mierze z trzech czynników. Po pierwsze, o ile samo prowadzenie analiz na temat możliwości zastosowania sztucznej inteligencji w różnych obszarach ludzkiej aktywności jest częste, o tyle rzadko kiedy prowadzone są szersze dyskusje dotyczące definicji pojęcia sztucznej inteligencji, dlatego w obecnym stanie prawnym próżno szukać definicji legalnej pojęcia sztucznej inteligencji w aktach prawnych⁷. Po drugie, definicja pojęcia inteligencji jest newralgiczna i różnie pojmowana. Jego znaczenie zmieniało się od rozumienia tego pojęcia jako zdolności intelektualnych i przyswajania oraz zapamiętywania nowych wiadomości do interpretowania go jako umiejętności do kooperacji ze zdolnościami kreowanymi w sferze emocjonalnej bądź interpersonalnej ludzkiej psychiki⁸. Po trzecie, współcześnie nauka nie jest w stanie precyzyjnie określić stopnia ludzkiego pierwiastka w sztucznej inteligencji z powodu braku dostatecznej wiedzy o funkcjonowaniu mózgu człowieka, chociaż warto wspomnieć, że dosyć pręźnie rozwija się dziedzina zajmująca się sieciami neuronowymi, które mają docelowo imitować ludzki mózg⁹.

Pojęcie sztucznej inteligencji wywodzi się z analiz brytyjskiego naukowca Alana Turinga. W świetle tej definicji sztuczna inteligencja oznacza

⁷ M. Nowakowski, *Na styku regulacji, czyli sztuczna inteligencja w sektorze finansowym – status quo i kierunki rozwoju prawa*, https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze-praktyczne/na-styku-regulacji-czyli-sztuczna-inteligencja-w-470123871?_ga=2.151566265.1413185409.1692459036-1099595419.1692459036&gl=1*1c7fnl4*_ga*MTA5OTU5NTQxOS4xNjkyNDU5MDM2*_ga_TRNTF04CYF*MTY5MjQ1OTAzNi4wLjEuMTY5MjQ1OTAzNi4wLjAuMA, s. 124–125 [dostęp: 25.05.2023].

⁸ K. Różanowski, *Sztuczna inteligencja rozwój, szanse i zagrożenia* 2007, s. 109–110.

⁹ M. Nowakowski, *op. cit.*, s. 134–136.

zdolność maszyny do naśladowania lub imitowania ludzkiej inteligencji. Test przedstawiał się w następujący sposób – sędzia, będący człowiekiem prowadził rozmowę w języku naturalnym z innymi stronami, będącymi albo ludźmi, albo robotami. Jeżeli sędzia nie mógł wiarygodnie określić, czy któryś z interlokutorów jest maszyną, czy człowiekiem, wtedy stwierdza się, że maszyna przeszła test pomyślnie¹⁰.

3. Akt w sprawie sztucznej inteligencji

Konsekwencją wzrostu popularności oraz powszechności użytkowania sztucznej inteligencji jest próba stworzenia ram korzystania z niej w bezpiecznych warunkach zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa w obszarze praw podstawowych, a także z unijnymi wartościami¹¹. Stwierdzenie to stanowi *ratio legis* unijnego projektu aktu w sprawie sztucznej inteligencji. Uzgodniony przez Radę UE powyższy projekt rozporządzenia został już zaopiniowany pozytywnie przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejski Bank Centralny oraz Europejski Komitet Regionów. Aktualnie jest przedmiotem negocjacji pomiędzy Radą UE a Parlamentem Europejskim¹².

W przedmiotowym projekcie rozporządzenia zaaprobowano podejście oparte na analizie ryzyka i ustanowiono jednolite, horyzontalne ramy prawne dotyczące sztucznej inteligencji, aby zapewnić możliwie jak najbardziej stabilną pewność prawa¹³. W założeniu ma się to przyczynić do wspierania innowacji w zakresie sztucznej inteligencji, umożliwić efektywne wdrażanie *de lege lata* oraz *de lege ferenda* obowiązujących przepisów o prawach podstawowych i bezpieczeństwie, a także stworzyć jednolity rynek dla zastosowania sztucznej inteligencji¹⁴.

We wspomnianym projekcie zawężono pojęcie sztucznej inteligencji do systemów opracowanych przy wykorzystaniu mechanizmów uczenia się maszyn oraz podejść opartych na logice i wiedzy, aby odróżnić sztuczną inteligencję od mniej skomplikowanych systemów¹⁵. Ponadto zakazano korzystania

¹⁰ A.M. Turing, *Computing Machinery and Intelligence*, <https://web.archive.org/web/20110726153108/http://ori-um.homelinux.org/paper/turingai.pdf> [dostęp: 20.05.2023].

¹¹ R. Bujalski *Akt o sztucznej inteligencji [projekt UE]*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze-praktyczne/akt-o-sztucznej-inteligencji-projekt-ue-470192320>, s. 23–24 [dostęp: 25.05.2023].

¹² Document 52021PC0206, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:52021PC0206&qid=1671031275662> [dostęp: 20.05.2023].

¹³ M. Jagielska, *Odpowiedzialność za sztuczną inteligencję*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020, s. 89–92.

¹⁴ R. Bujalski, *op. cit.*, s. 27–28.

¹⁵ T. Zalewski, *op. cit.*, s. 132.

ze sztucznej inteligencji do celów oceny punktowej zachowań społecznych obywateli oraz posługiwania się zaawansowanymi algorytmami do wykorzystywania osób znajdujących się w ciężkim położeniu z uwagi na kryteria społeczne lub ekonomiczne¹⁶. W ramach projektu wypracowano kompromis uznający uprawnienia organów ścigania do korzystania z systemów zdalnej identyfikacji biometrycznej w czasie rzeczywistym w przestrzeni publicznej jedynie w ściśle określonych przypadkach. Projekt wprowadza również kategorie systemów wysokiego ryzyka sztucznej inteligencji, mogące powodować poważne naruszenia praw podstawowych lub inne istotne zagrożenia. Kryteria, które muszą zostać spełnione przez sztuczną inteligencję wysokiego ryzyka, są technicznie precyzyjne, aby były jak najbardziej czytelne i relatywnie łatwe do oceny oraz raportowania w dokumentacji technicznej, do której sporządzenia są zobligowani przedsiębiorcy. Warto podkreślić, że w kontekście kar za naruszenie przepisów aktu o sztucznej inteligencji projekt rozporządzenia przewiduje proporcjonalne pułapy administracyjnych kar pieniężnych dla przedsiębiorców należących do sektora małych i średnich przedsiębiorców oraz przedsiębiorstw typu start-up celem zachęcania ich do wdrażania innowacyjnych rozwiązań związanych z zaawansowanymi algorytmami¹⁷.

W oparciu o rozporządzenie akt w sprawie sztucznej inteligencji ma zostać powołany specjalny organ – Rada ds. Sztucznej Inteligencji, mający w założeniu posiadać stosunkowo dużą autonomię i relatywnie szeroki zakres kompetencji w strukturze zarządzania. Rada ta ma utworzyć stałą podgrupę służącą jako platforma dla szerokiego grona zainteresowanych stron¹⁸.

4. Sztuczna inteligencja jako narzędzie ostrzegające przed anomaliami pogodowymi i klęskami żywiołowymi

Jesteśmy obecnie świadkami nowego, przełomowego etapu w dziejach rewolucji cyfrowej. Unowocześnienie dzięki sztucznej inteligencji codziennego życia może wpłynąć pozytywnie na zrównoważony ekologicznie rozwój i zwiększyć stopień ochrony środowiska naturalnego. Zaawansowane algorytmy zmieniają diametralnie niemal każdą branżę i aspekt ludzkiej aktywności. Wpływając na te różne dziedziny życia, sztuczna inteligencja przyczynia

¹⁶ I. Małobęcka-Szwast, *Akt w sprawie sztucznej inteligencji* 2022, s. 33–34.

¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15698_2022_INIT&from=PL [dostęp: 20.05.2023].

¹⁸ Ibidem.

się do zwiększenia ochrony środowiska i zapewnienia zrównoważonego rozwoju¹⁹.

Abstrahując od wpływu sztucznej inteligencji na inne dziedziny życia, zaawansowane algorytmy mogą też bezpośrednio chronić środowisko naturalne. Nauka o klimacie nie pozostaje bowiem obojętna na nadchodzące zagrożenia związane m.in. z ociepleniem klimatu. Obecnie prężnie rozwija się tzw. informatyka klimatyczna, która bazuje na sztucznej inteligencji i uczeniu maszynowym²⁰.

Warto przyrzeć się bliżej sztucznej inteligencji rozwijającej się w kierunku informatyki klimatycznej. Bazujące na uczeniu maszynowym narzędzia wykorzystuje się m.in. do analizy pogody, jej anomalii i geozagrożeń, jak np. susze, gwałtowne burze, powodzie, trzęsienia ziemi, trąby powietrzne. Pozwala to zapewnić maksymalną dokładność prognozowania pogody i ostrzegać z dużym wyprzedzeniem przed zbliżającymi się kataklizmami. Za taki przykład może posłużyć jest uruchomiony w 2017 r. i finansowany ze środków unijnych projekt BeAware. Jest to system wykorzystujący sztuczną inteligencję do analizowania danych i ostrzegania użytkowników przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. BeAware wspomaga prace na każdym z etapów zarządzania klęskami żywiołowymi. Projekt ten stanowi zintegrowaną platformę opartą na zaawansowanych technologiach i funkcjach uczenia maszynowego. Narzędzie zbiera informacje pochodzące z wiadomości tekstowych, mediów społecznościowych, filmików, połączeń głosowych tysięcy osób. System przetwarza dane pogodowe, przeprowadza ocenę ryzyka, odpowiednio wcześniej ostrzega i generuje alerty przed klęskami żywiołowymi w czasie rzeczywistym. BeAware wspomaga tym samym władze publiczne oraz ratownictwo. Największą zaletą projektu jest przekazywanie informacji o konkretnej sytuacji w czasie rzeczywistym, dzięki czemu odpowiednie jednostki mogą sprawnie i szybko wydawać właściwe decyzje. Projekt ten z dużą dozą prawdopodobieństwa na przestrzeni najbliższych lat będzie mieć kluczowe znaczenie dla praktyk związanych z zarządzaniem kryzysowym²¹.

Podobne funkcje co BeAware pełni system ChEESE²². Technologia, na której jest on oparty, umożliwia rozwiązywanie systemowych problemów (tzw. koncepcja *capability computing*), jak i pomniejszych kwestii (koncepcja

¹⁹ T. Zalewski, *op. cit.*, s.134.

²⁰ Mucha, Nowak 2019, s. 216–218.

²¹ Boettjer 2023, s. 27–29.

²² Cheese, <https://help.gnome.org/users/cheese/stable/> [dostęp: 17.09.2023].

tw. *capacity computing*)²³. Projekt ten umożliwia przeprowadzenie symulacji wstrząsów sejsmicznych i przewidywanie zjawisk takich jak tsunami czy osunięcia ziemi. Dzięki analizie chmur pyłu wulkanicznego system ChEESE prognozuje również erupcje wulkanów, co ułatwia odpowiednie planowanie w lotnictwie cywilnym. System ChEESE jest używany przez władze Wysp Kanaryjskich od tragicznej w skutkach erupcji wulkanu na wyspie La Palma 19 września 2021 r.²⁴

5. Sztuczna inteligencja jako narzędzie służące zwiększeniu poziomu bioróżnorodności ekologicznej

Zaawansowane samouczące się algorytmy efektywnie wspomagają pracę ekologów badających faunę, florę oraz ogólny stan danego środowiska. Technika uczenia maszynowego MIT opiera się na przeszukiwaniu i selekcji globalnych danych oceanicznych, by odnaleźć różnice i podobieństwa pomiędzy lokalizacjami morskimi w oparciu o interakcje między różnymi gatunkami fitoplanktonu. Dzięki temu naukowcy opracowali podział oceanów na ponad 100 typów „provincji” i 12 „megaprovincji” różniących się między sobą składem ekologicznym²⁵. Analogiczne zadania wykonuje system SilviaTerra, który satelitarnie obrazuje stan, gatunki i rozmiary drzew, by tworzyć podział lasów²⁶.

Inne rozwiązanie stanowią oparte na uczeniu maszynowym algorytmy w ramach aplikacji iNaturalist, które identyfikują różne gatunki roślin na podstawie zdjęć badanego obiektu, co wyeliminowało konieczność uszkodzania i wycinania części roślin. Pierwszy raz ta technologia została wykorzystana przez studentów botaniki na Uniwersytecie w Michigan w 2020 r. w czasie pandemii COVID-19. Umożliwiło to studentom prowadzenia badań roślin z domu z użyciem środków porozumiewania się na odległość²⁷.

Zaawansowane algorytmy pomagają także śledzić inwazyjne gatunki roślin, jak rdestowiec japoński, rododendrony, laur wiśniowy, balsam himalajski. Kiedy algorytmy nauczą się identyfikować poszczególne gatunki flory,

²³ Goyal i Goyal 2022, s. 141–143.

²⁴ M. German, *Wulkan zniszczył La Palmę, teraz może jej pomóc*, <https://turystyka.rp.pl/nowe-trendy/art-35655801-wulkan-zniszczyl-la-palme-teraz-moze-jej-pomoc> [dostęp: 28.05.2023].

²⁵ Winston *European Commission to Revise Environmental Impact Assessment Directive* 2019, s. 156–157.

²⁶ *The Only Thing That Should Scare You About AI*, <https://sustainiaworld.com/this-is-the-only-thing-that-should-scare-you-about-ai/> [dostęp: 28.05.2023].

²⁷ Bragagnolo i Grzybowski *Landslide Susceptibility Assessment Based on Slope Unit and BP Neural Network* 2020, s.78–79.

są w stanie bardzo szybko analizować dużą liczbę obrazów, tym samym przyspieszając badania groźnych i szkodliwych roślin i obniżając znacząco ich koszty²⁸.

Co więcej, sztuczna inteligencja identyfikując poszczególne osobniki ptaków tego samego gatunku, usprawnia proces adaptacyjny zachowań całej populacji danego gatunku. Identyfikacja konkretnych osobników w obrębie tego samego gatunku jest niezastąpiona w badaniu zwierząt żyjących na wolności, ich procesów adaptacyjnych i behawioryzmu. Naukowcy mają trudności w rozróżnianiu pojedynczych ptaków przez pryzmat wyłącznie ich indywidualnego upierzenia, a aktualne metody identyfikacji, takie jak przymocowanie kolorowych pasków do nóg ptaków, bywają nieskuteczne, gdyż paski często ulegają zniszczeniu²⁹. 27 lipca 2020 r. na łamach czasopisma „Methods in Ecology and Evolution” opublikowano wyniki badań, w których wzięli udział naukowcy uniwersytetów w Montpellier i Porto. Opisywany eksperyment wykazał, w jaki sposób komputery mogą nauczyć się rozróżniać poszczególne ptaki tego samego gatunku³⁰.

Podobnie zaawansowane algorytmy są wykorzystywane w badaniach terenowych, których celem jest ustalenie liczebności migracji i siedlisk zwierząt oraz określenie poziomu ich dobrostanu. Dzięki innowacyjnym oprogramowaniom, opartym na uczeniu maszynowym, ekolodzy nie muszą już wędrować za śladami zwierząt ani stosować fotopułapek³¹.

Wyżej opisane działania pozwalają na monitorowanie środowiska z dokładnością do tej pory niemożliwą do osiągnięcia. Dzięki tak precyzyjnym pomiarom oraz szczegółowym danym naukowcy są w stanie precyzyjnie lokalizować wszelkie zagrożenia i na nie odpowiednio szybko reagować. Ponadto sztuczna inteligencja pozwala uzupełniać i pogłębiać wiedzę o florze i faunie,

²⁸ Sztuczna inteligencja i uczenie maszynowe w służbie ekologii, <https://www.casfera.pl/sztuczna-inteligencja-i-uczenie-maszynowe-w-sluzbie-ekologii/> [dostęp: 28.05.2023].

²⁹ P. Tryjanowski, Sztuczna inteligencja chroni ptaki na farmach wiatrowych, [https://www.cire.pl/filemanager/Materia%C5%82y%20Problemowe%20\(Wies%C5%82aw%20Drozdowski\)%20/604c6179b48736a515d-1cb960909b651ce49a1753fb85bbb7738873379447171.pdf](https://www.cire.pl/filemanager/Materia%C5%82y%20Problemowe%20(Wies%C5%82aw%20Drozdowski)%20/604c6179b48736a515d-1cb960909b651ce49a1753fb85bbb7738873379447171.pdf) [dostęp: 28.05.2023].

³⁰ „Methods in Ecology & Evolution”, https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/journal/2041210X?utm_sq=guqz2oqbpl [dostęp: 29.05.2023].

³¹ K. Wereszczyńska, Wykorzystanie uczenia maszynowego do selekcji miejscowości i dróg na mapach przeglądowych, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2022 [nieopublikowany], s. 145–147.

w tym zagrożonych gatunkach, i opracowywać działania ukierunkowane na zwiększenie bioróżnorodności³².

6. Sztuczna inteligencja jako narzędzie monitorujące poziom zanieczyszczenia w miastach

City Air Management (CyAM), oprogramowanie firmy Siemens, ma za zadanie monitorować stan zanieczyszczenia powietrza i skutecznie poprawiać jakość powietrza. System ten z kilkudniowym wyprzedzeniem przewiduje duże zanieczyszczenia i sugeruje rozwiązania mogące je ograniczyć. Do udzielanych wskazówek należy czasowe ograniczenie użytkowania ciężarówek i samochodów spalinowych czy przekierowanie elektrycznych autobusów do dzielnic, w których problem smogu będzie najmniej odczuwalny. Projekt ten uwzględnia w swoich obliczeniach podział na dni robocze i weekendy, ustawowe dni wolne, a nawet wprowadza do swoich kalkulacji cykliczne imprezy sportowe i kulturalne³³.

Na podobnym modelu działania oparty jest projekt IBM – Green Horizon. Narzędzie to tworzy samoaktualizujące się prognozy pogody i wykazy poziomu zanieczyszczenia powietrza. Ma to na celu zwiększenie komfortu życia mieszkańców miast, zwłaszcza dużych metropolii. To rozwiązanie sprawdziło się w Pekinie, gdzie w latach 2012–2017 przyczyniło się do obniżenia średniego poziomu smogu o 35%³⁴.

Dzięki dostępowi do nieograniczonej ilości samokonfigurujących się danych klimatycznych, w tym zdjęć z satelitów okołoziemskich, sztuczna inteligencja nie tylko dostarcza precyzyjniejszych i pewnych prognoz pogodowych czy danych dotyczących stanu i rozwoju konkretnego gatunku flory lub fauny, ale też wypełnia istniejące luki w zakresie nauki o klimacie. Dzięki wszechstronnej kompilacji tak obszernych danych sztuczna inteligencja proponuje właściwie ukierunkowane reakcje i plany awaryjne w obliczu ekstremalnych

³² *Ochrona środowiska i sztuczna inteligencja*, <https://www.pap.pl/mediaroom/1564791%2Cochrona-srodowiska-i-sztuczna-inteligencja.html> [dostęp: 28.05.2023].

³³ *Air quality in cities*, https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/air-quality-cities_en [dostęp: 29.05.2023].

³⁴ *Siemens software solution helping cities improve air quality*, <https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/siemens-software-solution-helping-cities-improve-air-quality> [dostęp: 29.05.2023].

warunków pogodowych czy nadmiernego poziomu zanieczyszczenia powietrza³⁵.

7. Propozycja dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję

Braku uregulowań odnośnie do odpowiedzialności cywilnej za działania lub zaniechania sztucznej inteligencji należy do największych barier we wdrażaniu zaawansowanych algorytmów w systemy prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Ma to bez wątpienia negatywny wpływ na ochronę środowiska naturalnego, gdyż niejednokrotnie oparte na działaniu sztucznej inteligencji innowacyjne systemy działania przedsiębiorstw typu start-up są nastawione proekologicznie³⁶.

W dniu 28 września 2022 r. Komisja Europejska przyjęła propozycję dyrektywy w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję)³⁷. Przedmiotowa dyrektywa uzupełnia oraz uwspółcześnia europejskie ramy odpowiedzialności cywilnej, wprowadzając po raz pierwszy przepisy dotyczące szkód wyrządzonych przez systemy sztucznej inteligencji. *Ratio legis* tej dyrektywy ustanawia bardziej kompleksową ochronę dla poszkodowanych przez zaawansowane algorytmy poprzez ułatwienie dochodzenia roszczeń o odszkodowanie, a także wspieranie sektora sztucznej inteligencji³⁸.

Wspomniana dyrektywa wprowadza ujawnianie dowodów dotyczących systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, aby umożliwić powodowi uzasadnienie pozaumownego cywilnoprawnego roszczenia odszkodowawczego opartego na zasadzie winy. Unijny prawodawca przewidział, że sąd będzie mógł nakazać ujawnienie odpowiednich dowodów dotyczących danych systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że spowodowały szkodę. Wniosek o ujawnienie tych

³⁵ E. Małecka, *Ocena oddziaływania na środowisko jako element postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 218–219.

³⁶ T. Widłak, *Robo-etyka cnót: o androidach, prawie i kształtowaniu ludzkiego charakteru*, [w:] *Blade Runner. O prawach quasi-człowieka*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2021, s. 84.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), Bruksela, dnia 28 września 2022 r. (COM (2022) 496).

³⁸ K. Rębisz, *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego w propozycjach regulacyjnych dotyczących sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 22–27.

dowodów może być kierowany wyłącznie do dostawcy systemu sztucznej inteligencji, do osoby, która podlega obowiązkom dostawcy lub do użytkownika systemu przez powoda lub sąd. Przedmiotowa dyrektywa przewiduje także możliwość skierowania wniosku o ujawnienie odpowiednich dowodów do dostawców lub użytkowników, którzy nie są pozwanymi pod warunkiem, że wszystkie proporcjonalne próby pozyskania dowodów od pozwanego zakończyły się niepowodzeniem. Celem zapewnienia proporcjonalności w ujawnianiu dowodów i zapobiegania składaniu wniosków ogólnych obowiązków ujawnienia dowodów jest ograniczony do zakresu niezbędnego do uzasadnienia roszczenia. Powyższe regulacje mają w założeniu zapewnić równowagę między uprawnieniami powoda a koniecznością zapewnienia ochrony prawnie uzasadnionych interesów wszystkich zainteresowanych stron³⁹.

Drugą zasadniczą regulacją zawartą w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję stanowi domniemanie istnienia związku przyczynowego w przypadku zawinienia polegającego na niedopełnieniu obowiązku dochowania należytej staranności zgodnie z prawem unijnym lub krajowym. *Ratio legis* tego domniemania jest konstatacja, że wykazanie związku przyczynowego pomiędzy wspomnianym niedopełnieniem obowiązku a wynikiem uzyskanym przez system sztucznej inteligencji lub faktem nieuzyskania przez system sztucznej inteligencji wyniku, co doprowadziło do powstania przedmiotowej szkody, jest obiektywnie trudnym zadaniem dla powoda⁴⁰. Zasady działania zaawansowanych algorytmów są bowiem wysoce skomplikowane. Niektóre dane mogą być też objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Prawodawca unijny, mając na powyższe czynniki i cechy systemów sztucznej inteligencji, ustanowił ukierunkowane domniemanie wzruszalne tego związku przyczynowego⁴¹. Na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję sądy krajowe będą domniemywać istnienie związku przyczynowego pomiędzy winą pozwanego a wynikiem uzyskanym przez system sztucznej inteligencji lub faktem nieuzyskania przez taki system wyniku, jeżeli kumulatywnie zostaną spełnione następujące przesłanki:

³⁹ B. Kaczorowska, *Znaczenie klauzul generalnych prawa prywatnego a algorytmizacja praktyki kontraktowej*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Warszawa 2021, s. 87–89.

⁴⁰ R.E. Long, *Artificial intelligence liability: the rules are changing*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/08/16/artificial-intelligence-liability-the-rules-are-changing/> [dostęp: 25.05.2023].

⁴¹ G. Lusardi *Liability in the digital and AI age: EU looks beyond the „AI Act”*, <https://blogs.dlapiper.com/iptitaly/2022/01/liability-in-the-digital-and-ai-age-eu-looks-beyond-the-ai-act-2/> [dostęp: 25.05.2023].

- wykazanie przez powoda winy pozwanego lub osoby, za której działania lub zaniechania pozwany ponosi odpowiedzialność,
- uznanie, na podstawie całokształtu okoliczności sprawy, istnienia uzasadnionego prawdopodobieństwa, że zawiniony czyn wpłynął na wynik uzyskany przez system sztucznej inteligencji lub na fakt nieuzyskania przez taki system wyniku,
- wykazanie przez powoda, że szkoda powstała na podstawie wyniku uzyskanego przez system sztucznej inteligencji lub nieuzyskania przez taki system wyniku⁴².

W przypadku systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka unijny legislator przewidział wyjątek od domniemania związku przyczynowego – jeśli pozwany wykaże, że powód może uzyskać relatywnie łatwy dostęp do odpowiednich dowodów oraz wiedzy eksperckiej wystarczających, aby udowodnić związek przyczynowy. Natomiast w przypadku systemów sztucznej inteligencji innych niż systemy wysokiego ryzyka domniemanie związku przyczynowego jest możliwe wyłącznie, jeżeli sąd stwierdzi, że udowodnienie związku przyczynowego przez powoda jest nadmiernie trudne⁴³.

Przedmiotowa dyrektywa wprowadza też możliwość uzyskania odszkodowania za szkody, gdy zaawansowane technologicznie produkty, takie jak roboty, drony lub systemy inteligentnego domu, stały się niebezpieczne z powodu aktualizacji oprogramowania, sztucznej inteligencji lub usług cyfrowych, które są potrzebne do obsługi produktu, a także gdy producenci nie eliminują zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa⁴⁴.

Powyższe regulacje prawne mają na celu dostosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności za sztuczną inteligencję do transformacji ekologicznej i cyfrowej. Przedmiotowe inicjatywy legislacyjne przyczyniają się do zwiększenia pewności obrotu prawnego w zakresie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję, a w ślad za tym do upowszechnienia wykorzystania i rozwoju opartych na maszynowym uczeniu się systemów. Zharmonizowane i kompleksowe przepisy na szczeblu unijnym zapobiegną rozdrobnieniu

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), Bruksela, dnia 28 września 2022 r. (COM (2022) 496).

⁴³ Alert Prawny: Projekt dyrektywy w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (*AI Liability Directive*), <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/dyrektywa-ws-odpowiedzialnosc-ai.html> [dostęp: 29.05.2023].

⁴⁴ P. Staszczuk Czy unijna regulacja odpowiedzialności cywilnej za sztuczną inteligencję jest potrzebna?, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 6, s. 21.

prawa na odrębne regulacje w poszczególnych państwach członkowskich, tym samym gwarantując równość wszystkim podmiotom wykorzystującym systemy sztucznej inteligencji. Inną korzyścią wynikającą ze wspomnianej dyrektywy jest zwiększenie poziomu zaufania społecznego do technologii sztucznej inteligencji poprzez dostęp do skutecznego systemu wymiaru sprawiedliwości. W przypadku braku uregulowania przez unijnego prawodawcę kwestii odpowiedzialności za sztuczną inteligencję osoby poszkodowane w wyniku ich działania, a także dostawcy, operatorzy i użytkownicy systemów sztucznej inteligencji, mieliby do czynienia z 27 różnymi systemami odpowiedzialności. W rezultacie prowadziłoby to do zróżnicowanych poziomów ochrony w zależności od danego państwa członkowskiego oraz zakłóciłoby konkurencję między przedsiębiorstwami pochodzącymi z różnych państw członkowskich. Ponadto poszkodowani dochodzący odszkodowania za szkody spowodowane przez sztuczną inteligencję nie korzystaliby z poziomu ochrony równoważnego z tym, z którego korzystają poszkodowani dochodzący odszkodowania za szkody powstałe bez udziału systemu sztucznej inteligencji⁴⁵.

Przywołana dyrektywa przyczyni się do ukształtowania efektywnego reżimu odpowiedzialności cywilnej, dostosowanego do sztucznej inteligencji. Natomiast zwiększenie zaufania obywateli i poczucia bezpieczeństwa przedsiębiorców poprzez wprowadzenie zharmonizowanych przepisów na szczeblu unijnym znacząco poprawi warunki wdrażania i rozwoju technologii sztucznej inteligencji na rynku wewnętrznym⁴⁶.

8. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania, sztuczna inteligencja może znacząco przyczynić się do efektywniejszej ochrony środowiska naturalnego oraz wypełnić luki w wiedzy o faunie, florze i zjawiskach klimatycznych. Trzeba pozytywnie ocenić działania unijnego legislatora, który reaguje na pojawiające się problemy praktyczne związane z korzystaniem ze sztucznej inteligencji i stara się inicjatywami legislacyjnymi rozwiązywać je na bieżąco⁴⁷.

⁴⁵ M. Siwicki, *Ochrona konsumentów i odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wirtualnych asystentów (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 2, s. 34.

⁴⁶ P. Staszczuk, *op. cit.*, s.28.

⁴⁷ C. Amato *Traditional Liability Requirements and New Sources of Damages*, [w:] *Product Liability and Product Security: Present and Future*, ed. S. Lohsse, R. Schulze, D. Staudenmayer, Baden-Baden 2019, s. 26–27.

Tytułem wniosków *de lege ferenda* krajowi, unijni, a także działający na szczeblu międzynarodowych organizacji prawodawcy powinni stworzyć kompleksowe regulacje prawne dotyczące sztucznej inteligencji, co dałoby solidne podwaliny aksjologiczne i dyrektywne założenia dla poszczególnych norm o charakterze *lex specialis*⁴⁸.

Należy zaaprobować opinie wyrażone przez Chrisa Huntingforda z Centrum Ekologii i Hydrologii oraz Elizabeth Jeffers z Uniwersytetu Oksfordzkiego, że uczenie maszynowe jest przełomowym narzędziem w scharakteryzowaniu i wskazaniu wszelkich braków w modelu klimatycznym. Prawdopodobnie w ślad za naukowcami krajowi i unijni ustawodawcy zaczną w przyszłości tworzyć odpowiednie przepisy prawne regulujące kwestie związane ze sztuczną inteligencją w sektorze ochrony środowiska⁴⁹.

Na przestrzeni ostatnich dekad prawo ochrony środowiska z mało znanej i słabo rozwiniętej stało się kluczową, dynamicznie rozwijającą i interdyscyplinarną dziedziną prawa. W obrębie prawa ochrony środowiska zaczęły tworzyć się podziały m.in. na prawo wodne, prawo zwierząt, prawo energetyczne. Z wysokim stopniem prawdopodobieństwa sztuczna inteligencja w ochronie środowiska stanie się w przyszłości jedną z najistotniejszych gałęzi prawa ochrony środowiska⁵⁰.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (Akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii, Bruksela, dnia 21 kwietnia 2012 r. (COM (2021) 206).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję), Bruksela, dnia 28 września 2022 r. (COM (2022) 496).

⁴⁸ G. Lusardi, *op. cit.*

⁴⁹ R. Stefanicki, *Sztuczna inteligencja tworzona przez człowieka, ukierunkowana na osobę ludzką i przez nią kontrolowana*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 1, s. 104.

⁵⁰ J. Janowski, *Trendy cywilizacji informacyjnej. Nowy technototalitarny porządek świata*, Warszawa 2019 s. 17.

Książki i artykuły naukowe:

1. Amato C., *Traditional Liability Requirements and New Sources of Damages*, [w:] *Product Liability and Product Security: Present and Future*, ed. S. Lohsse, R. Schulze, D. Staudenmayer, Baden-Baden 2019, s. 25–95.
2. Chłopecki A., *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne*, Warszawa 2018
3. Małobęcka-Szwast I., *Akt w sprawie sztucznej inteligencji*, Warszawa 2022
4. Jagielska M., *Odpowiedzialność za sztuczną inteligencję*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020.
5. Janowski J., *Trendy cywilizacji informacyjnej. Nowy technototalitarny porządek świata*, Warszawa 2019.
6. Piskorz-Ryń A., *Wywiad sygnałowy jako wyzwanie dla administracji publicznej i prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Warszawa 2021.
7. *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
8. *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, red. B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński, Warszawa 2021.
9. Rębisz K., *Wybrane zagadnienia prawa cywilnego w propozycjach regulacyjnych dotyczących sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 10.
10. Sejnowski T.J., *Deep Learning. Głęboka rewolucja. Kiedy sztuczna inteligencja spotyka się z ludzką*, przeł. P. Cypriański, Warszawa 2019.
11. Siwicki M., *Ochrona konsumentów i odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez wirtualnych asystentów (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 2.
12. Staszczuk P., *Czy unijna regulacja odpowiedzialności cywilnej za sztuczną inteligencję jest potrzebna?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022, nr 6.
13. Stefanicki R., *Sztuczna inteligencja tworzona przez człowieka, ukierunkowana na osobę ludzką i przez nią kontrolowana*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2023, nr 1.
14. Wereszczyńska K., *Wykorzystanie uczenia maszynowego do selekcji miejscowości i dróg na mapach przeglądowych*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2022 [nieopublikowany].

15. Wiślak T., *Robo-etyka cnót: o androidach, prawie i kształtowaniu ludzkiego charakteru*, [w:] *Blade Runner. O prawach quasi-człowieka*, red. K. Zeidler, Gdańsk 2021.
16. Zalewski T., *Definicja sztucznej inteligencji*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2022.
17. *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2022.

Źródła internetowe:

1. *Alert Prawny: Projekt dyrektywy w sprawie dostosowania przepisów dotyczących pozaumownej odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji (AI Liability Directive)*, <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/dyrektywa-ws-odpowiedzialnosc-ai.html> [dostęp: 29.05.2023].
2. *Air quality in cities*, https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/air-quality-cities_en [dostęp: 29.05.2023].
3. Bujalski R., *Akt o sztucznej inteligencji [projekt UE]*, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze-praktyczne/akt-o-sztucznej-inteligencji-projekt-ue-470192320> [dostęp: 25.05.2023 r.].
4. Cheese, <https://help.gnome.org/users/cheese/stable/> [dostęp: 17.09.2023].
5. Document 52021PC0206, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:52021PC0206&qid=1671031275662> [dostęp: 20.05.2023].
6. German M., *Wulkan zniszczył La Palmę, teraz może jej pomóc*, <https://turystyka.rp.pl/nowe-trendy/art35655801-wulkan-zniszczyl-la-palme-teraz-moze-jej-pomoc> [dostęp: 28.05.2023].
7. https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15698_2022_INIT&from=PL [dostęp: 20.05.2023].
8. Long R.E., *Artificial intelligence liability: the rules are changing*, <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/08/16/artificial-intelligence-liability-the-rules-are-changing/> [dostęp: 25.05.2023].
9. Lusardi G., *Liability in the digital and AI age: EU looks beyond the „AI Act”*, <https://blogs.dlapiper.com/iptitaly/2022/01/liability-in-the-digital-and-ai-age-eu-looks-beyond-the-ai-act-2/> [dostęp: 25.05.2023 r.].
10. *„Methods in Ecology & Evolution”*, https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/journal/2041210X?utm_sq=guqz2oqbpl [dostęp: 29.05.2023].

11. Nowakowski M., *Na styku regulacji, czyli sztuczna inteligencja w sektorze finansowym – status quo i kierunki rozwoju prawa*, https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze-praktyczne/na-styku-regulacji-czyli-sztuczna-inteligencja-w-470123871?_ga=2.151566265.1413185409.1692459036-1099595419.1692459036&_gl=1*1c7fnl4*_ga*MTA5OTU5NTQxO-S4xNjkyNDU5MDM2*_ga_TRNTF04CYF*MTY5MjQ1OTAzNi4xL-jEuMTY5MjQ1OTAzNi4wLjAuMA [dostęp: 25.05.2023 r.].
12. *Ochrona środowiska i sztuczna inteligencja*, <https://www.pap.pl/media-room/1564791%2Cochrona-srodowiska-i-sztuczna-inteligencja.html> [dostęp: 28.05.2023].
13. Sewastianowicz M., *Sztuczna inteligencja dużo może, także rozpowszechnić firmowe tajemnice*, <https://www.prawo.pl/biznes/zwolnienie-z-pracy-za-rozmore-z-chat-gpt-odpowiedzialnosc,520711.html> [dostęp: 25.05.2023 r.].
14. *Siemens software solution helping cities improve air quality*, <https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/siemens-software-solution-helping-cities-improve-air-quality> [dostęp: 29.05.2023].
15. *Sztuczna inteligencja*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/sztuczna-inteligencja;2466532.html> [dostęp: 20.05.2023].
16. *Sztuczna inteligencja: co to jest i jakie ma zastosowania?*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200827STO85804/sztuczna-inteligencja-co-to-jest-i-jakie-ma-zastosowania> [dostęp: 28.05.2023].
17. *Sztuczna inteligencja i uczenie maszynowe w służbie ekologii*, <https://www.casfera.pl/sztuczna-inteligencja-i-uczenie-maszynowe-w-sluzbie-ekologii/> [dostęp: 28.05.2023].
18. *The Only Thing That Should Scare You About AI*, <https://sustainiaworld.com/this-is-the-only-thing-that-should-scare-you-about-ai/> [dostęp: 28.05.2023].
19. Tryjanowski P., *Sztuczna inteligencja chroni ptaki na farmach wiatrowych*, [https://www.cire.pl/filemanager/Materia%C5%82y%20Problemowe%20\(Wies%C5%82aw%20Drozdowski\)%20/604c6179b48736a515d-1cb960909b651ce49a1753fb85bbb7738873379447171.pdf](https://www.cire.pl/filemanager/Materia%C5%82y%20Problemowe%20(Wies%C5%82aw%20Drozdowski)%20/604c6179b48736a515d-1cb960909b651ce49a1753fb85bbb7738873379447171.pdf) [dostęp: 28.05.2023].
20. Turing A.M., *Computing Machinery and Intelligence*, <https://web.archive.org/web/20110726153108/http://orium.homelinux.org/paper/turingai.pdf> [dostęp: 20.05.2023].

Procesowe aspekty wstrzymania działalności w zakresie zagospodarowania odpadów przez organy inspekcji ochrony środowiska

Streszczenie

Korzystanie ze środowiska wiąże się z możliwością występowania negatywnych oddziaływań, dlatego też do obowiązujących przepisów prawa wprowadzono szereg rozwiązań mających zagwarantować właściwy stan środowiska. Zostały one określone w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), a w przypadku gospodarki odpadami w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.). Pozwalają one m.in. na wstrzymanie działalności związanej z korzystaniem ze środowiska oraz z zagospodarowaniem odpadów. Prawidłowe zastosowanie tych narzędzi wymaga rozwiązań procesowych, które to umożliwią. Niestety są one rozproszone i mało precyzyjne, co wpływa na obniżenie skuteczności ochrony środowiska. Z tego względu w tym artykule przedstawiono sposób, w jaki powinny być one wykorzystywane, oraz problemy mogące się z tym wiązać w przypadku wstrzymania działalności w zakresie zagospodarowania odpadów przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Jednocześnie w podsumowaniu wskazano na konieczność podjęcia działań zmierzających do ujednolicenia rozwiązań. Zaproponowano również wprowadzenie do Kodeksu postępowania administracyjnego działu regulującego postępowanie w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, korzystanie ze środowiska, odpady, wstrzymanie działalności, postępowanie naprawcze

Procedural Aspects of Halting Waste Management Activities By Environmental Inspection Authorities

Abstract

The use of the environment can produce negative impacts. Therefore, a whole range of solutions to ensure a proper condition of the environment have been introduced into the current legislation. These can be found in the Act of 27 April 2001 – the Environmental Protection Law (official journal 'Dziennik Ustaw' of 2022, item 2556, as amended) and, in the case of waste management, in the Act of 14 December 2012 on Waste (official journal 'Dziennik Ustaw' of

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

2022, item 699, as amended). Among other things, they provide for the halting of activities related to the use of the environment and waste management activities. Correct application of these solutions requires procedural solutions which, unfortunately, are scattered and vague. This in turn reduces the effectiveness of environmental protection. Therefore, this article outlines how they these solutions should be applied in practice and what problems may arise if waste management activities are halted by the Environmental Inspection authorities. At the same time, the summary of the article points to the need to take steps to uniformise the solutions. It has also been proposed to introduce a section into the Code of Administrative Procedure to regulate proceedings on environmental matters.

Keywords: environmental protection, use of the environment, waste, cessation of activities, remedial proceedings

1. Wstęp

Skuteczność norm prawnych wprowadzających ograniczenia w korzystaniu ze środowiska wymaga zaopatrzenia ich w sankcje². W przypadku szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska najważniejszą rolę odgrywają trzy podstawowe reżimy odpowiedzialności, czyli odpowiedzialność cywilna, karna i administracyjna³. Biorąc pod uwagę fakt, że zasady korzystania ze środowiska w znacznej części regulowane są przy pomocy metod administracyjnych, ważne znaczenie będą miały sankcje administracyjne stosowane w przypadku naruszenia obowiązujących ograniczeń wynikających bezpośrednio z norm prawnych lub wydanych indywidualnych aktów administracyjnych.

Aktem prawnym o podstawowym znaczeniu w polskim systemie ochrony środowiska jest prawo ochrony środowiska (dalej jako: p.o.ś.)⁴. Wśród instrumentów odpowiedzialności administracyjnej, które zostały w nim wprowadzone, znalazły się również pozwalające na nałożenie na podmiot korzystający ze środowiska określonych obowiązków dostosowawczych albo na wstrzymanie określonego rodzaju działalności, instalacji, obiektu lub zespołu obiektów (dalej dla uproszczenia nazewnictwa zbiorczo będzie mowa o wstrzymaniu działalności). Przestanki uzasadniające nałożenie takich obowiązków odnoszą się generalnie do wszystkich przypadków korzystania ze środowiska.

W art. 371 p.o.ś. określono, że „Przepisy ustawy o odpadach wskazują inne niż wymienione w ustawie przypadki wstrzymywania przez wojewódzkiego

² K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022, art. 362.

³ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002 s. 64.

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

inspektora ochrony środowiska, w drodze decyzji, działalności prowadzonej z naruszeniem wymagań ochrony środowiska". W przytoczonym rozwiązaniu ustawodawca przewidział możliwość wprowadzenia autonomicznych rozwiązań pozwalających na wstrzymanie działalności związanej z zagospodarowaniem odpadów. Działania takie stanowią istotne ograniczenie wynikającego z art. 22 Konstytucji RP prawa do swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z tym przepisem może to mieć miejsce tylko w drodze ustawy i z uwagi na ważny interes publiczny, dlatego też muszą one być realizowane z niezwykłą ostrożnością. Z tego względu w praktyce dużego znaczenia nabierają rozwiązania procesowe gwarantujące, że ograniczenia będą wprowadzane z poszanowaniem praw podmiotów korzystających ze środowiska. Wątpliwości co do sposobu przeprowadzenia postępowania wpływają bowiem na obniżenie bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz obniżenie skuteczności ochrony środowiska. W związku z tym warto przeanalizować, jakie odrębności procesowe występują w poszczególnych kategoriach spraw oraz w jaki sposób ich stosowanie wpływa na działalność podmiotów korzystających ze środowiska oraz na bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Jednocześnie na kanwie postanowień art. 371 p.o.ś. pojawia się kilka istotnych wątpliwości interpretacyjnych związanych z ustaleniem relacji pomiędzy podstawami wydania decyzji ograniczających, wynikającymi z p.o.ś., a tymi zawartymi w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (dalej jako: u.o.)⁵ oraz innych aktów prawnych. Pojawia się również wątpliwość, czy autonomiczne przesłanki wydania takich rozstrzygnięć mogą wynikać także z innych aktów prawnych stanowiących podstawę określonego rodzaju działalności w zakresie zagospodarowania odpadów.

W przepisach pozwalających na nałożenie obowiązku wstrzymania określonej działalności w zakresie zagospodarowania odpadów znajduje się szereg rozwiązań procesowych, modyfikujących reguły przeprowadzenia postępowania w tych sprawach. Ponadto wstrzymanie prowadzenia określonego rodzaju działalności lub eksploatacji instalacji może nie rozwiązywać problemów związanych z występowaniem negatywnych oddziaływań powstających w związku z zagospodarowaniem odpadów. W związku z tym w praktyce może pojawić się konieczność podjęcia innych działań niezbędnych do osiągnięcia standardów korzystania ze środowiska. Dlatego też warto szerzej przeanalizować sposób, w jaki będą one wpływały na skuteczność

⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r., poz. 699 z późn. zm.).

ochrony środowiska. Może to bowiem pozwolić uniknąć błędów w praktyce, a także może mieć wpływ na zmiany wprowadzane w tym zakresie w przyszłości.

Artykuł nie umożliwia jednak wyczerpującego przeanalizowania wszystkich rozwiązań mogących stanowić podstawę wstrzymania działalności z uwagi na naruszenie zasad gospodarki odpadami. Z tego powodu w dalszej części przedmiotem refleksji będą jedynie rozwiązania o charakterze procesowym, w których do podjęcia takich działań zostały upoważnione organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Za takim zawężeniem prowadzonych rozważań przemawia fakt upoważnienia tych organów do podjęcia działań zarówno na podstawie rozwiązań wynikających z p.o.ś., jak i u.o. W związku z tym to one odgrywają najważniejszą rolę.

2. Relacje pomiędzy przepisami mogącymi stanowić podstawę wstrzymania

Zasadniczym problemem wymagającym rozwiązania jest ustalenie relacji między przepisami mogącymi stanowić podstawę nałożenia obowiązku prowadzenia działalności wpływającej na stan środowiska. Podstawową zasadą w tym zakresie będzie dyrektywa wykładni *lex specialis derogat legi generali*. W teorii prawa na kanwie jej stosowania wskazuje się, że nie wystarczy, aby zakres adresatów normy specjalnej był podrzędny w stosunku do normy generalnej, ale również zakres warunków zastosowania tej normy był podrzędny lub równoważny warunkom zastosowania normy generalnej⁶. Kierując się tymi kryteriami, należy uznać, że zarówno w p.o.ś., jak i u.o. do wydawania decyzji wstrzymujących upoważniono organy Inspekcji Ochrony Środowiska. W związku z tym z punktu widzenia podmiotowego występuje równoważność norm prawnych pozwalających na wstrzymanie prowadzonej działalności. Jednak z punktu widzenia przedmiotowego rozwiązania stanowiące podstawę ochrony środowiska przed odpadami mają charakter szczególny. Rozwiązania te regulują bowiem zasady ochrony środowiska przed zagrożeniami wynikającymi wyłącznie z zagospodarowania odpadów, a zatem tylko jednego z filarów ochrony środowiska. Z tego punktu widzenia rozwiązania będące podstawą ochrony środowiska przed odpadami mają zatem

⁶ J. Wróblewski, *Lex generalis a lex specialis*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1963, nr 28, seria I, s. 5–7.

charakter szczególny. Powinny więc znajdować zastosowanie w pierwszej kolejności.

Rozwiązania prawne stanowiące podstawę ochrony środowiska przed odpadami są jednak rozproszone i znajdują się w wielu aktach prawnych, np. w ustawach:

- o odpadach wydobywczych⁷,
- o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸,
- o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów⁹,
- o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi¹⁰,
- o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹¹,
- o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym¹².

W większości z tych aktów prawnych wprowadzono reguły kolizyjne, wskazujące, że w sprawach w nich nieuregulowanych należy stosować rozwiązania ogólne. Przykładem takich rozwiązań są postanowienia art. 3 ustawy o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Zgodnie z tym przepisem „W sprawach dotyczących postępowania ze zużyтым sprzętem w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 i 1250)”. W związku z tym przepisy wprowadzające zasady zagospodarowania określonych kategorii odpadów z punktu widzenia przedmiotowego są rozwiązaniami szczególnymi wyłączającymi zastosowanie reguł ogólnych. Dlatego też jeżeli w tych aktach prawnych znajdują się rozwiązania pozwalające na wstrzymanie działalności związanej z zagospodarowaniem odpadów, to mają one charakter szczególny w stosunku do tych wynikających z ustawy o odpadach. Przykładem takich rozwiązań mogą być postanowienia art. 13 ust. 2 ustawy o odpadach wydobywczych, zgodnie z którym „Jeżeli posiadacz odpadów wydobywczych mimo wezwania, o którym mowa w ust. 1, nadal narusza przepisy ustawy lub działa niezgodnie z decyzją zatwierdzającą program

⁷ Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2336 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1792 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 160 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużyтым sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622 z późn. zm.).

gospodarowania odpadami wydobywczymi, właściwy organ wstrzymuje, w drodze decyzji, działalność posiadacza odpadów wydobywczych w zakresie objętym decyzją zatwierdzającą program gospodarowania odpadami wydobywczymi”. W takim przypadku należy uznać, że również z punktu widzenia podmiotowego wprowadzono rozwiązania szczególne wyłączające możliwość wydania decyzji wstrzymujących przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Jeśli jednak takich rozwiązań w przepisach szczególnych nie będzie, to będą znajdowały zastosowanie podstawy wstrzymania działalności wynikające z u.o.

Oczywiście w każdym przypadku należy ocenić zakres przedmiotowy zastosowania przepisów szczególnych. Mają one bowiem charakter wyjątkowy i jako takie objęte są dyrektywą *exceptiones non sunt extendae* zabraniającą rozszerzającego interpretowania wyjątków. Sam fakt, że przedmiotem postępowania jest zagospodarowanie określonej kategorii odpadów, nie wyłącza zastosowania reguł ogólnych.

3. Podstawy wstrzymania przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska działalności w zakresie zagospodarowania odpadów

W tym miejscu przedmiotem rozważań będą rozwiązania procesowe mające zagwarantować właściwy stan środowiska w zakresie gospodarki odpadami. Zasadniczą rolę w tym zakresie odgrywa wynikająca z postanowień art. 371 p.o.ś. możliwość wstrzymania przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w drodze decyzji, działalności prowadzonej w zakresie gospodarowania odpadami, z naruszeniem wymagań ochrony środowiska. W związku z tym niezbędne jest przypomnienie, w jakich przypadkach i na jakiej podstawie może to nastąpić. Pozwala to bowiem na ustalenie właściwości rzeczowej organów administracji oraz zakresu odrębności procesowych wynikających z przepisów szczególnych. To zaś determinuje zakres prowadzonych rozważań.

Analizując rozwiązania wynikające z ustawy o odpadach, należy stwierdzić, że działania takie mogą mieć zarówno charakter fakultatywny, jak i obligatoryjny, w zależności od rodzaju i zakresu naruszenia standardów obowiązujących w ramach gospodarki odpadami. Możliwość wstrzymania działalności daje:

- 1) art. 32 ust. 1 u.o. – pozwalający wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku naruszenia:

- b) hierarchii sposobów postępowania z odpadami, polegającego na niewy-segregowaniu odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, wbrew art. 18 ust. 7 u.o., zgodnie z którym unieszkodliwianiu poddaje się te odpady, z jakich uprzednio wysegregowano odpady nadające się do odzysku;
- c) zakazu dotyczącego postępowania z odpadami niebezpiecznymi, o którym mowa w art. 21 u.o., zgodnie z którym zakazuje się mieszania odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszania odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne, a także mieszania odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczania substancji niebezpiecznych (poza wyjątkami wynikającymi z ust. 2 i 3 tego przepisu);
- d) zakazów określonych w art. 23 ust. 2, zgodnie z którym zakazuje się zbierania poza miejscem wytwarzania:
 - pozostałości z sortowania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania,
 - komunalnych osadów ściekowych,
 - zakaźnych odpadów medycznych,
 - zakaźnych odpadów weterynaryjnych,
 - niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych,
 - bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
- e) obowiązku określonego w art. 27 ust. 2 u.o., zgodnie z którym wytwórca odpadów lub inny posiadacz odpadów może zlecić wykonanie obowiązku gospodarowania odpadami wyłącznie podmiotom posiadającym:
 - zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów lub
 - koncesję na podziemne składowanie odpadów, pozwolenie zintegrowane, decyzję zatwierdzającą program gospodarowania odpadami wydobywczymi, zezwolenie na prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych lub wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości - na podstawie odrębnych przepisów, lub
 - wpis do rejestru w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 5 u.o.,

chyba że działalność taka nie wymaga uzyskania decyzji lub wpisu do rejestru;

- f) wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 29 ust. 2 u.o.;
 - g) zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o którym mowa w art. 30 ust. 1 u.o.;
- 2) art. 161 ust. 1 u.o. – w przypadku niewykonania przez zarządzającego spalarnią odpadów lub współspalarnią odpadów obowiązków, o których mowa w art. 155–160, kierując się stopniem niewykonania obowiązków oraz zagrożeniem dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska, wydać decyzję o wstrzymaniu termicznego przekształcania odpadów w tej spalarni lub współspalarni.

Natomiast obowiązek wstrzymania działalności wynika z:

- 1) art. 32 ust. 1a u.o. – nakazującego wstrzymać działalność posiadacza odpadów, w przypadku gdy posiadacz ten zbiera lub przetwarza odpady bez wymaganego zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów;
- 2) art. 32 ust. 1b u.o. – jeżeli w okresie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym decyzja o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej za naruszenie polegające na gospodarowaniu odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów stała się ostateczna, posiadaczowi odpadów została wymierzona po raz drugi administracyjna kara pieniężna za naruszenie polegające na gospodarowaniu odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem na zbieranie odpadów lub zezwoleniem na przetwarzanie odpadów – wstrzymać, w drodze decyzji, działalność tego posiadacza odpadów;
- 3) art. 32 ust. 4 u.o. – w razie nieusunięcia nieprawidłowości w terminie określonym na podstawie ust. 3 wstrzymać w drodze decyzji działalność posiadacza odpadów w zakresie, o którym mowa w ust. 1, związaną z gospodarowaniem odpadami.
- 4) art. 140 ust. 1 u.o. – w przypadku stwierdzenia:
 - a) niedopełnienia przez zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązków, o których mowa w art. 138 u.o., tj. w przypadku braku niezwłocznego powiadomienia wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub wojewódzkiego inspektora sanitarnego o stwierdzonych na składowisku

odpadów zmianach obserwowanych parametrów, wskazujących na możliwość wystąpienia lub powstanie zagrożeń dla środowiska lub dla życia bądź zdrowia ludzi, lub

- b) niewykonania obowiązków wynikających z decyzji, o której mowa w art. 139 ust. 2 u.o., wydawanej po ustaleniu przyczyn zmian obserwowanych parametrów oraz możliwych zagrożeń dla środowiska – wojewódzki inspektor ochrony środowiska określa w drodze decyzji zakres i harmonogram działań niezbędnych do usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonych zagrożeń dla środowiska.

4. Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji wstrzymującej działalność

Jak wynika z powyższego zestawienia, katalog przesłanek uzasadniających wstrzymanie prowadzenia działalności w zakresie zagospodarowania odpadów jest bardzo szeroki. Wydanie decyzji nakładającej taki obowiązek musi być poprzedzone postępowaniem, w którym udowodnione będą uzasadniające to przesłanki, dlatego istotne stają się rozwiązania o charakterze procesowym, których prawidłowe zastosowanie może ułatwić wydanie prawidłowej decyzji. Jednocześnie stanowią one procesową gwarancję swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W pierwszej kolejności należy więc przeanalizować, czy skala naruszenia prawa będzie miała wpływ na decyzję kończącą postępowanie w konkretnej sprawie. Decyzje wydawane na podstawie przesłanek umożliwiających fakultatywne wstrzymanie działalności w zakresie zagospodarowania odpadów podejmowane będą w granicach uznania administracyjnego. W związku z tym, analizując konieczność ich wydania, należy pamiętać, że „Swoboda organu administracji orzekającego w granicach uznania administracyjnego, wynikająca z przepisów prawa materialnego, jest ograniczona ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Uznaniowe akty administracyjne są oparte na konkretnych przepisach, ilość rozwiązań dla **decyzji uznaniowej** organu ogranicza interes indywidualny oraz społeczny, a niezbędnym elementem ich legalności jest przeprowadzenie procesu decyzyjnego zgodnie z procedurą (w szczególności prawidłowym i dokładnym ustaleniem stanu faktycznego). Organ administracji korzystający z uznania administracyjnego jest obowiązany szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki postępowania dowodowego, co niewątpliwie miało miejsce w tej sprawie. Kontrola sądowa powinna więc

dotyczyć podstaw uznania administracyjnego oraz prawidłowości procesu wydania **decyzji uznaniowej**. Prawidłowość postępowania administracyjnego i jego legalności dotyczy bowiem również przekroczenia granic uznania administracyjnego. Granice uznania to zespół okoliczności faktycznych lub przepisów prawnych, które powodują, że organ administracyjny, działając na zasadzie uznania, działa legalnie, lecz nie dowolnie. Działanie w ramach uznania administracyjnego pozostawia organom administracyjnym możliwość wyboru jedynie pomiędzy skutkami prawnymi znajdującymi uzasadnienie w zakresie przesłanki celowości gospodarczej, zasadach współżycia i interesu społecznego, polityce państwa czyli zasadach wynikających z dyspozycji art. 7 k.p.a. W tej sprawie organy wyważyły te okoliczności, nie dopuszczając się w tym zakresie przekroczenia granic uznania administracyjnego, co zostało prawidłowo zaakceptowane przez Sąd I instancji¹³.

W związku z tym, dokonując oceny, czy ewentualna skala naruszeń oraz ewentualne zawinienie mogą mieć wpływ na decyzje wydawane przez organy administracji, należy kierować się powyższymi kryteriami. Próbując rozwiązać ten problem w literaturze przedmiotu, na kanwie postanowień art. 161 u.o. przyjmuje się, że ocena jest pozostawiona organom prowadzącym postępowanie. Wskazuje się jednak, że „brak jakiegokolwiek zagrożenia nie uzasadnia zastosowania art. 161 niezależnie od tego, jaki był stopień niewykonania obowiązków”¹⁴. Takie podejście wydaje się uzasadnione we wszystkich przypadkach, w których przyznano organom Inspekcji Ochrony Środowiska fakultatywną możliwość wstrzymania działalności. Skoro bowiem wstrzymanie konkretnej działalności ma doprowadzić do wyeliminowania zagrożeń dla środowiska, to jeżeli one nie występują, to nie ma podstaw do wydawania decyzji wstrzymującej. W związku z tym organy prowadzące postępowanie w takich przypadkach w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego powinny dokonać ustaleń faktycznych pozwalających na ocenę skali występujących naruszeń oraz ich wpływu na środowisko.

Jednocześnie „niewykonanie obowiązków, jak i zagrożenie ocenia się według kryteriów czysto obiektywnych, ewentualna «wina» (cudzośćwów nieprzypadkowy) zarządzającego spalarnią lub współspalarnią bądź innych osób nie ma żadnego znaczenia”¹⁵. Również z tym stanowiskiem należy się

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 1440/16.

¹⁴ D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022, art. 161.

¹⁵ *Ibidem*.

zgodzić. Odpowiedzialność administracyjna co do zasady ma charakter zobiektywizowany¹⁶.

Odmienne będzie natomiast przedstawiała się sytuacja w przypadkach, w których organy administracji będą wydawały decyzje o charakterze związanym. Wówczas bowiem istotne będzie tylko ustalenie wystąpienia naruszeń prawa uzasadniających wydanie decyzji wstrzymujących. Natomiast skala ewentualnego naruszenia nie będzie miała już znaczenia. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym wskazuje się, że „Postępowanie prowadzone w trybie art. 32 ust. 1a ustawy z 2012 r. o odpadach ogranicza się do ustalenia, czy posiadacz odpadów posiada na taką działalność zezwolenie, czy też nie. Przepis ten nie przewiduje możliwości odstąpienia przez organ administracji publicznej od wstrzymania działalności”¹⁷. Pogląd ten został co prawda wypowiedziany na kanwie jednego z przepisów dających podstawę do wydania decyzji wstrzymującej, jednak nie ma żadnych przeciwwskazań do tego, aby tak samo postępować w innych przypadkach, w których organy administracji zostały zobowiązane do wydania decyzji wstrzymujących w przypadku wystąpienia naruszeń prawa.

5. Postępowanie naprawcze

Podstawowym celem wydawania decyzji wstrzymujących prowadzenie działalności w zakresie zagospodarowania odpadów jest doprowadzenie do wyeliminowania zagrożeń dla środowiska. Nie zawsze jednak efekt ten może zostać osiągnięty przez samo zaprzestanie określonego rodzaju działalności. W wielu wypadkach niezbędne jest do tego również podjęcie działań przez podmiot korzystający ze środowiska. Dlatego też w art. 32 ust. 3 u.o. przewidziano, że w „przypadkach określonych w ust. 1 i 1b, na wniosek posiadacza odpadów, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze postanowienia, określić termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, zawieszając na ten czas postępowanie. Termin nie może być dłuższy niż rok od dnia doręczenia postanowienia”. Analogiczne rozwiązania znalazły się także w art. 140 ust. 4 u.o., odnoszące się do wstrzymania działalności składowisk odpadów. Dlatego też dalsze rozważania będą prowadzone dla obu rozwiązań łącznie. Przytoczone rozwiązanie stanowi podstawę do przeprowadzenia

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2011 r., sygn. II OSK 568/10, LEX nr 1080632.

¹⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2021 r., sygn. IV SA/Wa 2647/20, LEX nr 3172880.

swoistego postępowania naprawczego, którego pozytywne zakończenie może umożliwić kontynuację działalności w zakresie zagospodarowania odpadów. Jest to więc swoisty środek procesowy o charakterze probacyjnym, mający zachęcić podmiot korzystający ze środowiska do usunięcia naruszeń prawa we własnym zakresie.

Ideę przyświecającą wprowadzeniu takiego rozwiązania należy ocenić pozytywnie. Niestety rozwiązanie, w którym taka możliwość została wprowadzona, może generować wątpliwości interpretacyjne natury procesowej, dlatego też wymaga ono pogłębionej analizy. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że do postanowień wydawanych na podstawie art. 32 ust. 3 u.o. i 149 ust. 4 u.o. znajdować będą zastosowanie, zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a., reguły wynikające z tego aktu prawnego, o ile z przepisów szczególnych nie wynikają inne rozwiązania. Z postanowień art. 32 ust. 3 u.o. i 140 ust. 4 u.o. wynika, że organ ma jedynie możliwość na wniosek podmiotu korzystającego ze środowiska przeprowadzenia postępowania naprawczego. Nie ma jednak takiego obowiązku.

Z przytoczonego wyżej rozwiązania wynika, że podstawowe znaczenie będzie miała w tym zakresie inicjatywa podmiotu prowadzącego działalność. Postępowanie naprawcze co do zasady może być wszczęte tylko na wniosek podmiotu prowadzącego określoną działalność. Ustawodawca jednak nie określił, na jakim etapie wniosek taki powinien zostać złożony. W związku z tym należy uznać, że może to mieć miejsce na każdym etapie postępowania, także po wniesieniu odwołania. Zgodnie bowiem z ogólnymi regułami wynikającymi z art. 7 k.p.a. organ administracji musi kierować się zasadą prawdy obiektywnej. Ta zaś obliuguje do uwzględnienia okoliczności stanu faktycznego występujących w dacie zakończenia postępowania. Jeżeli zatem wniosek, o którym mowa w art. 32 ust. 3 u.o. albo w art. 140 u.o., został złożony przed zakończeniem postępowania w sprawie, to musi zostać rozpatrzony. Z postanowień przywołanych przepisów wynika, że organ ma jedynie możliwość wyznaczenia terminu dostosowawczego, ale nie obowiązek.

Z tego powodu z punktu widzenia procesowego bardzo istotne staje się ustalenie przesłanek, jakimi w tym zakresie powinny kierować się organy administracji. Próbuąc rozwiązać ten problem, w orzecznictwie wskazuje się, że „Lektura art. 32 ust. 1 pkt 1–6 wraz z przepisem art. 32 ust. 3 ustawy o odpadach, każe uznać za słuszne argumenty skarżącego w zakresie wyjątkowości zastosowania sankcji w postaci wstrzymania działalności posiadacza

odpadów, jako szczególnie rygorystycznej. Stąd można do niej sięgnąć, jeżeli inne środki nie są skuteczne, a jednocześnie są spełnione przesłanki uzasadniające wstrzymanie, wymienione w pkt 1–5¹⁸. W związku z tym, oceniając możliwość skorzystania z rozwiązań art. 32 ust. 3 u.o. albo art. 140 ust. 4 u.o., organ prowadzący postępowanie powinien ocenić, czy wyznaczenie terminu do usunięcia nieprawidłowości rzeczywiście umożliwi doprowadzenie prowadzonej działalności do stanu zgodnego z prawem. W praktyce ogranicza to swobodę działania organów administracji. Jeśli bowiem ustalą one, że taka możliwość istnieje, to będą musiały wyznaczyć termin dostosowawczy. Tylko w przypadku uznania, że nie ma możliwości doprowadzenia prowadzonej działalności do stanu zgodnego z prawem, będą miały podstawę do wydania postanowienia odmawiającego wyznaczenia terminu dostosowawczego.

Analizując podstawy zawieszenia prowadzonego postępowania, należy zauważyć, że termin, na jaki może być zawieszone postępowanie w przedmiocie wstrzymania działalności, jest terminem prawa materialnego. W związku z tym jest to maksymalny termin, na jaki może mieć miejsce zawieszenie postępowania. Można jednak dopuścić jego skrócenia, jeśli np. termin wskazany we wniosku byłby krótszy. Oczywiście w takim przypadku należałoby dopuścić jego wydłużenie na wniosek strony. W takim przypadku łączny okres zawieszenia postępowania nie będzie mógł przekraczać roku. Należy podkreślić, że będzie to wymagało wcześniejszego podjęcia zawieszonego postępowania.

Z art. 32 ust. 3 u.o. i art. 140 ust. 4 u.o. nie wynika, aby orzeczenia wydawane na tych podstawach miały charakter zaskarżalny. W związku z tym, kierując się ogólnymi regułami wynikającym z art. 142 k.p.a., strona może zaskarżyć takie postanowienie tylko w odwołaniu od decyzji. Takie postępowanie nie ogranicza praw stron, które mogą podlegać ochronie przez możliwość wniesienia odwołania. Wątpliwości mogą jednak wystąpić wówczas, gdy organ prowadzący postępowanie uzna, że zachodzą podstawy do wyznaczenia terminu dostosowawczego. W takim przypadku podmiot korzystający ze środowiska może dalej prowadzić dotychczasową działalność. Taki stan niekoniecznie musi spotkać się z aprobatą pozostałych uczestników postępowania (np. organizacji społecznych partycypujących w nim zgodnie z regułami wynikającymi z art. 31 k.p.a.). Nie mają oni jednak możliwości kwestionowania

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. IV SA/Wa 1423/16, LEX nr 2602199.

takiego postanowienia, w czego efekcie ocena prawidłowości jego wydania może być odsunięta w czasie, w trakcie którego mogą zachodzić negatywne zmiany w środowisku. Dlatego też *de lege ferenda* warto się zastanowić, czy postanowienia wydawane na podstawie art. 32 ust. 3 u.o. nie powinny być zaskarżalne.

Skorzystanie z możliwości wyznaczenia terminu dostosowawczego nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów procesowych, jakie w związku z tym mogą się pojawić. Wydając bowiem na podstawie art. 32 ust. 3 u.o. albo art. 140 ust. 4 u.o. postanowienie określające termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, równocześnie na ten czas zawiesza się postępowanie. Rozstrzygnięcie to ma więc nie rozstrzygać sprawy co do jej istoty, dlatego ma ono charakter wyłącznie procesowy. W związku z tym po upływie wyznaczonego terminu organ powinien podjąć zawieszone postępowanie. W tym przypadku mamy do czynienia ze szczególną podstawą zawieszenia postępowania, wynikającą z przepisów prawa materialnego, stanowiących podstawę podjęcia określonych działań. W związku z tym również w tych przepisach należy poszukiwać podstawy do podjęcia zawieszonego postępowania, zarówno gdy upłynął wnioskowany termin, jak i wcześniej, gdy zmieniły się okoliczności faktyczne. W obu przypadkach postanowienia będą jednak niezaskarżalne.

6. Decyzje w przedmiocie wstrzymania działalności

Po podjęciu zawieszonego postępowania organ powinien dokonać weryfikacji usunięcia nieprawidłowości, które legły u podstaw wszczęcia postępowania w przedmiocie wstrzymania prowadzonej działalności. Jeżeli przyczyny wszczęcia postępowania już nie występują, to organ na podstawie art. 105 par. 1 k.p.a. umarza postępowanie jako bezprzedmiotowe. Jeśli jednak nieprawidłowości w dalszym ciągu występują, to organ administracji na podstawie art. 32 ust. 4 u.o. albo art. 140 ust. 5 u.o. wstrzymuje, w drodze decyzji, działalność posiadacza *odpadów* w zakresie związanym z gospodarowaniem *odpadami*.

Wątpliwości mogą pojawić się wówczas, gdy w trakcie weryfikacji usunięcia przyczyn uzasadniających wstrzymanie działalności okaże się, że co prawda te pierwotne zostały usunięte, ale pojawiły się nowe, które także uzasadniają wstrzymanie prowadzonej działalności. Niestety obowiązujące przepisy prawa takiej ewentualności nie przewidują, w związku z tym należy

uznać, że jeśli wcześniejsze nieprawidłowości zostały usunięte, to organy Inspekcji Ochrony Środowiska nie mają już podstaw do wstrzymania prowadzonej działalności. Stwierdzone nieprawidłowości dają natomiast podstawę do wszczęcia kolejnego postępowania w przedmiocie wstrzymania działalności. W tym postępowaniu oczywiście będzie można wykorzystać dowody potwierdzające wystąpienie naruszeń przeprowadzone we wcześniejszym postępowaniu.

7. Wyrażenie zgody na podjęcie wstrzymanej wcześniej działalności

Przyczyny uzasadniające wstrzymanie prowadzonej działalności mogą w praktyce zostać usunięte także po wydaniu decyzji wstrzymującej. Dlatego też zgodnie z postanowieniami odpowiednio art. 32 ust. 6 oraz art. 140 ust. 6 u.o. właściwy organ w drodze decyzji wyraża zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności. W literaturze przedmiotu na kanwie postanowień art. 140 ust. 6 u.o. wskazuje się, że „w takiej sytuacji zainteresowany kieruje do WIOŚ wnioski o zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności. Jeżeli WIOŚ stwierdzi, że ustały przyczyny wstrzymania działalności, tj. że nieprawidłowości zostały usunięte, jest zobowiązany wydać decyzję wyrażającą zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności”¹⁹. Z takim stanowiskiem należy się zgodzić. Pozostaje ono aktualne także w przypadku określonym w art. 32 ust. 6 u.o., gdyż oba rozwiązania są analogiczne.

W każdym przypadku należy jednak pamiętać o tym, że wyrażenie zgody na podjęcie wstrzymanej działalności będzie następowało w odrębnym postępowaniu. W związku z tym w toku postępowania, przy udziale wnioskodawcy organ będzie musiał w sposób niebudzący wątpliwości ustalić, że doszło do usunięcia występujących nieprawidłowości. Niestety również w tym przypadku, podobnie jak w sytuacji wyznaczenia terminu do usunięcia nieprawidłowości, nie przewidziano możliwości odmowy wyrażenia zgody na podjęcie działalności z uwagi na wystąpienie innych naruszeń prawa uzasadniających wstrzymanie prowadzonej działalności. Z tego względu jeżeli dotychczasowe nieprawidłowości zostaną usunięte, organ będzie musiał wyrazić zgodę na podjęcie dotychczasowej działalności. W żadnym razie nie zamyka to jednak drogi do ponownego wszczęcia postępowania w przedmiocie wstrzymania prowadzenia działalności z uwagi na inne naruszenia prawa.

¹⁹ D. Danecka, W. Radecki, *op. cit.*, art. 32.

8. Wnioski

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że wstrzymanie działalności w zakresie gospodarki odpadami jest kolejną kategorią spraw, w której wprowadzono autonomiczne rozwiązania procesowe. Nie wszystkie z nich mają charakter kompletny i przemyślany, w związku z tym nie gwarantują one do końca skutecznej ochrony środowiska przed odpadami. Jednocześnie na skutek rozdrobnienia rozwiązań stanowiących podstawę wstrzymania działalności w zakresie gospodarki odpadami powoduje, że niektóre z nich stanowią zbędne powtórzenie (art. 32 ust. 3 i art. 140 ust. 4 u.o.). Składowanie odpadów jest bowiem tylko jedną z form ich zagospodarowania, dlatego nie ma żadnych podstaw do wprowadzania autonomicznych rozwiązań w tym zakresie. Niestety jest to efekt próby doprecyzowania rozwiązań, która przyniosła skutek odmienny od zamierzonego. Wydaje się, że rozstrzygnąć ten problem mogłyby działania zmierzające do ujednolicenia rozwiązań pozwalających na wstrzymanie działalności w związku z oddziaływaniem na środowisko. Nie ma bowiem żadnych racjonalnych przesłanek przemawiających za wprowadzaniem odrębnych środków tylko z uwagi na rodzaj zagrożenia dla środowiska, kategorię lub sposób zagospodarowania odpadów. Mogłoby to pośrednio wpłynąć na usprawnienie funkcjonowania organów administracji do właściwości, których należą sprawy związane z ochroną środowiska. Docelowo mogłoby to mieć miejsce np. przez wprowadzenie do k.p.a. działu poświęconego postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Pozwoliłoby to uporządkować dotychczas rozproszone rozwiązania procesowe w sprawach z zakresu ochrony środowiska, to zaś wpłynęłoby również na efektywność systemu ochrony środowiska. Obecnie występujące rozdrobnienie rozwiązań temu bowiem nie służy.

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 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

4. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2336 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1792 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 160 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 2056 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622 z późn. zm.).

Książki i artykuły naukowe:

1. Danecka D., Radecki W., *Ustawa o odpadach. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2022.
2. Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, 2022, art 362.
3. Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
4. Wróblewski J., *Lex generalis a lex specialis*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1963, nr 28, seria I.

Orzecznictwo:

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. II OSK 1440/16.
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2011 r., sygn. II OSK 568/10, LEX nr 1080632.
3. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2021 r., sygn. IV SA/Wa 2647/20, LEX nr 3172880.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. IV SA/Wa 1423/16, LEX nr 2602199.

Joanna Daros-Pawlyta¹

Prawo pierwokupu nieruchomości położonych w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa. Analiza praktyczna

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie konstrukcji prawnej ustawowego prawa pierwokupu przysługującego parkom narodowym oraz Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasom Państwowym. Omówiona została w nim problematyka charakteru prawnego wskazanej instytucji, jej ustanowienia i wykonania. Istotną część artykułu stanowią rozważania dotyczące ochrony tego prawa. Przeprowadzenie analizy aktualnego stanu prawnego w zakresie regulacji prawa pierwokupu przysługującego parkom narodowym prowadzi do wniosków *de lege ferenda* zamieszczonych w treści artykułu. Podstawowym problemem jest właściwe regulowanie ochrony prawa pierwokupu przysługującego parkom narodowym, aby mogło ono stać się przydatnym w praktyce instrumentem prawnym służącym do realizacji podstawowego celu ustawy o ochronie przyrody.

Słowa kluczowe: prawo pierwokupu, park narodowy, nieruchomości, ochrona przyrody, praktyka notarialna

The Pre-Emptive Right of a State Treasury to Purchase Real Property Located Within the Boundaries of a National Park: A Practical Analysis

Abstract

The purpose of the article is to present the legal structure of the statutory right of pre-emption vested in national parks and the State Forests National Forest Holding (*Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe*). The article discusses the issue of the legal nature of this institution, its establishment and operation. An important part of the article is also a deliberation on the protection of this pre-emptive right. Conducting an analysis of the current state of the law with regard to the regulation of the right of preemption vested in national parks leads to *de lege ferenda* conclusions in the article. The main problem is the proper regulation of the

¹ Referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w Sosnowcu; autorka publikacji z zakresu prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego i ekonomii; stypendystka Uniwersytetu w Groningen (Hanzehogeschool Groningen).

protection of the right of first refusal vested in national parks, so that it can become a useful legal instrument in practice for the fulfilment of the primary purpose of the Law on Nature Protection.

Keywords: pre-emptive right, national park, real property, nature conservation, notary practice

1. Wstęp

Z punktu widzenia skuteczności ochrony przyrody na terenie parków narodowych znaczenie może mieć struktura własnościowa gruntów położonych w granicach danego parku. Niewątpliwie władanie gruntami bezpośrednio przez park narodowy może ułatwić realizację wielu zadań wynikających z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (dalej jako: u.o.p.)². Zarazem jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie prawa własności prywatnej powodują sprzeciw zainteresowanych. Problem ten dostrzegalny był już w czasach II Rzeczypospolitej, kiedy trwały dyskusje o potrzebie organizacji parków narodowych jako szczególnych form ochrony przyrody. Znany międzywojenny przyrodnik Jan Gwalbert Pawlikowski, postulując utworzenie parku narodowego w Tatrach, twierdził, że wprawdzie najkorzystniejsza byłaby sytuacja, w której całość terenów parku stanowiłaby własność publiczną, jednakże wykup całości gruntów uważał za niemożliwy, natomiast wywłaszczenie postrzegał jako niekorzystne rozwiązanie czyniące „całą sprawę ochrony przyrody niepopularną, a nawet nienawistną”³. Interesującą, choć niepozbawioną pewnych wad, pozostaje instytucja prawa pierwokupu jako umożliwiająca parkom narodowym realizowanie celów związanych z ochroną przyrody w kontekście wykonywania uprawnień prawnorzeczowych.

2. Problem badawczy

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 5 u.o.p. parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości, o ile ta jest położona w jego granicach administracyjnych⁴. Jest to rozwiązanie szczególne wobec przepisów regulujących instytucję pierwokupu w Kodeksie cywilnym (dalej jako k.c.)⁵, gdyż po pierwsze dotyczy wyłącznie nieruchomości (a nie rzeczy ruchomych lub

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1336.

³ M. Mika, R. Pawlusiński, B. Zawilińska, *Park narodowy a gospodarka lokalna. Model relacji ekonomicznych na przykładzie Babogórskiego Parku Narodowego*, Kraków 2015, s. 37.

⁴ Obszar ten kształtowany jest aktem prawnym w randze rozporządzenia (art. 10 ust. 1 u.o.p.).

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

wierzytelności), a po drugie zawęży możliwość jego wykonania tylko do obszaru parku narodowego. Ponadto sama konstrukcja prawa pierwokupu, zarówno ta określona bezpośrednio w Kodeksie cywilnym (art. 597 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 598 k.c.), jak i w przepisie szczególnym (art. 10 ust. 5a i 5b u.o.p.) *lege artis* odnosi się wyłącznie do umowy sprzedaży, podczas gdy w praktyce notarialnej niejednokrotnie zdarzają się próby innej kwalifikacji umowy przenoszącej własność nieruchomości czy sporządzania problematycznych umów nienazwanych, tak aby pominąć przedmiotowe uprzywilejowanie parku narodowego. Zdarzają się również przypadki celowego wyłączenia uprawnienia z art. 10 ust. 5 u.o.p. w sytuacji, gdy jedynie część nieruchomości położona jest w granicach parku narodowego (np. dwie działki), a pozostała znajduje się poza jego granicami, podczas gdy sprzedawana jest cała nieruchomość w rozumieniu wieczystoksięgowym (formalnym). W takim przypadku praktyka notarialna opowiada się, co do zasady, za wyłączeniem uprawnienia prawa pierwokupu na rzecz parku narodowego ze względu na „brak tożsamości przedmiotu sprzedaży z przedmiotem pierwokupu”.

W niniejszym artykule zostaną przeanalizowane argumenty przemawiające za wadliwością takiego stanowiska, w ocenie autorki, ze skutkiem w postaci bezwzględnej nieważności takiej czynności. Rozważano również sytuację, gdy sprzedawana jest działka, która jedynie w części położona jest w granicach administracyjnych parku narodowego celem udzielenia odpowiedzi, czy w takiej sytuacji parkowi narodowemu może przysługiwać prawo pierwokupu. Dodatkowo sformułowano postulaty *de lege ferenda* związane z aktualną konstrukcją prawa pierwokupu z art. 10 ust. 5 u.o.p., a także z art. 37a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (dalej jako: u.o.l.)⁶, formułując tezę o (pozornej) konkurencji prawa pierwokupu realizowanego przez park narodowy lub przez Skarb Państwa – Lasy Państwowe, to jest w sytuacji zbycia nieruchomości leśnej położonej w obrębie parku narodowego.

W analizie zastosowano przede wszystkim prawną-dogmatyczną metodę badawczą, związaną z weryfikacją obowiązujących przepisów prawnych wraz z poglądami wyrażanymi w bieżącym orzecnictwie sądowym. Badania zostały uzupełnione przeprowadzoną ankietą w trybie informacji publicznej, która pozwoliła na identyfikację aktualnych problemów związanych ze stosowaniem prawa pierwokupu przez polskie parki narodowe obejmujące okres od maja 2004 r. do lipca 2023 r. Dodatkowo pozyskano dane, w wyżej

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1356.

wskazanym trybie, z Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także z Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych (orzeczenia niepublikowane), pozwalające na ocenę rzeczywistego zakresu realizacji prawa pierwokupu przez polskie parki narodowe, ich wpływu na wykonanie celów ustawy o ochronie przyrody i ustawy o lasach, w tym pozwalające na weryfikację zaangażowania środków publicznych oraz sposobów finansowania tego typu przedsięwzięć.

3. Pojęcie parku narodowego

Park narodowy, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.p., jest jedną z form ochrony przyrody, a jego utworzenie stanowi cel publiczny w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej jako: u.g.n.)⁷. Obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (art. 8 ust. 1 u.o.p.)⁸. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (art. 8 ust. 2 u.o.p.)⁹. Z założenia ustawodawcy obejmuje on zatem rozległe tereny o szczególnych wartościach dla interesu publicznego, na których zlokalizowane są dane twory przyrody. Park narodowy może objąć również, poza gruntami Skarbu Państwa, prywatne tereny rolne, leśne i zabudowane. Tym samym park narodowy wywiera wpływ na gospodarkę przestrzenną na swoim terenie. Na obszarze parku narodowego konieczność ochrony przyrody ma priorytetowe znaczenie, przy czym oprócz tej funkcji, realizują one jeszcze inne cele, takie jak np. zadania w zakresie edukacji ekologicznej i nauki,

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 grudnia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1443/21, Legalis nr 2664959.

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. I SA/Wr 1183/21, Legalis nr 2768950.

udostępniania zasobów przyrodniczych i kulturowych¹⁰. Położenie gruntu na terenie parku narodowego wiąże się więc zawsze dla właściciela takiej nieruchomości z prawnymi ograniczeniami w sposobie możliwego zagospodarowania terenu¹¹. Zagospodarowanie terenu przez jego właściciela nie może uniemożliwić wykonania tej formy ochrony przyrody, jaką jest park narodowy, i związanych z jego utworzeniem szczególnych obowiązków¹². Takie ograniczenia prawa własności, jakie wynikają z ustawy o ochronie przyrody (w zakresie określającym wymogi ochronne) i ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³ (w zakresie konieczności dostosowania warunków zabudowy do wymogów ochrony przyrody i pozytywnego uzgodnienia ich w właściwym organem), są dopuszczalne (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP¹⁴). Jednym ze sposobów ograniczenia przedmiotowego prawa własności nieruchomości zlokalizowanej w obrębie parku narodowego stanowi instytucja prawa pierwokupu określona w art. 10 ust. 5 u.o.p.

Park narodowy pod względem instytucjonalnym stanowi państwową osobę prawną, która z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic nabywa z mocy prawa użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów, oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali (art. 8a ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 3 u.o.p. i w zw. z art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵)¹⁶. Jako państwowa osoba prawna odrębna od Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych występuje we własnym imieniu, ale działa na rzecz Skarbu Państwa, będąc jego zastępcą

¹⁰ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach z dnia 16 czerwca 2011 r., druk nr 4345, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/4345> [dostęp: 14.08.2023]; zob. też: W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawno porównawcze*, Warszawa 2010, s. 92–101.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1444/21, Legalis nr 2665317.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1443/21, Legalis nr 2664959.

¹³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 977.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

¹⁶ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. III CZP 6/19, Legalis nr 1942337; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 25 września 2020 r., sygn. I ACa 267/20, Legalis nr 2554610; postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. III Ca 131/20, Legalis nr 2505534.

pośrednim¹⁷. Jest reprezentowana na zewnątrz przez dyrektora parku narodowego, któremu to ustawodawca przydał możliwość występowania w postępowaniu cywilnym (legitymację czynną) również w zakresie korzystania z prawa pierwokupu, mimo że wykonuje je na rzecz Skarbu Państwa (art. 10 ust. 5f u.o.p.)¹⁸. Analogicznie należy potraktować sytuację wynikającą z realizacji ustawowego prawa pierwokupu w zakresie roszczeń dodatkowych (np. o zapłatę, o ustalenie) ściśle z tym związanych¹⁹. Ponadto w art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁰ parki narodowe zostały wymienione, jako państwowe osoby prawne, które są uprawnione do zarządzania mieniem państwowym zgodnie z art. 4 ww. ustawy, która określa zasady zarządzania mieniem państwowym w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych.

Obecnie w Polsce istnieją 23 parki narodowe, które zajmują ok. 1% powierzchni kraju.

4. Konstrukcja ustawowego prawa pierwokupu na rzecz parku narodowego

Ogólne reguły ustanowienia i wykonywania prawa pierwokupu zostały uregulowane w przepisach art. 596–602 k.c. Zwrócić jednak należy uwagę, że art. 596 k.c. ustanawia przy tym prymat przepisów szczególnych co do stosowania przepisów k.c. („stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy niniejszego rozdziału”)²¹. Innymi słowy kodeksowe uregulowania dotyczące prawa pierwokupu mają zastosowanie wyłącznie w takich przypadkach, w których ustawa szczególna milczy. Należy się nimi posługiwać w tej części, w której nie zostały one uregulowane w ustawie szczególnej. Taką wyjątkową regulacją w przypadku parków narodowych stanowią przepisy art. 10 ust. 5a do ust. 5l u.o.p. Istotne dla treści umowy i warunków nabycia nieruchomości w ramach wykonania prawa pierwokupu są regulacje zawarte w art. 10 ust. 5e u.o.p. co do ceny nabycia (prawo pierwokupu wykonuje się po cenie

¹⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. II CSK 504/16, Legalis nr 1629858; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2018 r., sygn. I ACa 47/18, LEX nr 2593573.

¹⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 19 września 2017 r., sygn. II Ca 413/17, niepublikowany; postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. IV Cz 668/15, Legalis nr 2014500; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. VI ACa 1364/11, Legalis nr 740440.

¹⁹ Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. I C 393/16, niepublikowany.

²⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 973.

²¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. II CSK 198/10, LEX nr 737258; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. II CSK 197/10, LEX nr 737257; także: J. Górecki, *Umowne prawo pierwokupu*, Kraków 2000, s. 17–20.

ustalonej między stronami w umowie sprzedaży) oraz w art. 10 ust. 5f u.o.p., który określa uprawnienie dyrektora parku narodowego do żądania zmiany *essentialia negotii* umowy warunkowej w sytuacji, gdy cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej z konsekwencjami wynikającymi z art. 10 ust. 5g. Z tej regulacji, jak również z zastrzeżenia zawartego w 600 § 2 zdanie drugie k.c., wynika, że nie w każdym przypadku wykonanie ustawowego prawa pierwokupu musi nastąpić na warunkach ustalonych przez strony warunkowej umowy sprzedaży²². Niewątpliwie takie uregulowanie godzi w prawa zobowiązanego, pozbawiając go korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby nie ustawowe prawo pierwokupu, jednakże ustawodawca wybrał prymat ochrony interesu publicznego (powszechnego, ogólnego, państwowego)²³. O przyznaniu prawa pierwokupu podmiotom publicznym decydują zazwyczaj różne względy, m.in. reguły kształtowania ładu przestrzennego, ochrona dobra wspólnego (np. dziedzictwa narodowego, środowiska)²⁴. Można powiedzieć, że w każdym przypadku celem przyznania mocą ustawy podmiotom publicznym prawa pierwokupu jest szeroko rozumiana realizacja zadań państwa²⁵. Przy czym czasami ustawodawca już w przepisie ustawy konkretyzuje przesłankę warunkującą przedmiotowe uprawnienie, a w innych wynika to z ogólnego założenia przepisów ustawy (m.in. art. 10 ust. 5 u.o.p., art. 38 ust. 5 u.o.l.). Niewątpliwie nadrzędnym celem ustawy o ochronie przyrody²⁶ jest poddanie szczególnym zasadom ochrony pewnych określonych w ustawie obszarów. Tak zdefiniowany cel skłonił ustawodawcę do wprowadzenia w pewnych wypadkach przymusowej sprzedaży nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem na potrzeby parku

²² Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 19 września 2017 r., sygn. II Ca 413/17, niepublikowany.

²³ Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. I C 393/16, niepublikowany.

²⁴ E. Lewandowska, *Prawo pierwokupu przysługujące podmiotom publicznym – rozważania na gruncie kodeksu cywilnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, nr 100, s. 85.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob. m.in: wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 maja 2007 r., sygn. I ACa 446/07, niepublikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., sygn. III CSK 317/07, Legalis nr 127055; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 maja 2010 r., sygn. II SA/Gd 196/10, Legalis nr 874157.

narodowego, to jest w drodze wykonania prawa pierwokupu²⁷. Można zatem przyjąć, że w każdym przypadku celem przyznania mocą ustawy podmiotom publicznym prawa pierwokupu jest szeroko rozumiana realizacja zadań państwa. Należy mieć na uwadze, że nabycie w wyniku wykonania pierwokupu jest regulacją szczególną, w celu zapewnienia Skarbowi Państwa możliwości nabycia nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego, niebędącej wcześniej własnością państwową.

Ustawowe prawo, przysługujące parkom narodowym z mocy art. 10 ust. 5 u.o.p., dotyczy tylko nieruchomości wraz z prawami z nimi związanymi i nie może wykraczać poza ten zakres. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że skoro instytucja prawa pierwokupu jest uprawnieniem wyjątkowym, gdyż „ogranicza swobodny obrót nieruchomościami i użytkowaniem wieczystym”, to przepisy regulujące to prawo nie mogą być interpretowane rozszerzająco²⁸. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 marca 2008 r., III CSK 317/07²⁹, odnosząc się do zakresu stosowania prawa pierwokupu wynikającego z art. 10 ust. 5 u.o.p., wskazał, że przywołany przepis, jako przepis szczególny i ograniczający prawo własności nieruchomości położonych w granicach parku narodowego, musi być wykładany ściśle. Zatem wykonanie przez park narodowy przedmiotowego uprawnienia może skutkować wstąpieniem do umowy jednak tylko w takim zakresie, w jakim odnosi się ona do sprzedaży nieruchomości (względnie odpłatnej umowy przenoszącej własność) i nie obejmuje jakichkolwiek świadczeń dodatkowych przewidzianych w umowie warunkowej³⁰. Należy mieć na uwadze, że ustawowe prawo pierwokupu nie może być modyfikowane ani rozszerzane treścią

²⁷ Warto wskazać, że w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. nr 99, poz. 1079 ze zm.), która obowiązywała od 12 grudnia 1991 r. do 30 kwietnia 2004 r., ustawodawca wprowadzał jedynie „prawo pierwszeństwa przy przejściu w zarząd lub zakupie tej nieruchomości na rzecz parku narodowego” (art. 14 ust. 11 w zw. z ust. 2 ustawy). Tymczasem konstrukcja pierwszeństwa nie nawiązuje do kategorii uprawnienia (prawa podmiotowego), lecz polega w istocie na zakazie rozporządzania przez określony podmiot rzeczą (prawem) w sposób naruszający to pierwszeństwo. Jego istota sprowadza się zatem do eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz, a nie kreuje realnego uprawnienia, tj. roszczenia o zawarcie umowy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., sygn. III CZP 95/08, Legalis nr 108113; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. III CZP 121/06, Legalis nr 79173).

²⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., sygn. I CSK 2937/22, LEX nr 3585040; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. V CSK 237/18, Legalis nr 2941080; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1975 r., sygn. III CZP 49/75, Legalis nr 18899.

²⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., sygn. III CSK 317/07, Legalis nr 127055.

³⁰ Argument z art. 600 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 596 k.c. oraz art. 10 ust. 5 u.o.p.

umowy³¹. W następstwie skorzystania przez park narodowy z prawa pierwokupu w oparciu o art. 10 ust. 5 u.o.p. może dojść do nabycia na rzecz Skarbu Państwa tylko nieruchomości wraz z prawami z nią związanymi. Nie ma podstaw, aby powyższe uprawnienie rozciągać na inne rzeczy – ruchomości czy wierzytelności. Przyjęcie rozszerzającej wykładni przepisów dotyczących prawa pierwokupu przysługującego parkom narodowym mogłoby prowadzić w niektórych sytuacjach do poważnego utrudnienia, czy wręcz uniemożliwienia realizacji tego ustawowego uprawnienia. Strony umowy warunkowej mogłyby w takiej sytuacji celowo przenosić nie tylko własność nieruchomości położonych w granicach parku, ale przy okazji dokonywać sprzedaży innych składników majątkowych, np. ruchomości czy wierzytelności. Parki narodowe jako podmioty publiczne nie mogą wydatkować środków bez podstawy prawnej. Oczywiście, o ile sprzedaż rzeczy ruchomych zbywanych w ramach umowy warunkowej może mieć istotne znaczenie dla samych stron, to niekoniecznie jest to istotne dla parku narodowego. Postanowienia umowne w tym zakresie nie można jednak obiektywnie uznać jako bezpośrednio związane ze sprzedażą samej nieruchomości.

Ponadto art. 10 ust. 5 u.o.p. nawiązuje do wykonania prawa pierwokupu wobec „nieruchomości położonej w granicach parku narodowego”. Zawęża zatem pod względem przestrzennym ogólny przedmiot prawa pierwokupu wskazany w art. 596 k.c., który stanowi ogólnie o „rzeczy”³², do obszaru administracyjnego parku narodowego. Z tym, że w odniesieniu do nieruchomości prawo pierwokupu może zostać ustanowione na określonej jej części (fizycznej albo idealnej), jednakże jeśli odnosi się do całości nieruchomości, to nie może zostać wykonane jedynie w części. Nie powinno być zatem wątpliwości, że skoro przepis szczególny nie stanowi inaczej, to pod pojęciem nieruchomości w art. 10 ust. 5 u.o.p. należy również rozumieć jej część fizyczną bądź część idealną, czyli udział w prawie własności do tej nieruchomości³³. Wobec powyższego nie powinno być spornym, że ustawowe prawo pierwokupu, o którym stanowi art. 10 ust. 5 u.o.p., może obejmować całą nieruchomość,

³¹ W. Cieśla, A. Pawlyta, *Prawo pierwokupu i prawo nabycia (wykupu) jako forma administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa*, „Prawo i Klimat” 2023, nr 2, s. 114–115.

³² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. V ACa 621/15, Legalis nr 2000098.

³³ Zob. też: W. Jeziorski, *Warunkowa umowa sprzedaży – pierwokup leśny*, [w:] *Akty notarialne. Praktyczne komentarze, orzecznictwo, koszty*, red. A.J. Szereda, wyd. 2, Warszawa 2019, s. 734.

jej fizyczną część, jak również udział w prawie własności tej nieruchomości³⁴. Oczywiście – jak już wskazano – jeżeli prawo pierwokupu odnosi się do całości nieruchomości, to nie może zostać wykonane przez dyrektora parku narodowego jedynie w części. Jeżeli zatem nieruchomość objęta przedmiotem umowy sprzedaży położona jest w całości w obrębie granic parku narodowego (ustalanych zgodnie z art. 10 ust. 1 u.o.p. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów), to wykonanie prawa pierwokupu dotyczy *lege artis* tej nieruchomości jako całości, a zatem dyrektor parku narodowego nie może złożyć skutecznego oświadczenia o realizacji prawa pierwokupu wyłącznie do jej określonej części.

Przedmiotem istotnych wątpliwości interpretacyjnych jest jednak sytuacja, gdy przedmiotem umowy sprzedaży (odpłatnej umowy przeniesienia własności) jest nieruchomość, która tylko w części położona jest w granicach parku narodowego³⁵. Zdaniem Wojciecha Goneta w sytuacji, gdy sprzedaż dotyczy całej nieruchomości, to jest wszystkich działek, jakie obejmuje dana księga wieczysta, Skarbowi Państwa nie przysługuje prawo pierwokupu, gdyż brak jest tożsamości przedmiotu sprzedaży z przedmiotem objętym prawem pierwokupu³⁶. Podobna sytuacja zachodzi, gdy nieruchomość obejmuje kilka działek, a sprzedawane są działki, które nie są położone na terenie parku narodowego³⁷. W takiej sytuacji zdaniem Goneta również nie aktualizuje się uprawnienie z art. 10 ust. 5 u.o.p. Podobne stanowisko prezentuje Krzysztof Grabicki, który dodatkowo precyzuje, że w sytuacji ewentualnej sprzedaży działki położonej tylko w części na terenie parku narodowego brak jest roszczenia z tytułu prawa pierwokupu ze względu na brak tożsamości przedmiotu sprzedaży z przedmiotem pierwokupu³⁸.

³⁴ *Mutatis mutandis* przepisy o prawie pierwokupu rzeczy mają odpowiednie zastosowanie także do pierwokupu praw, w tym np. udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością (argument z art. 596 k.c. w zw. z art. 555 k.c.).

³⁵ W przypadku wątpliwości, czy dana nieruchomość spełnia przesłanki uzasadniające skorzystanie przez park narodowy z ustawowego prawa pierwokupu, spory rozstrzygają w tym zakresie sądy powszechne, a nie sądy administracyjne. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2017 r., sygn. I OSK 2800/16, Legalis nr 1632661; zob. też: A. Fornalik, *Gminie nie zawsze przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 września 2021, s. C8.

³⁶ W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 190.

³⁷ *Ibidem*, s. 191.

³⁸ K. Grabicki, *Wykaz pozostałych praw pierwokupu*, [w:] *Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, s. 860; zob. też: wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 października 2018 r., sygn. I AGa 120/18, Legalis nr 1857607, w którym wskazano, że: „powinna zachodzić tożsamość pomiędzy przedmiotem zastrzeżenia prawa pierwokupu a tożsamością przedmiotu sprzedaży”.

W praktyce notarialnej powyższe stanowisko bywa jednak wykorzystywane do takiego kreowania³⁹ nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym, aby przynajmniej jedna jej część (działka) znajdowała się poza administracyjnymi granicami parku narodowego. Skoro przepis art. 10 ust. 5 u.o.p. stanowi o „nieruchomości”, a ta – z perspektywy wieczystoksięgowej (formalnej) – obejmuje np. 10 działek znajdujących się w obrębie parku narodowego oraz jedną działkę znajdującą się poza parkiem narodowym, to – korzystając z prezentowanego powyżej poglądu doktryny i części orzecznictwa – należałoby uznać, że zachodzi brak tożsamości przedmiotu sprzedaży z przedmiotem pierwokupu, co eliminuje uprawnienie z art. 10 ust. 5 u.o.p. W mojej ocenie opisana praktyka jest błędna. W tym miejscu trzeba jednak poczynić kilka ogólnych uwag związanych z rozumieniem tzw. wieczystoksięgowej definicji nieruchomości.

Niewątpliwie pojęcie nieruchomości stanowi jedno z najważniejszych pojęć z zakresu prawa rzeczowego. Również tym terminem posługuje się ustawodawca w zakresie konstrukcji prawa pierwokupu w treści art. 10 ust. 5 u.o.p.⁴⁰ W doktrynie prawa można wyróżnić w tym zakresie prawnorzeczową (materialną)⁴¹ oraz wieczystoksięgową (formalną) definicję nieruchomości wyrażającą się w formule „jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość”⁴². Zgodnie z art 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Z k.c. nie wynika, by istnienie księgi wieczystej stanowiło jakiegokolwiek kryterium prawnego wyodrębnienia nieruchomości gruntowej.

³⁹ Np. poprzez dołączenie do istniejącej księgi wieczystej działki X, która znajduje się poza administracyjnymi granicami parku narodowego. Jeżeli przyjąć, że działka X nie graniczy z innymi działkami wchodzącymi w skład nieruchomości wpisanej do księgi wieczystej, to mamy do czynienia z nieruchomością w ujęciu wieczystoksięgowym, traktowaną jako część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą, w skład której mogą wchodzić również nieruchomości niegraniczące ze sobą, jeżeli są powiązane gospodarczo.

⁴⁰ W tym miejscu trzeba zauważyć, że analogiczne uprawnienie z tytułu prawa pierwokupu objętego hipoteką art. 37a ust. 1 u.o.l. dotyczy „gruntu”, a nie „nieruchomości”. W związku z czym na płaszczyźnie ustawy o lasach sformułowano stanowisko: „Przy sprzedaży nieruchomości stanowiącej kilka działek ewidencyjnych, prawo pierwokupu przysługuje zatem do konkretnej części nieruchomości będącej lasem (np. jednej działki), a nie do wszystkich – brak podstaw do odnoszenia gruntu do tzw. wieczystoksięgowej definicji nieruchomości”; zob. G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 10, s. 12–13.

⁴¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. II CKN 1306/00, *Legalis* nr 58378.

⁴² Postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 27 maja 2021 r., sygn. III Ca 2061/19, *Legalis* nr 2667781.

Wieczystoksięgową definicję nieruchomości doktryna i orzecznictwo wywodzi z art 24 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej jako: u.k.w.h.)⁴³, zgodnie z którym nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą. Ponadto z art 21 u.k.w.h. wynika możliwość połączenia w księdze wieczystej kilku nieruchomości niegraniczających wprowadzić ze sobą, lecz stanowiących całość gospodarczą w jedną nieruchomość na żądanie właściciela. W uchwale z dnia 19 lutego 2003 r., V CK 278/02⁴⁴ Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że należy przychylić się do poglądu opowiadającego się za dopuszczalnością wieczystoksięgowego podziału nieruchomości, a podstawę prawną wieczystoksięgowego podziału nieruchomości można dostrzec w regulacji zamieszczonej w art. 21 u.k.w.h: „skoro z woli właściciela dochodzi do połączenia nieruchomości, to może również dojść do ich rozłączenia (*a contrario*)”. Podobne stanowisko Sąd Najwyższy zaprezentował również w wyroku z dnia 10 października 1989 r., II CR 407/89⁴⁵, w którym stwierdził: „Podział taki przez uprawnionego do pierwokupu uznać należy za dopuszczalny, gdyż w przeciwnym razie jego uprawnienie nie mogłoby być skierowane także do gruntów, co do których nie przysługuje prawo pierwokupu. Przy odmiennej wykładni rzeczą przypadku lub woli warunkowego zbywcy nieruchomości o zróżnicowanym przeznaczeniu przestrzennym byłoby także jego podzielenie, aby przedmiot sprzedaży w całości objęty był prawem pierwokupu [...]. Prowadzi to do wniosku, że w wypadku, gdy przedmiotem warunkowej umowy sprzedaży jest nieruchomość jedynie częściowo położona na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe, skuteczne jest skorzystanie przez Skarb Państwa z pierwokupu w stosunku do odpowiednio wydzielonej części nieruchomości.”

W konsekwencji uważam, że dokonanie takich zmian wieczystoksięgowych (*via* art. 24 u.k.w.h. w zw. z art. 21 u.k.w.h.), w wyniku których dołączyłoby do księgi wieczystej działkę spoza administracyjnych granic parku narodowego (aby wykluczyć prawo pierwokupu z art. 10 ust. 5 u.o.p.), należałoby kwalifikować taką czynność jako zmierzającą do obejścia prawa ze skutkiem w postaci jej bezwzględnej nieważności.

⁴³ Tekst jedn. z dnia 15 grudnia 2022 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.

⁴⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. V CK 878/02, Legalis nr 57343.

⁴⁵ Orzeczenie z uzasadnieniem niepublikowane (uzyskane w trybie informacji publicznej).

5. Sposób realizacji prawa pierwokupu przez dyrektora parku narodowego

Zgodnie z art. 8e i art. 22 ust. 2 pkt 1 u.o.p. dyrektor parku narodowego realizuje ustalenia planu ochrony lub rocznych zadań ochronnych zatwierdzanych przez Ministra Klimatu i Środowiska. Jednym z zadań ochronnych (ochrona czynna) jest nabywanie nieruchomości prywatnych⁴⁶ położonych w granicach danego parku narodowego, w tym także wykonywanie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, na wypadek, gdyby właściciel nieruchomości zawarł umowę sprzedaży lub (odpłatną) umowę przenoszącą własność z osobą trzecią⁴⁷. W przypadku skorzystania przez park narodowy z prawa pierwokupu, dyrektor składa oświadczenie w formie aktu notarialnego u notariusza o wykonaniu prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa⁴⁸. Oznacza to, że samo takie oświadczenie jest warunkiem koniecznym, ale i zarazem wystarczającym dla nabycia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa⁴⁹. Oświadczenie to wraz z oświadczeniem zobowiązanego złożonym przy zawarciu umowy sprzedaży z osobą trzecią tworzą tym samym umowę sprzedaży⁵⁰. Następstwem wykonania prawa pierwokupu jest bezskuteczność umowy sprzedaży zawartej przez zobowiązanego z osobą trzecią. Również wszelkie postanowienia umowy z podmiotem trzecim mające na celu udaremnienie prawa pierwokupu są wobec parku narodowego bezskuteczne. Stanowi ono bowiem warunek (zawieszający)⁵¹, od którego zależy skuteczność tej umowy⁵². Sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest bezwzględnie

⁴⁶ Art. 10 ust. 5 u.o.p. dotyczy wyłącznie nieruchomości, których właścicielami są inne podmioty niż Skarb Państwa. Nieracjonalnym byłoby, gdyby park narodowy korzystał z prawa pierwokupu, czyli w istocie kupował nieruchomość od Skarbu Państwa na rzecz tego samego Skarbu Państwa; zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. I ACa 894/16, Legalis nr 2241909.

⁴⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2003 r., sygn. IV CKN 1720/00, Legalis nr 58644; zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., sygn. III CSK 317/07, Legalis nr 127055, dotyczący umowy przenoszącej własność odpłatnie w celu „zwolnienia zbywcy z długu, jaki zaciągnął on wobec nabywcy” i kwalifikowanej jako szczególny rodzaj umowy nienazwanej.

⁴⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 19 września 2017 r., sygn. II Ca 413/17, niepublikowany.

⁴⁹ Zob.: postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. III Ca 25/16, Legalis nr 2054230; uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 10 listopada 1962 r., sygn. I CO 24/62, LEX nr 105909.

⁵⁰ Zob. P. Blajer, *Prawo rolne*, [w:] *Akty notarialne...*, s. 700; zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2001 r., sygn. I CKN 328/99, Legalis nr Legalis nr 79822.

⁵¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2014 r., sygn. II Cz 56/14, Legalis nr 1182690; wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. I C 393/16, niepublikowany.

⁵² Wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. I C 443/14, Legalis nr 1980326.

nieważna⁵³. Przy czym z chwilą złożenia przez park narodowy oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu w formie aktu notarialnego dochodzi do zawarcia umowy sprzedaży pomiędzy zobowiązanym a uprawnionym. Przy tym zawarcie umowy sprzedaży (odpłatnej umowy przenoszącej własność) nie jest uzależnione od uprzedniego zapłacenia ceny⁵⁴. Dopiero zawarta umowa sprzedaży rodzi obowiązek kupującego do zapłaty ceny⁵⁵. Ponadto w treści art. 10 ust. 5f u.o.p. ustawodawca przyznał parkom narodowym kolejne roszczenie polegające na możliwości wystąpienia do sądu o ustalenie ceny sprzedaży nieruchomości, ale dopiero wówczas gdy „cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej”⁵⁶. Odmienne interpretacja prowadziłaby do wniosku, że parki narodowe korzystające z ustawowego prawa pierwokupu nabywają je nie według ceny umownej, lecz według wartości rynkowej, nawet w przypadku gdy ustalona cena nieruchomości nie odbiega rażąco od wartości rynkowej⁵⁷. Pozyskiwanie nieruchomości w sposób ograniczający swobodę umów jest determinowane przede wszystkim okolicznością, że nabycie w wyniku pierwokupu następuje wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa i realizuje cel publiczny⁵⁸. Następnie dyrektor parku narodowego składa wniosek do sądu wieczystoksięgowego o wpis do księgi wieczystej, że nabycie nieruchomości następuje na cel publiczny, a mianowicie nieodwołalną ochronę przyrody. Nabytą nieruchomość Skarbu Państwa starosta (jako wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej)⁵⁹ oddaje następnie na wniosek dyrektora parku narodowego w użytkowanie wieczyste (art. 10 ust. 5j u.o.p.).

Obecnie obowiązujące regulacje prawne w wyżej wskazanym zakresie w mojej ocenie są jednak niespójne. Parki narodowe, które od 1 stycznia 2012 r. są państwowymi osobami prawnymi (art. 8a u.o.p.), wykonują to

⁵³ M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 480–1088*, s. 377; zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2008 r., sygn. III CSK 358/07, *Legalis* nr 539757; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., sygn. III CSK 317/07, *Legalis* nr 127055.

⁵⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r., sygn. V CSK 43/09, *Legalis* nr 178949.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 29 listopada 2021 r., sygn. I C 1202/18, niepublikowany; wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. I C 443/14, *Legalis* nr 1980326.

⁵⁷ W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego w zakresie realizacji przez park narodowy uprawnienia z art. 10 ust. 5 u.o.p. uznano, że: „cena ustalona przez strony warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, jeśli przekracza wartość rynkową co najmniej o 30 procent”; tak m.in.: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., sygn. II CSK 178/21, *Legalis* nr 2583093.

⁵⁸ Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. III Cz 17/18, niepublikowane.

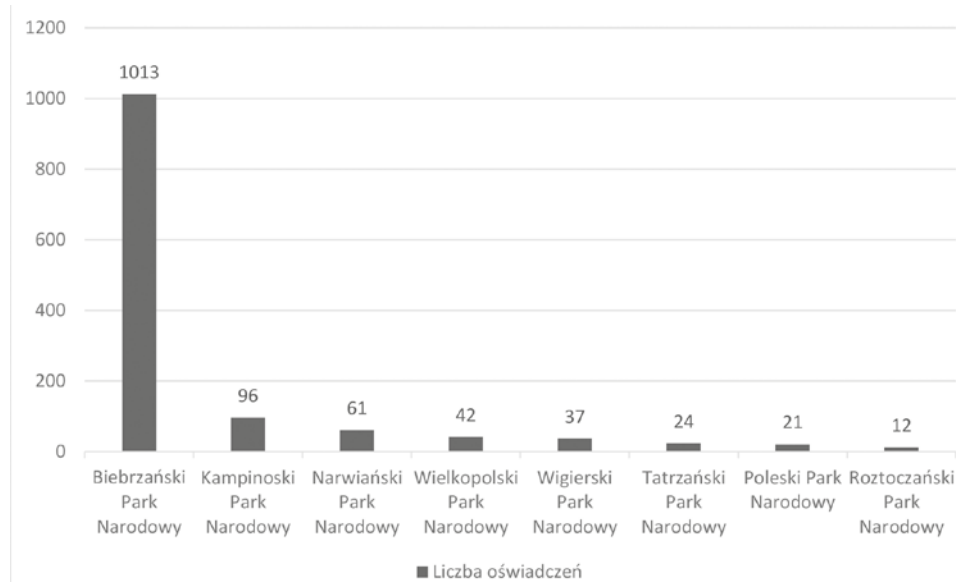
⁵⁹ Art. 11 ust. 1 u.g.n.

prawo nie w swoim imieniu i na swoją rzecz, a na rzecz Skarbu Państwa (art. 10 ust. 5j u.o.p.). Powyższy stan normatywny powoduje pewne komplikacje, np. gdy przedmiotem wykonania prawa pierwokupu będzie nieruchomość lokalowa. Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.o.p. parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości, o ile ta jest położona w granicach danego parku narodowego. W obecnie obowiązującym stanie prawnym prawo pierwokupu dotyczy zatem każdej nieruchomości, która znajduje się na terenie parku narodowego. *De lege ferenda* istnieje zatem potrzeba doprecyzowania treści art. 10 ust. 5j u.o.p. poprzez uwzględnienie możliwości, gdy przedmiotem wykonania prawa pierwokupu jest nieruchomość lokalowa wraz z odpowiednim udziałem w gruncie. Z art. 232 § 1 k.c. wynika bowiem, że przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być wyłącznie nieruchomości gruntowe. Postulować można więc dodanie do obecnie obowiązującego art. 10 ust. 5j u.o.p. zdania o następującej treści: „W przypadku wykonania prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości lokalowej właściwy miejscowo starosta nieodpłatnie przekazuje ją parkowi narodowemu na wniosek dyrektora parku narodowego”. Ewentualnie interwencja ustawodawcy mogłaby zmierzać do zmiany obecnie obowiązującej treści art. 10 ust. 5 u.o.p., poprzez doprecyzowanie, że prawo pierwokupu dotyczy wyłącznie nieruchomości gruntowych (argument z art. 46 § 1 k.c. w zw. z art. 232 k.c.). Taka koncepcja zawęziłaby jednak pod względem podmiotowym dotychczas funkcjonujące uprawnienie z tytułu prawa pierwokupu określone na rzecz parków narodowych, obejmujące nieruchomości gruntowe, oraz stanowiące odrębne nieruchomości lokale mieszkalne lub o innym przeznaczeniu. Konsekwentnie należałoby również zmodyfikować dotychczasowe brzmienie art. 10 ust. 5j zdanie pierwsze, dodając *in fine* do jego aktualnej treści następujący zwrot: „oraz przenosi na rzecz parku narodowego własność położonych na tych nieruchomościach budynków i innych urządzeń”.

6. Motywy korzystania przez parki narodowe z prawa pierwokupu w trybie art. 10 ust. 5 u.o.p.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.o.p. „Parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa” i przepis ten wprost nie formułuje obowiązku wskazywania motywów, dla których zdecydowano się skorzystać z tego prawa. Istotne pozostaje tylko to, aby nieruchomość znajdowała się w granicach parku

narodowego. Również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 czerwca 2019 r., III CZP 6/19⁶⁰, odwołując się do wykładni literalnej powołanego przepisu, potwierdził, że „wykonanie ustawowego prawa pierwokupu nie jest uzależnione od jakichkolwiek dodatkowych przesłanek”. Nie oznacza to jednak, że sąd w ogóle nie może badać, czy oświadczenie dyrektora parku narodowego o wykonaniu prawa pierwokupu, jako czynność prawna z zakresu prawa cywilnego, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, m.in. ze względu na cel, dla którego wykonano prawo pierwokupu⁶¹. Stwierdzenie takiej sprzeczności uzasadnia *a limine* ustalenie nieważności oświadczenia o wykonaniu czynności prawa pierwokupu (art. 58 § 2 k.c.)⁶². W praktyce zdarza się, że dyrektor parku narodowego już w oświadczeniu o skorzystaniu z prawa pierwokupu informacyjnie podaje takie przyczyny⁶³.



Rys. 1. Wykonywanie prawa pierwokupu przez parki narodowe w Polsce od 1 maja 2004 r. do 10 lipca 2023 r. (zestawienie najaktywniejszych parków narodowych).

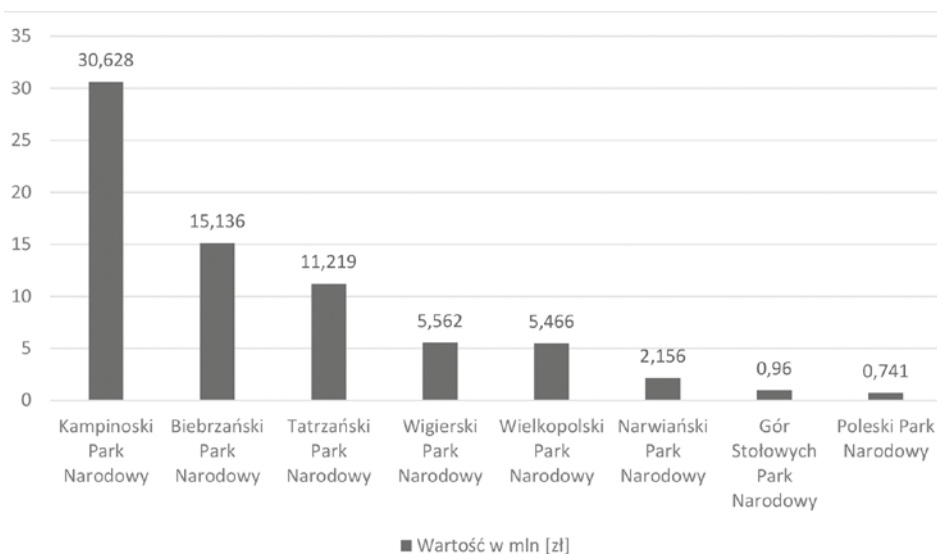
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z wszystkich polskich parków narodowych oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902)

⁶⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. III CZP 6/19, Legalis nr 1942337.

⁶¹ Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3: Zobowiązania. Część ogólna, red. J. Gudowski, Warszawa 2019, s. 471.

⁶² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1989 r., sygn. I CR 137/89, Legalis nr 26652; zob. też: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. III CSK 56/09, LEX nr 688697; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. V CSK 267/09, LEX nr 794582.

⁶³ Wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 29 listopada 2021 r., sygn. I C 1202/18, niepublikowany.



Rys. 2. Kwota wierzytelności przeznaczona przez polskie parki narodowe od 1 maja 2004 r. do 10 lipca 2023 r. (zestawienie według największych środków przeznaczonych na realizację prawa pierwokupu).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z wszystkich polskich parków narodowych oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Jak wynika z przeprowadzonych badań ankietowych, do głównych przyczyn wykonywania przez parki narodowe prawa pierwokupu w trybie art. 10 ust. 5 u.o.p. należy dążenie do objęcia ochroną jak największego odsetka obszarów znajdujących się w ich granicach administracyjnych, likwidacja tzw. szachownicy własności lub zwiększenie statusu ochrony terenów wykupionych. W planie ochrony Roztoczańskiego Parku Narodowego, wprowadzonym Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Roztoczańskiego Parku Narodowego⁶⁴, wykupy gruntów, w tym realizacja prawa pierwokupu, są traktowane jako sposób eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych wewnętrznych lub zewnętrznych zagrożeń oraz ich skutków w postaci utrudnienia realizacji podstawowych celów parku ze względu na występowanie na obszarze parku gruntów niebędących w użytkowaniu wieczystym parku. Poza tym wskazano na „niekorzystny stosunek powierzchni parku do długości granic” bądź „izolację obszaru parku wynikająca ze zbyt małej powierzchni parku i otaczania go przez tereny zurbanizowane

⁶⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1081.

oraz realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych – bez stosowania rozwiązań minimalizujących negatywny wpływ na przyrodę parku”. Pozyskiwanie nieruchomości w trybie prawa pierwokupu ma służyć również „zamykaniu korytarzy ekologicznych łączących park z: Kotliną Sandomierską; Wyżyną Lubelską; Wyżyną Wołyńską; Kotliną Pobuża”. Ponadto argumentowano, że zaniechanie użytkowania gruntów niebędących w użytkowaniu wieczystym Roztoczańskiego Parku Narodowego (ornych i użytków zielonych) skutkuje zanikiem cennych zbiorowisk roślinnych oraz zanikiem gatunków zwierząt związanych z tymi zbiorowiskami (jako siedliskami lęgowymi i żerowiskami), a także gatunków związanych z mozaiką krajobrazu, czy zubożeniem walorów widokowych. Wszystkie nieruchomości (działki) nabyte przez Roztoczański Park Narodowy w ramach wykorzystania instytucji pierwokupu od 2004 r. są gruntami Skarbu Państwa i znajdują się w użytkowaniu wieczystym Roztoczańskiego Parku Narodowego, przy czym żadna z nabytych w ten sposób nieruchomości gruntowych nie została dotychczas wydzierżawiona ani odsprzedana.

Park Narodowy Gór Stołowych w okresie od 2004 do 2023 r. korzystał z prawa pierwokupu wynikającego z art. 10 ust. 5 u.o.p., w przypadku sześciu nieruchomości gruntowych (w 2017 r. były to dwie nieruchomości gruntowe, w 2018 r. – trzy, w 2022 r. – jedna), a wykonanie tego prawa opiewało na łączną kwotę 960 732 zł. Wskazano, że celem realizacji pierwokupu była ochrona cennych przyrodniczo zbiorowisk łąkowych oraz siedlisk naturalnych zakwalifikowanych zgodnie z projektem Planu Ochrony Parku Narodowego Gór Stołowych jako górskie łąki konietlicowe użytkowane ekstensywnie (*Polygono – Trisetion*)⁶⁵. Zakupione w wyniku wykonania prawa pierwokupu nieruchomości gruntowe pozostają w zasobach Parku Narodowego Gór Stołowych, przy czym aktualnie pięć z nich stanowi jego własność, a jedna Skarbu Państwa (w użytkowaniu wieczystym parku).

Prawo pierwokupu przez Narwiański Park Narodowy (od 2004 r. realizowane 61 razy) wykonywane jest w celu prowadzenia działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów, o których mowa w art. 8 ust. 2 u.o.p. Zgodnie z zapisami w aktach notarialnych wszystkie nieruchomości są nabywane celem „nieodwołalnego przeznaczenia na ochronę przyrody”.

Główne przesłanki wykonywania pierwokupów przez Poleski Park Narodowy to nabycie gruntów, na których zlokalizowane są łąkowiska żółtvia

⁶⁵ Park Narodowy Gór Stołowych nie posiada obecnie aktualnego planu ochrony. Poprzedni plan ochrony, opracowany w 1998 r., został unieważniony zapisami ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

błotnego, jak również gruntów związanych z bytowaniem bobra europejskiego lub gruntów, na których występują szczególnie rzadkie gatunki roślin lub zwierząt (cietrzew) objęte ochroną gatunkową. Wskazane przyczyny pokrywają się z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 16 września 2020 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Poleskiego Parku Narodowego⁶⁶.

Biebrzański Park Narodowy, jak wskazano w ankiecie, od 2004 r. do lipca 2023 r. skorzystał z prawa pierwokupu aż 1013 razy. Na nabytych w wyniku wykonania prawa pierwokupu nieruchomościach gruntowych prowadzi działalność związaną z ochroną przyrody w rozumieniu u.o.p. Dotychczas żadna działka nie została odsprzedana, przy czym 620 działek było w różnych latach oddawane w dzierżawę w celu realizacji na nich zadań ochronnych, o których mowa w art. 22 u.o.p.

L.p.	Rok	Liczba złożonych oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu	Kwota wierzytelności przeznaczona na realizację prawa pierwokupu [zł]
1.	2008	3	Brak danych
2.	2009	7	Brak danych
3.	2010	2	18 293,20
4.	2011	1	24 466,26
5.	2012	8	84 457,35
6.	2013	83	1 049 607,42
7.	2014	304	3 462 738,85
8.	2015	158	2 069 932,38
9.	2016	93	1 393 175,03
10.	2017	55	903 492,82
11.	2018	100	1 667 149,33
12.	2019	90	1 662 005,99
13.	2020	40	1 110 653,80
14.	2021	36	840 773,21
15.	2022	19	398 590,59
16.	2023	14	451 187,03
	Razem:	1013	15 136 526,26

Tab. 1. Wykonanie prawa pierwokupu przez Biebrzański Park Narodowy w latach 2004 – (VII) 2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Biebrzańskiego Parku Narodowego oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

⁶⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1966.

Również Kampinoski Park Narodowy nie prowadzi sprzedaży gruntów nabytych w ramach skorzystania z przysługującego prawa pierwokupu. Grunty będące w użytkowaniu wieczystym parku narodowego podlegają ochronie czynnej i zagospodarowywane są zgodnie z potrzebami ochrony przyrody poprzez przeznaczenie ich do naturalnej sukcesji, zalesień, prowadzenia czynnej ochrony przez koszenie, usuwanie gatunków obcych, rozbiórki budynków. Powiększenie areалу gruntów należących do parku narodowego – jak wskazano – wzmacnia całościowo jego kondycję, ułatwia prowadzenie ochrony czynnej, dzięki czemu wpływa na siedliska i gatunki oraz „zmniejsza presję potencjalnych inwestorów”.

Park Narodowy „Ujście Warty” realizował uprawnienie wynikające z prawa pierwokupu dotychczas tylko raz na terenie oznaczonym jako cenny przyrodniczo i dotyczącym zapewnienia skutecznej ochrony gatunków ptaków oraz siedlisk znajdujących się na ich terenie. Natomiast Tatrzański Park Narodowy korzystał z prawa pierwokupu, aby zwiększyć udział gruntów Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym parku, co „wpływa korzystnie na możliwość zarządzania terenem w kontekście ochrony przyrody”⁶⁷. Głównym powodem skorzystania z prawa pierwokupu przez Wielkopolski Park Narodowy stanowi natomiast potrzeba zmniejszenia udziału gruntów prywatnych w jego granicach. Dzięki temu w ramach zadań ochronnych mogą być podejmowane działania mające na celu zachowanie siedlisk we właściwym stanie, ograniczając tym samym powstanie ewentualnej zabudowy czy uzbrojenia terenu. Wigierski Park Narodowy korzysta z prawa pierwokupu w przypadku gruntów cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym położonych przede wszystkim w strefie brzegowej jezior, w dolinach rzek, na których stwierdzono siedliska i gatunki chronione programem Natura 2000, korytarze ekologiczne, położonych na obszarach „wybitnego krajobrazu”. Cechą charakterystyczną Wigierskiego Parku Narodowego jest duża liczba (42) i różnorodność jezior, łącznie z największym jeziorem parku – Wigrami, dlatego „priorytetem jest wykup gruntów w strefach przybrzeżnych wód”. Dodatkowo w ankiecie wskazano, że „jak wynika z wieloletnich obserwacji, jedynym skutecznym sposobem ochrony w tym przypadku jest wykup gruntów”, gdyż „grunty prywatne położone nad wodami zazwyczaj są ogrodzone

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1462) przewiduje „wykup lub zamianę znajdujących się w granicach Parku gruntów niebędących w wieczystym użytkowaniu Parku lub niebędących jego własnością” jako jeden ze sposobów eliminacji lub ograniczenia zagrożeń istniejących w tym parku.

do brzegów, co uniemożliwia dostęp do wód”. Park, jeśli ma taką możliwość, stara się mieć w posiadaniu jak największą długość linii brzegowych jezior, a zwłaszcza jeziora Wigry będącego pod największą presją urbanizacyjną. Wszystkie zakupione nieruchomości w ramach prawa pierwokupu pozostają własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Wigierskiego Parku Narodowego. Na działkach nieleśnych prowadzone są zabiegi ochronne zapobiegające zarastaniu (wykaszenie, odkrzaczanie), a na leśnych, jeśli tego wymagają, zabiegi sprzyjające dostosowaniu drzewostanu do siedliska. Na części gruntów, na których proces sukcesji naturalnej jest zaawansowany, nie planuje się prowadzenia żadnych działań. Ponadto w celu zachowania charakterystycznych cech krajobrazu wsi tworzącego mozaikę pól, lasów i wód, grunty o pow. 27,69 ha stanowiące użytki rolne przeznaczono do wydzierżawienia miejscowym rolnikom. Oddanie gruntów w dzierżawę na cele rolnicze odbywa się w drodze przetargu nieograniczonego na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe⁶⁸.

Woliński Park Narodowy od 2004 r. nabył jedną nieruchomość gruntową na podstawie uprawnienia wynikającego z art. 10 ust. 5 u.o.p. w postaci działki o powierzchni 4,5021 ha, oznaczonej w ewidencji gruntów jako użytek rolny. Działka została wykupiona z uwagi na jej cenne walory przyrodnicze. Większą część powierzchni działki zajmuje bowiem torfowisko przejściowe (siedlisko 7140), którego dalsza część zlokalizowana jest na sąsiedniej działce, będącej w użytkowaniu wieczystym Wolińskiego Parku Narodowego. Ponadto na niewielkim fragmencie działki znajduje się także drugie cenne przyrodniczo siedlisko w postaci ciepłolubnej śródlądowej murawy napiaskowej. Oba siedliska należą do zanikających w krajobrazie wyspy Wolin, a w granicach Wolińskiego Parku Narodowego zajmują bardzo niewielkie powierzchnie. Choć charakter siedlisk pozostaje zniekształcony, mają one duży potencjał dla ich przywrócenia. Wykup przedmiotowej nieruchomości gruntowej umożliwił wykonywanie na niej prac z zakresu czynnej ochrony przyrody, w celu odtworzenia i zachowania opisanych siedlisk.

Prawo pierwokupu realizowane było również przez Gorczański Park Narodowy z uwagi na „potrzebę ochrony cennych gatunków oraz siedlisk Gorczańskiego Parku Narodowego”. Zakupione działki zgodnie z ustanowionym dla Gorczańskiego Parku Narodowego planem ochrony są poddawane

⁶⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 868.

zabiegom ochronnym (działki gruntu stanowiące ekosystemy nieleśne są odkrzewiane, następnie koszone, natomiast ekosystemy leśne są objęte monitoringiem i innymi działaniami ochronnymi). Wszystkie zakupione w ramach pierwokupu działki pozostają w zasobach parku, a zabiegi realizowane na tych działkach są wykonywane przez park. Nabyte działki nie były odsprzedawane ani dzierżawione. Dodatkowo w obowiązującym rozporządzeniu z dnia 23 grudnia 2021 r. Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Gorczańskiego Parku Narodowego oznaczono potrzebę wykupu gruntów w trybie art. 10 ust. 5 u.o.p. celem eliminacji „wzrostu presji antropogenicznej związanej z udostępnianiem turystycznym oraz dostępem do własności prywatnej”, jak również zapobieżenia „destrukcji szataśców związanych z dawną gospodarką pasterską, rolną i leśną oraz innych obiektów historycznych” bądź „przekształcaniu szataśców pasterskich na obiekty o charakterze rekreacyjnym i komercyjnym”, czy też przeciwdziałania „zanikania siedlisk, w szczególności niewielkich powierzchniowo, zbiorników wodnych, drobnych cieków, siedlisk podmokłych i rzadkich, zagrożonych i objętych ochroną gatunków roślin i zwierząt”.

W okresie od 2004 r. Pieniński Park Narodowy skorzystał z prawa pierwokupu nieruchomości gruntowych położonych w jego granicach tylko cztery razy (w 2015 r., w 2020 r. oraz dwukrotnie w 2021 r.). Tymczasem zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego⁶⁹ wykup gruntów w postaci łąk, pastwisk i lasów (w ramach art. 10 ust. 5 u.o.p.) został określony jako jeden z najważniejszych instrumentów służących eliminacji zagrożeń tego parku. W ankiecie powołano argumentację, że zrealizowane pierwokupy służyły ochronie cennych zbiorowisk roślinnych przed zubożeniem walorów widokowych oraz przed zanikiem gatunków związanych z tymi zbiorowiskami, a także w celu ochrony gatunków fauny i flory związanych z mozaiką krajobrazu (w tym siedlisk przyrodniczych). Wszystkie nabyte w ten sposób nieruchomości gruntowe pozostają we własności Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym parku.

Ojcowski Park Narodowy korzystał z prawa pierwokupu 16 razy, przy czym uprawnienie to realizowano przede wszystkim od 2015 r. w celu ochrony nieleśnych zbiorowisk łąkowych, likwidacji szachownicy własności

⁶⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 1010.

gruntów, a także w zamiarze przeciwdziałania ryzyka zabudowy⁷⁰. Nabyte nieruchomości pozostają we własności Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym parku.

Babiogórski Park Narodowy⁷¹, Białowiecki Park Narodowy, Bieszczadzki Park Narodowy⁷², Park Narodowy Bory Tucholskie⁷³, Drawieński Park Narodowy, Karkonoski Park Narodowy⁷⁴, Magurski Park Narodowy nie skorzystały dotychczas z prawa pierwokupu nieruchomości położonej w ich granicach w trybie art. 10 ust. 5 u.o.p.

Z danych wskazanych w ankiecie przez dyrekcje parków narodowych wynika, że ich zadania i rola są wielowymiarowe oraz dotyczą w istocie wszystkich nieruchomości położonych na obszarze parku narodowego niezależnie od ich statusu własnościowego (prawnorzeczowego). Skoro park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, na którym ochronie podlegają cała przyroda oraz walory krajobrazowe, to ochrona ta nie powinna być ograniczona tylko do nieruchomości, do których park narodowy posiada prawa rzeczowe, a zwłaszcza prawo własności czy użytkowanie wieczyste. Jeżeli park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych,

⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ojcowskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1432).

⁷¹ W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Babiogórskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1699) określono, że „wykup gruntów stanowiących własność osób fizycznych, położonych wewnątrz obszaru Parku” lub też wymiana gruntów są sposobem eliminacji lub ograniczenia zagrożenia dla celów związanych z ochroną przyrody.

⁷² W rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1919) wskazano na możliwość wykupu lub zamiany nieruchomości w związku ze „wzrostem presji antropogenicznej na środowisko przez zabudowę nieruchomości niebędących w użytkowaniu wieczystym Parku” (kwalifikowane jako potencjalne zagrożenie wewnętrzne). odpowiedzi na ankietę dyrektor Bieszczadzkiego Parku Narodowego w piśmie z 5 lipca 2023 r. oświadczył, że: „udział gruntów komunalnych i prywatnych na terenie Bieszczadzkiego Parku Narodowego, które potencjalnie mogły by być przedmiotem sprzedaży, jest znikomy”.

⁷³ W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie” (Dz.U. z 2008 r. poz. 1545) przewidziano możliwość przejęcia przez park w drodze wykupu lub wymiany drogi gminnej Bachorze–Swornegacie.

⁷⁴ W rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Karkonoskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 882) przewidziano „wykup lub przejęcie przez Park nieruchomości niebędących w użytkowaniu wieczystym Parku lub zalecanie rozbiórki nieprzydatnych obiektów, które przestały pełnić zamierzoną funkcję”. Dodatkowo wskazano na potrzebę wykupu gruntów w związku ze zbyt małą powierzchnią parku i sztucznie wytyczonymi jego granicami.

siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów, to te zadania parku muszą być realizowane na całym obszarze parku niezależnie od statusu prawnego poszczególnych nieruchomości. Z tych powodów w pisemnych motywach wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. IV SA/Po 315/16⁷⁵ wskazano, że „park narodowy z definicji ma interes prawny, by uczestniczyć w postępowaniach zmierzających do przekształceń prawnorzeczowych nieruchomości położonych na jego obszarze. Przekształcenia te bowiem mogą (choć oczywiście nie muszą) utrudniać lub wręcz uniemożliwiać realizację zadań parku narodowego określonych w art.8 ust.2 u.o.p.”. Poza tym sposób realizacji prawa pierwokupu przez polskie parki narodowe jest uzależniony od wielu zmiennych, m.in. od liczby umów warunkowych, które wpływają do danego parku narodowego, jak również od posiadanych środków na realizację tego zadania, czy to ze środków własnych parku narodowego, czy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który uczestniczy w finansowaniu wykonania prawa pierwokupu przez parki narodowe⁷⁶, jak również od struktury własnościowej nieruchomości położonych w granicach administracyjnych parku narodowego.

7. (Pozorna) konkurencja prawa pierwokupu z art. 10 ust. 5 u.o.p. i art. 37a u.o.l.

a) Wprowadzenie

Artykuł 37a ust. 1 u.o.l. stanowi, że Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe, z mocy prawa przysługuje prawo pierwokupu gruntu wskazanego w punktach 1–3 tego ustępu. *Ratio legis* instytucji pierwokupu z u.o.l. jest niewątpliwie zagwarantowanie na rzecz Skarbu Państwa – Lasów Państwowych możliwości nabycia gruntu spełniającego przesłanki określone w art. 37a ust. 1 u.o.l., jeśli jego właściciel zdecyduje się na zbycie innej osobie niż wymieniona w art. 37a ust. 4 u.o.l.⁷⁷ Analogicznie zatem jak w przypadku prawa pierwokupu przysługującego parkowi narodowemu

⁷⁵ Legalis nr 1485216.

⁷⁶ Z danych uzyskanych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wynika, że Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w latach 2004–2023 przeznaczył na wykonanie prawa pierwokupu przez parki narodowe 112,3 mln zł, z czego w latach 2021–2023, tj. w trakcie ostatniego naboru, 18,1 mln zł (pismo Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 12 maja 2023 r., znak: DIŚ-IV.0190.121.2023.AB; pismo Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 11 lipca 2023 r.).

⁷⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2022 r., sygn. I ACa 831/21, Legalis nr 2705502.

w trybie u.o.p., również i w tym przypadku chodzi o ingerencję w obrót nieruchomościami (w tym również co do prawa własności) o szczególnej wartości społecznej i przeznaczeniu, za jakie ustawodawca w tym przypadku uważa grunty leśne⁷⁸. Konsekwencją wykonania prawa pierwokupu jest to, że uprawniony (Skarb Państwa), korzystając z tego prawa, nabywa *ex lege* grunt leśny objęty umową sprzedaży za cenę ustaloną w drodze tej umowy (argument z art. 600 k.c. w zw. z art. 37k ust 1 u.o.l.)⁷⁹. Założeniem konstrukcji wynikającej z art. 37a u.o.l. jest więc to, że Skarb Państwa może – stwierdziwszy, że objęta warunkową umową sprzedaży nieruchomość (a dokładniej jak stanowi przepis ustawy – grunt leśny), posiada istotne znaczenie gospodarcze i jej nabycie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny – doprowadzić do uzyskania jej własności co do zasady za cenę wynegocjowaną przez właściciela z kupującym.

Ponadto w art. 37a ust. 1 u.o.l. jest mowa o „gruncie”, a nie „nieruchomości”, jak czyni to ustawodawca w treści art. 10 ust. 5 u.o.p. W doktrynie sformułowano w związku z tym pogląd, że: „Przy sprzedaży nieruchomości stanowiącej kilka działek ewidencyjnych, prawo pierwokupu przysługuje zatem do konkretnej części nieruchomości będącej lasem (np. jednej działki), a nie do wszystkich – brak podstaw do odnoszenia gruntu do tzw. wieczystoksięgowej definicji nieruchomości”⁸⁰.

b) Motywy korzystania przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe z prawa pierwokupu w trybie art. 37a u.o.l.

Jak wynika z danych uzyskanych z ankiety Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych⁸¹, Lasy Państwowe korzystały z prawa pierwokupu w przypadku, gdy „grunty były gruntami leśnymi lub były przeznaczone do zalesienia”, jak również w kiedy nabycie gruntów stanowiło „regulację granicy polno-leśnej”; w przypadku likwidacji współwłasności Skarbu Państwa bądź gdy bezpośrednio przylegały do gruntów Lasów Państwowych, a nadto celem regulacji przebiegu granic kompleksów leśnych. Dodatkowo wskazano, że prawo pierwokupu w trybie art. 37a u.o.l. realizowane było „w przypadku działania

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Zob. też: W. Cieśla, A. Pawlyta, *op. cit.*, s. 107–121; M. Rękawek-Pachwicz, W. Cieśla, *Prawo pierwokupu nieruchomości na terenie parków narodowych w Polsce jako cywilnoprawny instrument ochrony przyrody – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 1, s. 67.

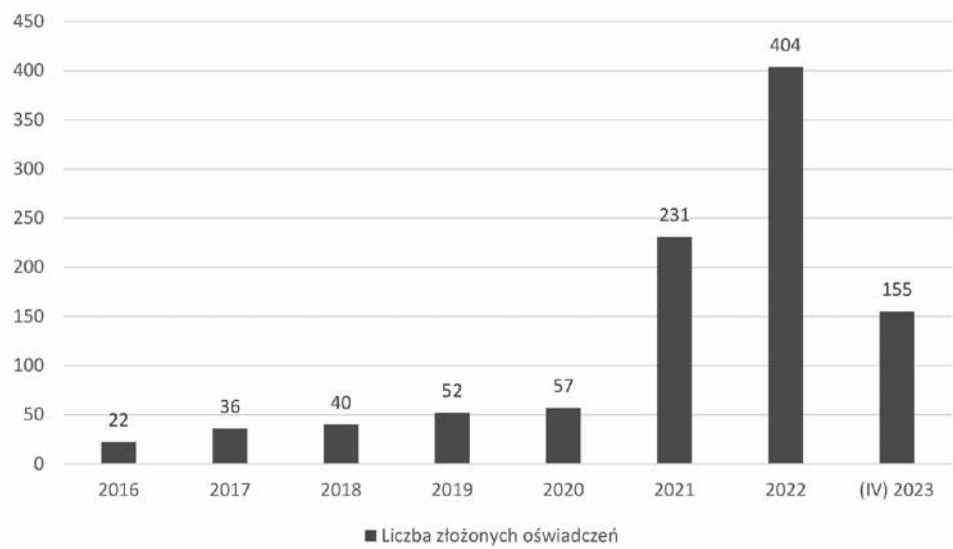
⁸⁰ G. Mikołajczuk, P. Biernacki, *op. cit.*, s. 12–13; zob. także: M. Głowacka – Dziedzic, Kupno i sprzedaż gruntów rolnych mają przebiegać sprawniej, „Rzeczpospolita”, 24 czerwca 2022 r., s. H8.

⁸¹ Pismo Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych z dnia 31 maja 2023 r., znak: GD.0172.36.2023.

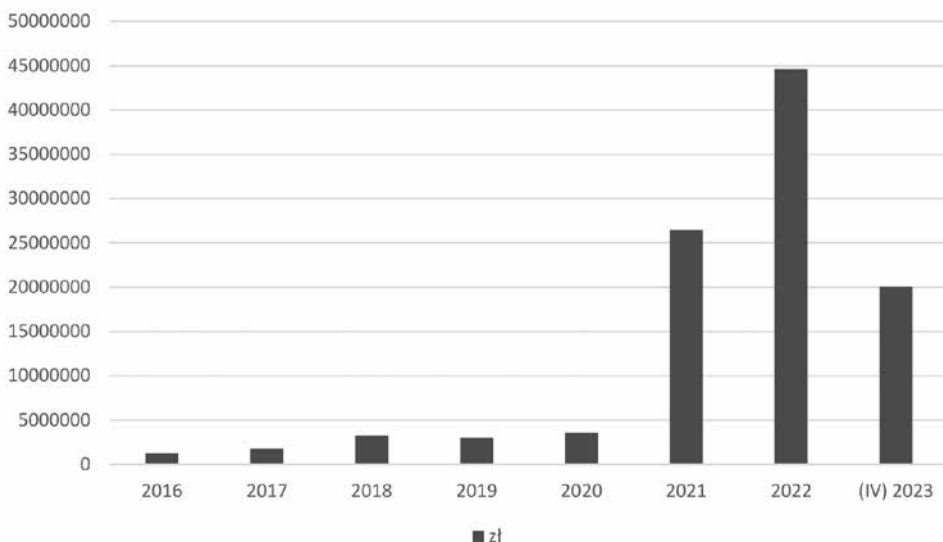
na rzecz zwiększenia lesistości kraju przez zakup i zalesienie terenów nieleśnych przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego do zalesienia”. Zaznaczono, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe coraz częściej wykonuje prawo pierwokupu przewidziane w art. 37a u.o.l., traktując ją jako istotny instrument służący powiększaniu lesistości kraju. W tym zakresie wyraża się również *in genere* interes publiczny uzasadniający korzystanie ze wskazanej instytucji.

L.p.	Rok	Powierzchnia (ha)	Wartość (zł)
1.	2018	357,34	6908,63
2.	2019	838,0	18 434,39
3.	2022	338,51	5568,26
4.	2021	977,1	19 035,23
5.	2022	3354,8	120 520,50

Tab. 2. Zakup nieruchomości leśnych od właścicieli prywatnych (nieinstytucjonalnych) przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w latach 2018–2022.
Źródło: opracowanie własne ankiety na podstawie danych uzyskanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).



Rys. 3. Wykonywanie prawa pierwokupu przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w latach 2016–2023.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).



Rys. 4. Łączny koszt wykonania przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe prawa pierwokupu w latach 2016–2023.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

c) Relacja prawa pierwokupu z art. 10 ust. 5 u.o.l. i art. 37a u.o.l.

Prawo pierwokupu z art. 10 ust. 5 u.o.p. wyprzedza pierwokup ustanowiony na rzecz Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości leśnych wynikający z art. 37a ust. 1 u.o.l. Taka hierarchia wynika bowiem z regulacji zawartej w art. 37a ust. 6 u.o.l. i pośrednio również z art. 10 ust. 5i u.o.p. (normy kolizyjne). Tak więc jeżeli dyrektor parku narodowego nabywa na rzecz tego parku nieruchomość leżącą w jego granicach w wyniku dobrowolnie zawieranej umowy, to realizuje on zasady wynikające z u.o.p. dotyczące nabywania nieruchomości z wyprzedzeniem innych podmiotów. Zagwarantowane ustawowo prawo pierwokupu odnosi się bowiem wyłącznie do takich sytuacji, kiedy prawo własności miałoby zostać przeniesione na rzecz innego niż park podmiotu. Artykuł 37a ust. 1 u.o.l. nie ma również zastosowania z tej przyczyny, że właściwość miejscowa nadleśniczych będących reprezentantami Skarbu Państwa przy wykonywaniu prawa pierwokupu nie została w żaden sposób określona odnośnie do nieruchomości położonych w obrębie parku narodowego. Stąd też brak jest organu, do którego winno zostać skierowane

zapytanie odnośnie do wykonania takiego pierwokupu⁸². Są to zatem pierwokupy rozdzielne, ponieważ zostały ustanowione w odrębnych celach. Pominiecie wskazanych pierwokupów powoduje jednak skutek wynikający z art. 599 § 2 k.c. (i w zw. z art. 10 ust. 5h u.o.p., art. 37h u.o.l.), tj. nieważność umowy.

d) Konkluzje wraz z wnioskami *de lege ferenda*

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (jako *statio fisci* Skarbu Państwa) nie może nabywać gruntów leśnych⁸³ położonych w granicach administracyjnych parku narodowego, a mimo to obowiązujące przepisy u.o.p. i u.o.l. statuują wymóg sporządzenia najpierw warunkowej umowy sprzedaży (umowy przenoszącej własność), a następnie zawiadomienie o treści tej umowy nadleśniczego, chociaż ich właściwość miejscowa nie obejmuje obszarów parków narodowych. Dopiero po bezskutecznym upływie ustawowego terminu istniałaby możliwość zawarcia umowy definitywnej. Powyższej sprzeczności nie rozwiązuje całkowicie obowiązująca treść art. 37a ust. 6 u.o.l., gdyż ma ona zastosowanie jedynie w przypadku, gdy park narodowy nabywa nieruchomość, wykonując swoje prawo pierwokupu z art. 10 ust. 5 u.o.p. Natomiast gdy park narodowy z tego uprzywilejowania nie korzysta, a nieruchomość stanowi w całości lub w części las („grunt leśny”), aktualizuje się obowiązek zawiadomienia o treści umowy właściwego nadleśniczego, który jak wskazano powyżej, jest niewykonalny. *De lege ferenda* należy zatem postulować zmianę dotychczasowego modelu prawa pierwokupu poprzez zastąpienie dotychczasowej zasady pierwszeństwa parku narodowego w realizacji prawa pierwokupu przed Lasami Państwowymi (art. 37a ust. 6 u.o.l.) zasadą wyłączenia prawa pierwokupu Lasów Państwowych w odniesieniu do gruntów położonych na obszarze parku narodowego, a zatem dodanie do obowiązującego art. 37a ust. 4 dodatkowego pkt 4 o treści: „w przypadku zbycia gruntu położonego na obszarze parku narodowego” i równoczesne uchylenie art. 37a ust. 6 u.o.l.

8. Wnioski

Przepisy będące źródłem ustawowego prawa pierwokupu rzeczywiście ograniczają uprawnienia wynikające z prawa własności, a tym samym

⁸² Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. III Cz 17/18, niepublikowane.

⁸³ Zgodnie z terminologią z art. 37a ust. 1 pkt 1 u.o.l. „gruntu oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków”.

obróć cywilnoprawny, ale spełniają one istotne cele społeczne, zasługujące na szczególną ochronę prawną, nawet kosztem innych chronionych konstytucyjnie dóbr, jak ochrona własności czy zasada swobody w zakresie dysponowania majątkiem. Mimo że przepisy te jako stanowiące wyjątki od reguły nie podlegają wykładni rozszerzającej, to treści ich nie można pominąć przy ocenie czy innych czynnościach prawnych, formalnie niebędących czynnościami zabronionymi, czy w znacznym stopniu ograniczanymi przez owe przepisy bezwzględnie obowiązujące, nie zmierzają do obejścia norm wynikających z tych przepisów.

Zastrzeżenie prawa pierwokupu w art. 10 ust. 5 u.o.p. ma na celu zapobieżenie przeznaczeniu nieruchomości położonych w granicach parków narodowych na inne cele niż ochrona przyrody i umożliwienie instytucjom państwowym do tego powołanym racjonalnej gospodarki zasobami gruntowymi, leżącymi w granicach parków narodowych, a także kontrolę nad sposobem wykorzystywania gruntów prywatnych położonych na terenie parku narodowego. Badania ankietowe wykazały, że parki narodowe, zwłaszcza od kilku ostatnich lat, aktywnie wykonują uprawnienia wynikające z prawa pierwokupu nieruchomości położonej w administracyjnych granicach danego parku. W ostatnich latach wzrasta również zaangażowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych w realizacji prawa pierwokupu określonego w art. 37a u.o.l.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne (obowiązujące):

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 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).
3. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 973).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1336).

6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 977).
7. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r. poz. 902).
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1356).
10. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.).
11. Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1919).
12. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ojcowskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1432).
13. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 6 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1462).
14. Rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Karkonoskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 882).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 września 2020 w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Poleskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1966).
16. Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2019 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Babiogórskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1699).
17. Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Roztoczańskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1081).
18. Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Pienińskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1010).

19. Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 868).
20. Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie” (Dz.U. z 2008 r. poz. 1545).

Akty prawne (nieobowiązujące):

Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. nr 99, poz. 1079 ze zm.).

Książki i artykuły naukowe:

1. Akty notarialne. Praktyczne komentarze, orzecznictwo, koszty, red. A.J. Szereda, wyd. 2, Warszawa 2019.
2. Cieśla W., Pawlyta A., *Prawo pierwokupu i prawo nabycia (wykupu) jako forma administrowania mieniem leśnym Skarbu Państwa*, „Prawo i Klimat” 2023, nr 2, s. 107–129.
3. Gonet W., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017.
4. Górecki J., *Umowne prawo pierwokupu*, Kraków 2000.
5. *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3: Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2019.
6. *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 450–1088, t. 2*, red. K. Pietrzykowski, wyd. 8, Warszawa 2015.
7. Lewandowska E., *Prawo pierwokupu przysługujące podmiotom publicznym – rozważania na gruncie kodeksu cywilnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, nr 100, s. 79–90.
8. Mika M., Pawlusiński R., Zawilińska B., *Park narodowy a gospodarka lokalna. Model relacji ekonomicznych na przykładzie Babiogórskiego Parku Narodowego*, Kraków 2015.
9. Mikołajczuk G., Biernacki P., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 10, s. 9–32.
10. *Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021.

11. Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010.
12. Rękawek-Pachwicz M., Cieśla W., *Prawo pierwokupu nieruchomości na terenie parków narodowych w Polsce jako cywilnoprawny instrument ochrony przyrody – wybrane zagadnienia*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 1, s. 55–80.

Orzecznictwo:

1. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 czerwca 2019 r., sygn. III CZP 6/19, Legalis nr 1942337.
2. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., sygn. III CZP 95/08, Legalis nr 108113.
3. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2006 r., sygn. III CZP 121/06, Legalis nr 79173.
4. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. V CK 878/02, Legalis nr 57343.
5. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1975 r., sygn. III CZP 49/75, Legalis nr 18899.
6. Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1962 r., sygn. I CO 24/62, LEX nr 105909.
7. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. V CSK 237/18, Legalis nr 2941080.
8. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2010 r., sygn. V CSK 267/09, LEX nr 794582.
9. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. III CSK 56/09, LEX nr 688697.
10. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2008 r., sygn. III CSK 358/07, Legalis nr 539757.
11. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., sygn. III CSK 317/07, Legalis nr 127055.
12. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. II CKN 1306/00, Legalis nr 58378.
13. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2003 r., sygn. IV CKN 1720/00, Legalis nr 58644.

14. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2001 r., sygn. I CKN 328/99, Legalis nr Legalis nr 79822.
15. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 1989 r., sygn. II CR 407/89, niepublikowany.
16. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1989 r., sygn. I CR 137/89, Legalis nr 26652.
17. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., sygn. I CSK 2937/22, LEX nr 3585040.
18. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r., sygn. II CSK 178/21, Legalis nr 2583093.
19. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. II CSK 504/16, Legalis nr 1629858.
20. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2014 r., sygn. II Cz 56/14, Legalis nr 1182690.
21. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. II CSK 198/10, LEX nr 737258.
22. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2009 r., sygn. V CSK 43/09, Legalis nr 178949.
23. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2022 r., sygn. I ACa 831/21, Legalis nr 2705502.
24. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 25 września 2020 r., sygn. I ACa 267/20, Legalis nr 2554610.
25. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 października 2018 r., sygn. I AGa 120/18, Legalis nr 1857607.
26. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 19 października 2018 r., sygn. I ACa 47/18, LEX nr 2593573.
27. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. I ACa 894/16, Legalis nr 2241909.
28. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. V ACa 621/15, Legalis nr 2000098.
29. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. VI ACa 1364/11, Legalis nr 740440.
30. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 maja 2007 r., sygn. I ACa 446/07, niepublikowany.
31. Wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 29 listopada 2021 r., sygn. I C 1202/18, niepublikowany.

32. Wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 19 września 2017 r., sygn. II Ca 413/17, niepublikowany.
33. Wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. I C 443/14, Legalis nr 1980326.
34. Postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 27 maja 2021 r., sygn. III Ca 2061/19, Legalis nr 2667781.
35. Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. III Ca 131/20, Legalis nr 2505534.
36. Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. III Cz 17/18, niepublikowane.
37. Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. III Ca 25/16, Legalis nr 2054230.
38. Postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. IV Cz 668/15, Legalis nr 2014500.
39. Wyrok Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. I C 393/16, niepublikowany.
40. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2017 r., sygn. I OSK 2800/16, Legalis nr 1632661.
41. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. I SA/Wr 1183/21, Legalis nr 2768950.
42. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 grudnia 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1443/21, Legalis nr 2664959.
43. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1444/21, Legalis nr 2665317.
44. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. IV SA/Po 315/16, Legalis nr 1485216.
45. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 12 maja 2010 r., sygn. II SA/Gd 196/10, Legalis nr 874157.

Źródła internetowe:

1. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach z dnia 16 czerwca 2011 r., druk nr 4345, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4345> [dostęp: 14.08.2023].

Inne:

1. Beker D., *Miały być nowe parki narodowe, jest problem finansowy dla gmin*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2 marca 2022, s. B7.
2. Fornalik A., *Gminie nie zawsze przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 22 września 2021, s. C8.
3. Głowacka-Dziedzic M., *Kupno i sprzedaż gruntów rolnych mają przebiegać sprawniej*, „Rzeczpospolita”, 24 czerwca 2022, s. H8.
4. Pismo Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych z dnia 31 maja 2023 r., znak: GD.0172.36.2023.
5. Pismo Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 12 maja 2023 r., znak: DIŚ-IV.0190.121.2023.AB.
6. Pismo Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z dnia 11 lipca 2023 r.

Zasada ostrożności w świetle międzynarodowego prawa klimatycznego

Streszczenie

Zmiany klimatu są jednym z największych wyzwań, przed którymi obecnie stoi społeczność międzynarodowa. Ze względu na interdyscyplinarność i powszechność problematyka zmian klimatu jest nieodłączną częścią wielu międzynarodowych spotkań o charakterze politycznym oraz naukowym. Jednocześnie społeczeństwa zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się mają coraz większą świadomość konieczności podejmowania działań mitygacyjnych i adaptacyjnych. Dzieje się tak nie tylko ze względu na częstotliwość i intensywność występowania negatywnych procesów niebezpiecznych dla ludzi i środowiska, jak wzrost poziomu wód, zmniejszanie powierzchni lasów czy poszerzanie obszarów pustynnych, lecz także na dostrzegalne gołym okiem nadzwyczajne zjawiska pogodowe, jak np. silne wiatry, powodzie czy susze.

Jedną z naczelných zasad międzynarodowego prawa klimatycznego jest zasada ostrożności, zgodnie z którą brak naukowego rozpoznania negatywnych dla człowieka i środowiska skutków działalności nie wyklucza podjęcia działań zapobiegawczych. Hipotezą badawczą niniejszego artykułu jest wykazanie, że zasada ostrożności jest właściwą zasadą, którą należy kierować się podczas prowadzenia działań na rzecz ochrony klimatu.

Słowa kluczowe: klimat, zmiana klimatu, środowisko, zasada ostrożności, prawo międzynarodowe, polityka

The Precautionary Principle Under the International Climate Law

Abstract

Climate change is one of the greatest challenges that the international community faces today. Due to its interdisciplinarity and universality, the issue of climate change is an integral part of many international political and scientific meetings. At the same time, communities from both developed and developing countries are increasingly aware of the need to take mitigation and adaptation measures. This is not only due to the frequency and intensity of negative processes that are dangerous for people and the environment, such as rising water levels, shrinking fore-

¹ Magister, Fundacja Instytut Prawa Wschodniego im. Gabriela Szerszeniewicza. ORCID: 0000-0001-8598-566X.

sts or expanding desert areas, but also due to extraordinary weather phenomena visible to the naked eye, such as strong winds, floods or droughts.

One of the guiding principles of international climate law is the precautionary principle, according to which the lack of scientific recognition of the negative effects of activities on humans and the environment does not preclude taking preventive action. The research hypothesis of this article is to demonstrate that the precautionary principle is the right approach that should be followed when carrying out activities for climate protection.

Keywords: climate, climate change, environment, precautionary principle, international law, policy

1. Wstęp

Załączki zasady ostrożności pojawiły się już w latach 50. XX w. jako „bezpieczny minimalny standard ochrony”². Zgodnie z nim nie należało podejmować działań powodujących ryzyko wywołania nadmiernie negatywnych konsekwencji. Stanowił intelektualną podstawę mechanizmów przeciwdziałania ryzyku wystąpienia katastrof. W latach 60. za sprawą szkodliwego wpływu dichlorodifenylotrichloroetanu (DDT) na ludzi, zwierzęta i środowisko decydenci podjęli pogłębioną analizę możliwości wystąpienia negatywnych skutków dla środowiska jako wyniku podejmowanych przez człowieka działań. Refleksja nad tym zagadnieniem spowodowała, że w kolejnej dekadzie sformułowano zasadę ostrożności³.

W 1969 r. w Szwecji przyjęto ustawę o ochronie środowiska, która wprowadziła pojęcie działalności niebezpiecznej dla środowiska. Ryzyko zagrożenia dla środowiska było dla szwedzkich władz wystarczającą podstawą do podjęcia środków zapobiegawczych, a nawet do zakazania określonej działalności⁴. W połowie lat 70. Republika Federalna Niemiec ustanowiła politykę środowiskową. Jednym z jej postanowień było zapobiegawcze podejście do ochrony środowiska. Koncepcja „przewidywania” zalecała społeczeństwu zaangażowanie się w działania na rzecz uniknięcia potencjalnych szkód środowiskowych. Zasadę ostrożności można również zrekonstruować z przepisów ustanowionych w Stanach Zjednoczonych na mocy ustawy o czystym powietrzu uchwalonej w 1970 r.⁵

² R. Deloso, *The Precautionary Principle – International Law and Climate Change*, Lund 2006, s. 14.

³ *Ibidem*.

⁴ J.F. Pinto-Bazurco, *The Precautionary Principle*, „IISD Earth Negotiations Bulletin” 2020, brief 4, s. 3.

⁵ I. Goklany, *The Precautionary Principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment*, Washington 2001, s. 4.

Presja ze strony organizacji ekologicznych oraz prośrodowiskowe nastawienie decydentów z wielu państw spowodowały, że zasada ostrożności stała się w latach 80. XX w. obiektem zainteresowania społeczności międzynarodowej⁶. W uchwalonej w 1982 r., z inicjatywy Światowego Programu Ochrony Środowiska oraz Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych, Światowej Karcie Przyrody, uznającej konieczność ochrony środowiska jako czynnika warunkującego przetrwanie człowieka i cywilizacji, w art. 2 ust. 11 lit. b) możemy przeczytać: „Działania, które mogą stwarzać znaczne zagrożenie dla przyrody, powinny być poprzedzone wyczerpującymi badaniami; ich [działań – przyp. SW] zwolennicy powinni wykazać, że oczekiwane korzyści przeważają nad potencjalnymi szkodami dla przyrody, a tam, gdzie potencjalnie negatywne skutki nie są w pełni zrozumiałe, działania nie powinny być kontynuowane”⁷. Pierwszą umową międzynarodową, która odnosi się do pojęcia środków ostrożnościowych jest Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r.⁸ W jej preambule możemy przeczytać, że strony konwencji doceniły „środki ostrożnościowe mające na celu ochronę warstwy ozonowej, które już zostały podjęte na poziomie narodowym i międzynarodowym”⁹. Ponadto w 1987 r. podczas Drugiej Międzynarodowej Konferencji w sprawie Ochrony Morza Północnego w pkt VII Deklaracji Ministerialnej postanowiono, że „w celu ochrony Morza Północnego przed potencjalnie szkodliwym działaniem najbardziej niebezpiecznych substancji, konieczne jest zastosowanie podejścia ostrożnościowego, które może wymagać podjęcia działań w celu kontrolowania napływu takich substancji, nawet przed ustaleniem związku przyczynowego na podstawie klarownych dowodów naukowych”¹⁰. Odniesienie do zasady ostrożności można znaleźć również w Protokole montrealskim w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową z 1987 r. Państwa-strony umowy w preambule zobowiązały się do zdecydowanej ochrony warstwy ozonowej „przez podejmowanie środków zapobiegawczych w drodze obiektywnej kontroli całkowitej światowej emisji substancji, które zubożają warstwę ozonową, z zamiarem eliminacji tych substancji w oparciu o rozwój wiedzy naukowej, przy uwzględnieniu

⁶ P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2018, s. 230.

⁷ Światowa Karta Przyrody z dnia 29 października 1982 r. (A/RES/37/7).

⁸ P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, *op. cit.*, s. 231.

⁹ Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. 1992 nr 98, poz. 488).

¹⁰ Deklaracja Ministerialna, Druga Międzynarodowa Konferencja w sprawie ochrony Morza Północnego. Londyn, 24–25 listopada 1987 r.

uwarunkowań technicznych i ekonomicznych oraz mając na uwadze potrzeby krajów rozwijających się”¹¹.

Fundamentalna dla rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska była Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (określana również jako Szczyt Ziemi), która odbyła się w dniach 3–14 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro. Celami spotkania było rozpoczęcie natychmiastowych działań w wymiarze krajowym, regionalnym i międzynarodowym mających na celu zachowanie równowagi ekologicznej oraz przedstawienie relacji między rozwojem gospodarczym a pogarszającym się stanem środowiska. Konferencja opracowała następujące dokumenty: Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju; Globalny Program Działań Agenda 21; Deklarację o ochronie lasów; Konwencję o różnorodności biologicznej; Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (dalej również jako: Konwencja klimatyczna lub UNFCCC)¹².

Szczyt Ziemi przyniósł rezultaty również w zakresie rozwoju zasady ostrożności. Zasada 15. Deklaracji z Rio jest powszechnie uważana za sformułowanie najlepiej odzwierciedlające istotę zasady ostrożności. Jej treść stanowi: „Wszystkie państwa powinny szeroko stosować działania zapobiegawcze dotyczące ochrony środowiska, mając na uwadze ich własne możliwości w tym zakresie. Tam, gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak co do tego całkowitej, naukowej pewności nie może być powodem opóźnienia efektywnych działań, których realizacja zapobiegałaby degradacji środowiska”¹³. Należy zwrócić uwagę, że powyżej sformułowana zasada ostrożnościowa znajduje zastosowanie pod warunkiem występowania ryzyka poważnych lub nieodwracalnych zmian. Nie wszystkie definicje traktatowe posiadają takie ograniczenia.

Od 1989 r. zasada ostrożności została włączona do ponad 60 umów międzynarodowych regulujących kwestie środowiskowe o zasięgu globalnym oraz regionalnym¹⁴. Poza wymienionymi traktatami należy w tym miejscu wspomnieć m.in. o Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r., Konwencji sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych

¹¹ Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz.U. z dnia 23 grudnia 1992 r.).

¹² J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 29.

¹³ Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, Rio de Janeiro 3–14 czerwca 1992 r.

¹⁴ K. Horne, M.A. Tigre, M.B. Gerrard, *Status Report on Principles of International and Human Rights Law Relevant to Climate Change*, New York 2023, s. 15.

z 2001 r. czy o Regionalnej umowie o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach z 2018 r.¹⁵

2. Istota zasady ostrożności

Zasada ostrożności jest jedną z najbardziej znanych i jednocześnie najbardziej kontrowersyjnych zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Z pewnością dzieje się tak, ponieważ nie ma jasnego i jednolitego rozumienia jej znaczenia wśród państw i innych członków społeczności międzynarodowej. Na najbardziej ogólnym poziomie oznacza ona, że państwa zobowiązują się do ostrożnego podejmowania decyzji dotyczących działań mogących negatywnie wpływać na środowisko. Bardziej szczegółowa interpretacja przewiduje, że zasada wymaga, aby działania, które mogą być szkodliwe dla środowiska, były regulowane, nawet jeśli nie są dostępne żadne rozstrzygające dowody na szkodę lub prawdopodobną szkodę, jaką mogą wyrządzić środowisku¹⁶.

Mimo że treść zasady ostrożności na przestrzeni dziesięcioleci uległa przeobrażeniom, to jej zasadniczy cel jest niezmienny – ograniczenie lub wyeliminowanie potencjalnego ryzyka związanego z działalnością, która może mieć negatywne skutki zarówno dla ludzi, jak i środowiska. Okoliczności uzasadniające jej zastosowanie to przede wszystkim istnienie ryzyka wystąpienia poważnej szkody oraz brak naukowej pewności co do przyczyn i/lub skutków potencjalnie niebezpiecznego działania. W takich uwarunkowaniach konieczne jest podjęcie rozsądnego działania mającego na celu zminimalizowanie negatywnych skutków niebezpiecznej aktywności.

Wyróżnia się dwa rodzaje zasady ostrożności. Pierwszy, tzw. słaby, oznacza, że brak naukowych dowodów nie wyklucza działań zapobiegawczych, jeżeli w przypadku ich niepodjęcia szkody dla ludzi i środowiska byłyby poważne i nieodwracalne. Ten rodzaj możemy znaleźć w większości dokumentów międzynarodowych, jak choćby w Deklaracji z Rio czy w Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Natomiast drugi, tzw. silny rodzaj, uznaje za obligatoryjne niedopuszczanie do podejmowania działań, jeśli nie istnieją wystarczające dowody, że nie wyrządzą one szkody

¹⁵ J.F. Pinto-Bazurco, *op. cit.*, s. 5.

¹⁶ P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, *op. cit.*, s. 234.

ludziom i środowisku, bez względu na ekonomiczne koszty działań zapobiegawczych¹⁷. Silny rodzaj zasady ostrożności został przedstawiony m.in. przez grupę 35 naukowców i decydentów w styczniu 1998 r. podczas konferencji w Wingspread. W oświadczeniu stwierdzili, że: „Jeżeli działalność stwarza zagrożenie dla ludzkiego zdrowia lub środowiska, należy podjąć środki ostrożności, nawet jeśli niektóre związki przyczynowo-skutkowe nie zostały w pełni naukowo potwierdzone (...). Proces stosowania zasady ostrożności musi być otwarty, świadomy i demokratyczny oraz musi obejmować potencjalnie zainteresowane strony. Musi również zbadać zakres alternatyw, w tym niepodjęcia żadnych działań”¹⁸. Oświadczenie z Wingspread nakłada ciężar dowodu na osoby chcące podjąć potencjalnie niebezpieczną czynność. W związku z tym w silnym rodzaju zasady ostrożnościowej mamy do czynienia z zaprzeczeniem treści łacińskiej paremii prawniczej – *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat* (ciężar dowodu spoczywa na tym, kto twierdzi, a nie kto zaprzecza), zgodnie z którą ten, kto formułuje określone twierdzenia, jest zobowiązany do udowodnienia, że są one uzasadnione. W praktyce oznacza to, że w przypadku silnego rodzaju zasady ostrożności to na podmiotach podejmujących określone działania (np. zanieczyszczające) ciąży obowiązek udowodnienia braku szkodliwości¹⁹. Nie ulega wątpliwości, że ten element zasady ostrożności jest najbardziej kontrowersyjny. Przeciwnicy podnoszą argument, że takie ujęcie zasady ostrożności hamuje innowacyjność i ogranicza poszukiwanie najbezpieczniejszych metod ochrony środowiska i realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

Jak zauważa Philippe Sands istnieją trzy kryteria, dzięki którym określone działanie należy uznać za zapobiegawcze. Pierwszym z nich jest intencjonalność, która przejawia się zamiarem uniknięcia niepożądanych skutków określonego działania. Trudno bowiem przypadkową aktywność wywołującą skutek zapobiegawczy uznać za działanie ostrożnościowe. Drugim kryterium jest niepewność polegająca na tym, że zasada ostrożności może być zastosowana jedynie w stosunku do działania, w wyniku którego wystąpienie szkodliwego skutku nie jest przesądzone. Ostatnim, trzecim kryterium wyróżniającym jest racjonalność. Określone działanie będzie uznane za ostrożnościowe

¹⁷ N. Sachs, *Rescuing the Strong Precautionary Principle from its Critics*, „University of Illinois Law Review” 2011, vol. 2011, s. 1295.

¹⁸ *Wingspread Statement on the Precautionary Principle*, <https://www.gdrc.org/u-gov/precaution-3.html> [dostęp: 11.05.2023].

¹⁹ P. Sands, J. Peel, A. Fabra, R. MacKenzie, *op. cit.*, s. 234.

tylko w sytuacji, gdy opiera się na racjonalnych przesłankach, a nie przekonaniach lub sądach²⁰.

Należy pamiętać, że zasada ostrożności jest krytykowana zarówno ze strony teoretyków międzynarodowego prawa ochrony środowiska, jak i praktyków. Zwolennicy zasady ostrożności podkreślają konieczność podjęcia wczesnych działań mających na celu uniknięcie zagrażających środowisku procesów, jak zubożenie warstwy ozonowej czy negatywne skutki zmian klimatu. Natomiast jej oponenci zwracają uwagę, że jej realizacja jest wprowadzaniem nadmiernych regulacji, które ograniczają działalność człowieka. Powyższy spór możemy sprowadzić do dylematu: czy niepewność co do skutków określonych działań powinna ograniczać, czy usprawiedliwiać działalność. Zasada ostrożności krytykowana jest również za nieprecyzyjność i marginalizowanie czynnika naukowego w podejmowaniu decyzji politycznych i administracyjnych. Ponadto podnoszone są argumenty, że jej zastosowanie opiera się na niejasnych przesłankach, a nie na stanie faktycznym, w związku z czym może prowadzić do nadużyć decydentów.

3. Zasada ostrożności w dorobku prawa międzynarodowego i europejskiego

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu jest fundamentalnym aktem dla międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Co więcej, stworzyła ona podwaliny pod międzynarodowy reżim prawa klimatycznego. Została ona otwarta do składania podpisów podczas Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r., natomiast weszła w życie 21 marca 1994 r.²¹ Celem Konwencji klimatycznej, zgodnie z jej art. 2, jest „doprowadzenie (...) do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Dla uniknięcia zagrożenia produkcji żywności i dla umożliwienia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego poziom taki powinien być osiągnięty w okresie wystarczającym do naturalnej adaptacji ekosystemów do zmian klimatu”²². W umowie wezwano m.in. do ciągłego

²⁰ R. Deloso, *op. cit.*, s.19.

²¹ *Status of Ratification of the Convention*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention> [dostęp: 6.05.2023].

²² Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. 1996 nr 53, poz. 238).

przewodzenia badań naukowych, regularnych spotkań, negocjacji i przyszłych porozumień politycznych mających na celu umożliwienie ekosystemom naturalnej adaptacji do zmian klimatu, zapewnienie niezagrażonej produkcji żywności i umożliwienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego²³.

Kolejnym porozumieniem o charakterze globalnym regulującym kwestie klimatyczne jest przyjęty 11 grudnia 1997 r. Protokół z Kioto. Wszedł on w życie 16 lutego 2005 r.²⁴ Celem protokołu jest stabilizacja i redukcja emisji gazów cieplarnianych. Dokument nałożył na państwa ujęte w załączniku 1 do UNFCCC liczbowe zobowiązania redukcyjne. Oprócz tego protokół zawiera opracowane mechanizmy mające na celu ułatwienie globalnych wysiłków na rzecz ochrony klimatu, tj. handel uprawnieniami do emisji, mechanizm czystego rozwoju, a także mechanizm wspólnych wdrożeń²⁵.

Reżim międzynarodowego prawa klimatycznego jest uzupełniony przez Porozumienie paryskie, które zostało przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r. i weszło w życie 4 listopada 2016 r.²⁶ Zgodnie z celem porozumienia, sformułowanym w art. 2 ust. 1 lit. a), państwa zobowiązały się do podejmowania działań na rzecz ograniczenia „wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz (...) wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego, uznając, że to znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki”. Celem określonym w art. 2 ust. 1 lit. b) jest „zwiększenie zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności”. Natomiast trzecim celem porozumienia, sformułowanym w art. 2 ust. 1 lit. c), jest „zapewnienie spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu”²⁷. Ponadto na mocy Porozumienia paryskiego strony poruszyły szczegółowo m.in. kwestie mitygacji, adaptacji,

²³ Ibidem.

²⁴ *What is the Kyoto Protocol?*, https://unfccc.int/kyoto_protocol [dostęp: 6.05.2023].

²⁵ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 82–83.

²⁶ *The Paris Agreement. What is the Paris Agreement?*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> [dostęp: 06.05.2023].

²⁷ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2017 poz. 36).

pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych, współpracy, finansów, szkód i strat, technologii czy budowy potencjału²⁸.

Konwencja klimatyczna stawia zasadę ostrożności w ważnym miejscu. Zgodnie z art. 3 ust. 3: „Strony powinny podjąć środki zapobiegawcze dla przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatu i złagodzenia ich negatywnych skutków. W przypadku zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi szkodami, brak całkowitej naukowej pewności nie powinien być uważany za powód do opóźnienia podjęcia takich środków zapobiegawczych. Należy zwrócić uwagę, aby polityka i środki zapobiegające zmianom klimatu były oszczędne i zapewniały powszechne korzyści za możliwie najniższą cenę”²⁹. Warto zaznaczyć, że na art. 3 UNFCCC, a więc m.in. na zasadę ostrożności, w preambule powołuje się Protokół z Kioto³⁰.

Należy również pamiętać o aktach prawnych Unii Europejskiej odnoszących się do zasady ostrożności. 13 kwietnia 1999 r. Rada UE przyjęła rezolucję wzywającą Komisję Europejską, by w przyszłości, przygotowując wnioski legislacyjne i podejmując działania związane z polityką konsumencką, zdecydowanie kierowała się zasadą ostrożności³¹. „Decydenci nieustannie stają przed dylematem równoważenia wolności i praw jednostek, przemysłu i organizacji z potrzebą ograniczenia lub wyeliminowania ryzyka negatywnych skutków dla środowiska lub zdrowia. Znalezenie właściwej równowagi, tak aby można było podejmować proporcjonalne, niedyskryminacyjne, przejrzyste i spójne decyzje, które jednocześnie zapewniają wybrany poziom ochrony, wymaga ustrukturyzowanego procesu decyzyjnego opartego na szczegółowych informacjach naukowych i innych obiektywnych informacjach. Strukturę tę zapewniają trzy elementy analizy ryzyka: ocena ryzyka, wybór strategii zarządzania ryzykiem i komunikacja ryzyka”³².

Zasada ostrożności została inkorporowana do prawa pierwotnego UE. Zgodnie z art. 191 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej „polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, op. cit.

³⁰ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 2005 nr 203, poz. 1684).

³¹ Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels 2.2.2000.

³² Ibidem.

szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci”³³. Natomiast art. 191 ust. 3 mówi, że „przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Unia uwzględnia:

- dostępne dane naukowo-techniczne,
- warunki środowiska w różnych regionach Unii,
- potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania,
- gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów.”

Rozwój wiedzy naukowej jest fundamentalny do realizacji zasady ostrożności w ramach reżimu klimatycznego. W celu dostarczania obiektywnych i naukowych informacji dotyczących zmian klimatu w 1988 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych za pośrednictwem Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO) oraz Programu Środowiskowego ONZ (UNEP) powołała do życia Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC)³⁴.

Jak już zostało wspomniane, podstawowym zarzutem formułowanym przez przeciwników zasady ostrożności jest podejmowanie działań ostrożnościowych mimo braku naukowej pewności co do wystąpienia negatywnych skutków niebezpiecznej działalności. Ich zdaniem może to być przyczyną podejmowania przez urzędników lub decydentów arbitralnych decyzji doprowadzających do hamowania rozwoju gospodarczego czy naukowego. Należy jednak pamiętać, że stan niepewności jest istotą nauki, a w szczególności nauki o klimacie, gdyż jej zadaniem jest ciągłe dokonywanie nowych odkryć, które mogą albo potwierdzać, albo zaprzeczać dotychczasowemu stanowi wiedzy.

Podejmowanie decyzji w sprawie zmian klimatu jest zasadniczo procesem sekwencyjnym w warunkach ogólnej niepewności. Kiedy negocjatorzy przyjęli zasadę ostrożności w ramach UNFCCC, nadal istniały wątpliwości co do prawdziwości twierdzeń wskazujących na wpływ człowieka na globalne ocieplenie lub zachodzenie zmian klimatycznych. Dzięki staraniom IPCC te wątpliwości zostały znacząco zredukowane. Jednakże ze względu na złożoność systemu klimatycznego niepewność nie została usunięta, gdyż jest ona związana z każdym ogniwem łańcucha przyczynowego zmian klimatu, począwszy od emisji gazów cieplarnianych, przez szkody spowodowane

³³ Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202).

³⁴ *About the IPCC*, <https://www.ipcc.ch/about/> [dostęp:28.04.2023].

zmianami klimatu, na działaniach mitygacyjnych i adaptacyjnych kończąc³⁵. „Jednakże, zgodnie z zasadą ostrożności, niepewność nie jest argumentem za opóźnianiem działań (...). Kierując się tą zasadą, działania łagodzące i adaptacyjne należy wdrożyć, zanim dostępne będą pełne informacje i wyjaśnione zostaną wątpliwości co do zakresu i czasu zmian klimatu. Jednak kwestia czasu i zakresu polityki łagodzenia i/lub adaptacji pozostaje niekwantyfikowana przez zasadę ostrożności”³⁶.

Niepewności nie może bowiem oznaczać, że społeczność międzynarodowa nie może – w wyniku kolejnych odkryć naukowych – zmienić swojego podejścia do problemów związanych ze zmianami klimatu. Ponieważ nauka o zmianach klimatu wykazuje wysoki stopień niepewności, to zasada ostrożności musi nadal odgrywać bardzo ważną rolę w międzynarodowym prawie ochrony środowiska.

4. Orzecznictwo

Pierwszy raz omawiana zasada została przeniesiona na poziom międzynarodowego orzecznictwa w 1995 r. przez Nową Zelandię³⁷, która skierował wniosek do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie sytuacji dotyczącej francuskich podziemnych testów broni jądrowej na Pacyfiku³⁸. Argumentując swoje stanowisko, Nowa Zelandia w dużym stopniu opierała się na zasadzie ostrożności, która została określona jako „bardzo powszechnie akceptowana i obowiązująca zasada prawa międzynarodowego”. W ten sposób Nowa Zelandia chciała przerzucić ciężar odpowiedzialności na Francję, która miała udowodnić, że przeprowadzane próby nie spowodują szkód w środowisku. Takiej samej argumentacji używało jeszcze pięć innych interweniujących w tej sprawie państw, tj. Australia, Mikronezja, Wyspy Marshalla, Samoa i Wyspy Salomona. Mimo że MTS, odrzucając wniosek Nowej Zelandii, nie odniósł się merytorycznie do zasady ostrożności, to uczynił to sędzia Christopher Weeramantry. Lankijski prawnik w stanowisku odrębnym stwierdził, że zasada ostrożności „zyskuje coraz większe znaczenie w ramach

³⁵ B. Metz, O. Davidson, R. Swart, J. Pan, *Climate Change: Mitigation. A Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge 2001, s. 656

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ K. Horne, M.A. Tigre, M.B. Gerrard, *op. cit.*, s. 16–17.

³⁸ *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Courts Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case*, <https://www.icj-cij.org/case/97> [dostęp: 28.04.2023].

międzynarodowego prawa ochrony środowiska”, a także w zakresie ciężaru dowodu Francja była zobowiązana do przedstawienia okoliczności, które uzasadniłyby brak spowodowania szkody dla środowiska³⁹. Z tym stanowiskiem zgodził się sędzia Abdul Koroma, którego zdaniem ciężar dowodu spoczywał na Francji⁴⁰.

W sporze między Węgry a Słowacją dotyczącym budowy i eksploatacji systemu zapór wodnych Gabčíkovo–Nagymaros Budapeszt argumentował, że odroczenie budowy inwestycji było spowodowane chęcią realizacji zasady ostrożności. Mimo to MTS nie zajął stanowiska odnoszącego się do kwestii uprawnienia państw do stosowania zasady ostrożności w celu ochrony zasobów. MTS nie ustosunkował się również do problemu zasady ostrożności jako elementu międzynarodowego prawa zwyczajowego⁴¹.

W sprawie dotyczącej celulozowni na rzece Urugwaj, wniesionej przez Argentynę przeciwko Urugwajowi, MTS stwierdził, „że o ile podejście ostrożnościowe może być istotne przy wykładni i stosowaniu przepisów”, to odwrócenie ciężaru dowodu nie będzie miało zastosowania⁴². Tym samym Trybunał określił się jako zwolennik słabej, niejasno zdefiniowanej, wersji zasady ostrożności i odrzucił wcześniejsze twierdzenia dotyczące odwrócenia ciężaru dowodu, który miałby spoczywać na pozwanym, a nie na powodzie⁴³.

Zasady ostrożności dotyczył również spór z 1999 r. między Australią i Nową Zelandią a Japonią w sprawie eksperymentalnych połowów tuńczyka błękitnopłetwego. Właściwym do rozstrzygnięcia w tej sprawie był Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza, który postanowił zastosować środki tymczasowe w formie natychmiastowego zaprzestania połowów jednostronnie rozpoczętych przez Japonię. Zdaniem powodów strony Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, chcąc podjąć działalność, która może spowodować poważne lub nieodwracalne szkody w środowisku, powinny przestrzegać zasady ostrożności. W związku z tym Australia i Nowa Zelandia domagały się od Japonii zaprzestania eksperymentalnych połowów tuńczyka błękitnopłetwego⁴⁴. Japonia natomiast podawała w wątpliwość przynależność zasady

³⁹ *Dissenting opinion of Judge Weeramantry*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/97/097-19950922-ORD-01-05-EN.pdf> [dostęp: 28.04.2023].

⁴⁰ *Dissenting opinion of Judge Koroma*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/97/097-19950922-ORD-01-06-EN.pdf>, [dostęp: 28.04.2023].

⁴¹ K. Horne, M.A. Tigre, M.B. Gerrard, *op. cit.*, s. 17–18.

⁴² *Ibidem*, s. 18.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 19.

ostrożności do międzynarodowego prawa zwyczajowego⁴⁵. Trybunał orzekł, że strony traktatu powinny działać rozważnie w celu zapobieżenia poważnym szkodom dla populacji tuńczyka błękitnopłetwego. Mimo że Trybunał nie odniósł się wprost do podejścia ostrożnościowego, to zastosował jego założenia⁴⁶.

Do zasady ostrożności ustosunkowała się również Izba Sporów Dotyczących Dna Morskiego w opinii doradczej. Izba poparła ostrożnościowe podejście do eksploatacji dna morskiego. Odnosząc się do pytania, czy państwa, które sponsorują operatorów górniczych mogą ponosić różne obowiązki i potencjalną odpowiedzialność w przypadku szkód środowiskowych, Izba stwierdziła, że nadrzędne znaczenie środowiska morskiego dla ludzkości wykracza poza różnice gospodarcze między państwami. W związku z tym obowiązki i odpowiedzialność państw finansujących mają zastosowanie w równym stopniu do wszystkich państw rozwijających się lub rozwiniętych, a odmienne podejście stworzyłoby zagrożenie dla jednakowych standardów ochrony środowiska morskiego oraz bezpiecznego rozwoju działalności w obszarze wspólnego dziedzictwa ludzkości⁴⁷.

5. Podsumowanie

Status zasady ostrożności wraz z rozwojem międzynarodowego prawa ochrony środowiska wciąż podlega przeobrażeniom. Mimo pewnych rozbieżności treściowych i interpretacyjnych zasada stanowi istotny element warunkujący zachowanie się państw zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. W szczególności odnosi się to do zagadnień związanych z procesem zmian klimatu, którego poziom niepewności wciąż dostarcza wiele trudności naukowcom oraz decydentom.

Zasada ostrożności sformułowana w art. 3 Konwencji klimatycznej wpisuje się w szerszy kontekst międzynarodowego prawa ochrony środowiska i jest wyrazem globalnych wysiłków na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Mimo wielu występujących punktów spornych między zwolennikami i przeciwnikami stosowania zasady ostrożności wydaje się, że w związku z istotną dozą niepewności, będącej immanentnym elementem prowadzenia

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 20.

badań nad zmianami klimatu, właściwym jest podejmowanie działań w oparciu o zasadę ostrożności.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Commission of the European Communities, Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels 2.2.2000.
2. Deklaracja Ministerialna, Druga Międzynarodowa Konferencja w sprawie Ochrony Morza Północnego. Londyn, 24–25 listopada 1987 r.
3. Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, Rio de Janeiro 3–14 czerwca 1992 r.
4. Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (Dz.U. 1992 nr 98, poz. 488).
5. Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2017 poz. 36).
6. Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz.U. z dnia 23 grudnia 1992 r.).
7. Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 2005 nr 203, poz. 1684).
8. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. 1996 nr 53, poz. 238).
9. Światowa Karta Przyrody z dnia 29 października 1982 r. (A/RES/37/7).
10. Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202).

Książki i artykuły naukowe:

1. Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
2. Deloso R., *The Precautionary Principle – International Law and Climate Change*, Lund 2006.

3. Goklany I., *The Precautionary Principle: A Critical Appraisal of Environmental Risk Assessment*, Washington 2001.
4. Horne K., Tigre M.A., Gerrard M.B., *Status Report on Principles of International and Human Rights Law Relevant to Climate Change*, New York 2023.
5. Metz B., Davidson O., Swart R., Pan J., *Climate Change Mitigation. A Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge 2001.
6. Pinto-Bazurco J.F., *The Precautionary Principle*, „IISD Earth Negotiations Bulletin” 2020, brief 4.
7. Sachs N., *Rescuing the Strong Precautionary Principle from its Critics*, „University of Illinois Law Review” 2011, vol. 2011, s. 1285–1338.
8. Sands P., Peel J., Fabra A., MacKenzie R., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge 2018.
9. Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

Źródła internetowe:

1. *About the IPCC*, <https://www.ipcc.ch/about/> [dostęp: 28.04.2023].
2. *Dissenting opinion of Judge Koroma*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/97/097-19950922-ORD-01-06-EN.pdf> [dostęp: 28.04.2023].
3. *Dissenting opinion of Judge Weeramantry*, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/97/097-19950922-ORD-01-05-EN.pdf> [dostęp: 28.04.2023].
4. *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Courts Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case*, <https://www.icj-cij.org/case/97> [dostęp: 28.04.2023].
5. *Status of Ratification of the Convention*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention> [dostęp: 6.05.2023].
6. *The Paris Agreement. What is the Paris Agreement?*, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement> [dostęp: 6.05.2023].

7. *What is the Kyoto Protocol?*, https://unfccc.int/kyoto_protocol [dostęp: 6.05.2023].
8. *Wingspread Statement on the Precautionary Principle*, <https://www.gdrc.org/u-gov/precaution-3.html> [dostęp: 11.05.2023].



Ministerstwo
Klimatu i Środowiska

ISSN 2720-7315